

**RELAZIONE ANNUALE
2010**



***I rapporti finanziari con l'Unione europea
e l'utilizzazione dei Fondi comunitari
al 31 dicembre 2009***

Hanno collaborato: *Francesca APICELLA, Beatrice BITTARELLI, Vincenza CUSMAI,
Sara DI RESTA, Anna Maria LABONIA, Valeria LEOPIZZI,
Ettore PASSARELLI, Stefano PENATI, Stefano PETRUCCIOLI,
Sergio TINÈ, Domenico TOLOMEI.*



Corte dei Conti

LA SEZIONE DI CONTROLLO

PER GLI AFFARI COMUNITARI ED INTERNAZIONALI

Delibera n.8/2011

composta dai Magistrati:

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

nell'adunanza del 27 giugno 2011

Visto l'art. 3, comma 4, della legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Vista la deliberazione n. 14/2000 delle Sezioni riunite della Corte dei conti, adottata nell'adunanza del 16 giugno 2000, concernente il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti ed in particolare l'art. 10, come modificato dall'art. 12 della delibera n. 229 del 19 giugno 2008 adottata dal Consiglio di Presidenza;

Visto l'art. 248 del Trattato CE, nonché i regolamenti comunitari di settore;

Vista la deliberazione n. 4 in data 15 dicembre 2009 di questa Sezione con la quale è stato approvato il programma per l'anno 2010;

Uditi i magistrati relatori sulle singole parti della Relazione, già approvate in precedenti adunanze;

Udita, nell'adunanza del 30 maggio scorso, la relazione finale del Presidente Giuseppe Cogliandro e degli altri relatori;

APPROVA

l'unità Relazione annuale 2010 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 il 31 dicembre 2009,

ORDINA

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

I Relatori

F.to Ennio COLASANTI
F.to Maria Teresa POLITO
F.to Michele COSENTINO
F.to Carlo MANCINELLI

Il Presidente relatore

F.to Giuseppe COGLIANDRO

Depositata in Segreteria il 01/08/2011

Il Dirigente

F.to Giuseppina Rizzolo

INDICE

SINTESI	1
1 – I RAPPORTI FINANZIARI TRA L’ITALIA E L’UNIONE EUROPEA	13
1.1 Premessa	13
1.2 Il bilancio dell’Unione europea	16
1.3 Le risorse proprie dell’Unione europea	30
1.3.1 Nozione	30
1.3.2 Disciplina	31
1.3.3 Tipologia	31
1.3.4 Struttura e dinamica	35
1.4 Le spese dell’Unione europea	36
1.5 I flussi finanziari tra l’Italia e l’Unione europea	38
1.5.1 I versamenti dell’Italia all’Unione europea	38
1.5.2 Gli accrediti dell’Unione europea all’Italia	39
1.5.3 Il saldo netto. La questione degli squilibri di bilancio	40
1.6 I controlli sul bilancio dell’UE	45
1.6.1 Descrizione del sistema di controllo	45
1.6.2 I controlli sulle risorse proprie nel 2009	50
1.6.3 I controlli sulle politiche di spesa nel 2009	56
1.7 Il nuovo sistema di finanziamento dell’UE	61
2 – LA POLITICA DI COESIONE SOCIO-ECONOMICA	73
2.1 Obiettivo 1	73
2.1.1 Programmazione 2000-2006	73
2.1.2 Meccanismi di attuazione	74
2.1.3 Avanzamento finanziario complessivo e per Fondo al 31 dicembre 2009	75
2.1.4 Avanzamento finanziario dei PON e POR per Fondo al 31 dicembre 2009	76
2.1.5 Avanzamento finanziario per Asse al 31 dicembre 2009	77
2.1.6 Avanzamento finanziario per intervento al 31 dicembre 2009	79
2.1.7 Stato di realizzazione del “valore obiettivo” delle domande di pagamento al 31 dicembre 2009	80
2.1.8 Disimpegno automatico	82
2.1.9 Correzioni finanziarie	84
2.1.10 Risorse liberate	85
2.1.11 Monitoraggio	87

2.1.12	Progetti integrati territoriali	98
2.1.13	Valutazione e controllo	105
2.1.14	Attività di controllo della Corte dei conti europea	109
2.1.15	Giudizio di sintesi sullo svolgimento e sugli effetti degli interventi	109
2.2	Obiettivo 2	114
2.2.1	Premessa	114
2.2.2	Attuazione finanziaria	115
2.2.3	Attività di controllo	119
2.3	Obiettivo 3	133
2.3.1	Premessa	133
2.3.2	Attuazione finanziaria	134
2.3.3	Attività di controllo	136
2.3.4	Considerazioni di sintesi	144
2.4	Lo Strumento Finanziario di Orientamento della Pesca (SFOP)	145
2.4.1	Il Docup Pesca fuori Ob. 1	145
2.4.2	Attività di controllo	154
2.4.3	Controllo sulla gestione delle Regioni fuori Ob. 1	156
2.4.4	Irregolarità	157
2.4.5	La Pesca nell'Obiettivo 1	158
2.4.6	Il PON Pesca	159
2.4.7	Le Misure della pesca nei POR	167
2.4.8	Irregolarità riscontrate nel PON	174
2.5	I Programmi di Iniziativa Comunitaria (PIC)	176
2.5.1	PIC Equal	176
2.5.2	PIC Urban II	189
2.5.3	PIC Leader +	196
2.5.4	PIC Interreg IIIA – Programmi di cooperazione transfrontaliera	198
2.5.5	PIC Interreg IIIB – Programmi di cooperazione transnazionale – note introduttive	207
2.5.6	PIC Interreg IIIB – Medocc	207
2.5.7	PIC Interreg IIIB – Cadses	220
2.5.8	PIC Interreg IIIB – Alpine Space (Spazio Alpino)	230
2.5.9	PIC Interreg IIIB – Archimed	236
2.5.10	PIC Interreg IIIC – Programmi di cooperazione interregionale	247
3	LA PROGRAMMAZIONE 2007-2013	254
3.1	Elementi innovativi	254
3.2	Quadro Strategico Nazionale (QSN) 2007-2013	259

3.3	Programmi operativi	262
3.4	Quadro finanziario ed esecuzione	266
3.5	Avanzamento finanziario	268
3.5.1	Esercizio finanziario 2009	269
3.5.2	Esercizio finanziario 2010	275
3.6	Il Fondo europeo per la pesca – Programmazione 2007-2013	280
4	LA POLITICA AGRICOLA COMUNE	287
4.1	Premessa	287
4.2	Riforma della Politica agricola comune (PAC). Attuazione in Italia	288
4.3	Politica agricola comune e Unione europea. Accordo interistituzionale e Quadro finanziario 2007-2013	292
4.4	Politica agricola comune nel 2009	296
4.4.1	Premessa: gli Organismi pagatori	296
4.4.2	Rimborsi della Commissione a favore dell'Italia nel 2009 nel contesto della spesa FEAGA dell'UE	298
4.4.3	Spese liquidate dagli organismi pagatori italiani e rimborsate dalla Commissione	300
4.4.4	Liquidazione dei conti per le spese dell'esercizio finanziario 2009	302
4.5	Compensazioni finanziarie a valere sulle spese dichiarate dagli Organismi pagatori nell'esercizio finanziario 2009	304
4.6	Rettifiche finanziarie anni 1999-2009	308
4.7	Tutela degli interessi finanziari comunitari e nazionali: le irregolarità	314
4.8	Prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero- caseari	318
4.8.1	Normativa comunitaria	318
4.8.2	Normativa nazionale	320
4.8.3	Problematiche relative al contenzioso giurisdizionale	321
4.8.4	Rateizzazione dell'importo dei prelievi supplementari 1995/1996 – 2001/2002: pagamento della rata annuale	322
4.8.5	Campagna lattiero-casearia 2009/2010	323
4.8.6	Prelievo supplementare dal 1995/1996 al 2009/2010	325
4.8.7	Le "misure urgenti" del 2009: dalla ripartizione dell'incremento della quota nazionale alla "rateizzazione" del prelievo supplementare pregresso	328
4.9	Conclusioni	334
5	IRREGOLARITA' E FRODI A DANNO DEL BILANCIO DELL'UNIONE	337
5.1	Disciplina generale	337

5.2	Irregolarità e frodi segnalate	342
	ABBREVIAZIONI E ACRONIMI	358
	GLOSSARIO	361
	RELATORI	377

SINTESI

1 – Con riguardo ai **flussi finanziari tra gli Stati membri e l'U.E.**, la fonte ordinaria di finanziamento del bilancio dell'Unione europea è costituita dalle "risorse proprie", che si distinguono in risorse proprie tradizionali, risorsa propria proveniente dall'Imposta sul valore aggiunto (IVA) e risorsa propria basata sul Reddito nazionale lordo (RNL).

Le risorse proprie tradizionali sono formate dai dazi doganali (risorse percepite sulle importazioni alla frontiera esterna dell'Unione europea) e dai diritti agricoli, chiamati prima prelievi agricoli. 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.

La risorsa propria IVA é stata introdotta con la decisione del Consiglio delle Comunità europee del 21 aprile 1970 per integrare le risorse proprie tradizionali. Dopo una serie di rinvii giustificati dalla necessità di garantirne l'armonizzazione, questa risorsa è stata attuata per la prima volta nel 1980 e risulta dall'applicazione di un'aliquota ad un imponibile uniforme.

La risorsa propria RNL é stata istituita con la decisione del 24 giugno 1988. 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.

La disciplina delle risorse proprie è contenuta nella decisione 2007/436, che prevede:

- la fissazione del massimale delle risorse proprie per gli stanziamenti annuali per pagamenti all'1,24% del 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 membro;
- il diritto degli Stati membri a trattenere il 25% degli importi delle risorse proprie tradizionali, a titolo di spese di riscossione;
- il diritto di alcuni Stati membri di beneficiare della riduzione delle aliquote di prelievo della risorsa IVA e del contributo RNL, nonché la correzione degli squilibri di bilancio accordata al Regno Unito.

Il totale delle somme versate dagli Stati membri all'UE nel 2009, (pari a 109 miliardi di euro) segna per la prima volta una flessione (-2%) rispetto all'anno precedente, che si era già connotato per il minimo valore di crescita (1,1%) nel settennio di riferimento. Ne è derivato che nell'esercizio in questione la media delle variazioni percentuali si è ridotta da 6,2 a 4,6 punti.

Nel 2009 la dinamica interna dell'aggregato si è accentuata con un consistente aumento della risorsa RNL dal 67 al 75,2 per cento del totale. Si è pure verificata una crescita in termini relativi, ma di lieve entità (poco più di mezzo punto), della risorsa IVA (il cui valore assoluto segna comunque nel settennio un forte ridimensionamento di quasi 14 punti). All'espansione dell'incidenza percentuale delle risorse RNL ed IVA ha corrisposto la riduzione delle risorse proprie tradizionali, in misura non particolarmente significativa (appena 2,2 punti), in conseguenza della segnalata flessione complessiva dell'aggregato.

L'ammontare delle somme accreditate dall'UE agli Stati membri registra nel 2009 una contrazione notevolmente più accentuata (2,2%) rispetto all'anno precedente (0,2%), in conseguenza della rilevata riduzione del 2% delle risorse proprie.

Le due maggiori voci di spesa del triennio 2007-2009 sono le risorse naturali e la politica di coesione, che incidono sul totale per l'89%. Le risorse naturali costituiscono l'aggregato maggioritario del periodo considerato (53,3% nell'esercizio di riferimento).

Entrambe le voci di spesa registrano un lieve ridimensionamento, cui corrisponde un aumento delle altre spese, e segnatamente (oltre 3 punti) della spesa finalizzata al miglioramento della competitività (che con la "coesione" forma l'aggregato "crescita sostenibile").

Con riguardo all'Italia, i versamenti complessivi effettuati all'UE nel 2009, a titolo di risorse proprie, ammontano a 14,4 miliardi di euro, con una significativa flessione del 5,2% rispetto all'anno precedente, che aveva però segnato un forte aumento (8%) nei confronti del 2007. Con la sola esclusione del 2008, l'ammontare delle risorse versate nel 2009 costituisce il massimo storico del settennio.

La risorsa propria di peso marcatamente prevalente è quella basata sul RNL che in corrispondenza del 2009 segna il maggior valore assoluto (10,4 miliardi di euro) e la più alta percentuale d'incidenza sul totale del comparto (72,4%) di tutto il settennio, con uno scarto rispetto al 2003 di oltre 13 punti.

Alla relevantissima crescita del RNL fa riscontro la riduzione delle altre voci, con particolare riguardo alla risorsa IVA che nel 2009 espone - per tutto il periodo considerato - il valore assoluto minimo (1,4 miliardi di euro), la maggiore variazione annua negativa (52,6%) e la più bassa percentuale di incidenza sul totale (appena 9,6%).

Sempre nel 2009, l'Unione ha accreditato complessivamente all'Italia la somma di 9,1 miliardi di euro, con un decremento del 9,4% rispetto all'esercizio precedente, che aveva già registrato una flessione pressoché della stessa entità (9,3%) sul 2007.

Il rilevante decremento dell'accredito ha determinato, nonostante la minore entità - rispetto al 2008 - dei versamenti italiani all'UE, il peggioramento del saldo negativo italiano, pervenuto nell'esercizio sul quale si riferisce a 5,2 miliardi di euro.

Relativamente al triennio 2007-2009, si è accentuata ulteriormente, nell'ambito delle somme accreditate all'Italia, la predominanza della rubrica relativa alla conservazione e gestione delle risorse naturali, che nell'esercizio di riferimento, pur segnando il minor valore assoluto del periodo, registra un'incidenza sul totale pari al 58%, superiore di oltre 4 punti al dato del 2008.

E' confermato nel triennio l'andamento fortemente recessivo del settore concernente la politica di coesione, il cui importo nel 2009 si riduce, rispetto all'anno precedente (caratterizzato, a sua volta, da una rilevante flessione sul 2007), di oltre un terzo in valore assoluto e più di 10 punti percentuali in termini di incidenza sul totale.

A fronte della diminuzione dei valori assoluti delle risorse naturali e della coesione, si rilevano nel triennio variazioni incrementali significative per gli altri settori di spesa (e, in particolare, per quello concernente la "cittadinanza") che, però, sono d'importo modesto.

In ordine ai rapporti finanziari tra l'Italia e l'UE, la questione di maggiore criticità riguarda, come in passato, l'obbligo degli Stati membri di versare all'Unione consistenti somme a titolo di correzione degli squilibri di bilancio a favore del Regno Unito (la cosiddetta correzione britannica) e, recentemente, di altri Stati membri. L'obbligo si fonda sulla decisione del Consiglio europeo di Fontainebleau del 1984, il quale ha stabilito, accogliendo le richieste del Regno Unito, che "... ogni Stato membro con un onere di bilancio eccessivo rispetto alla propria prosperità relativa potrà beneficiare di una correzione a tempo debito".

Il saldo netto negativo per l'Italia (risultante dalla maggiore somma versata all'UE rispetto a quella ricevutane) concernente il settennio 2003-2009 risulta, secondo i calcoli della Ragioneria generale dello Stato, di 30,8 miliardi di euro, mentre per la Commissione europea il dato è d'importo notevolmente inferiore (18,9 miliardi di euro).

Come è stato ripetutamente affermato in sede di relazione annuale, la Corte dei conti italiana condivide le posizioni espresse dalla Commissione, dalla Corte dei conti europea e dal Parlamento europeo, secondo cui i vantaggi e gli svantaggi derivanti dall'appartenenza di un Paese all'Unione europea non si esauriscono nel dato finanziario, in quanto occorre tenere conto anche di valutazioni di natura extracontabile.

E, tuttavia, è incontestabile che la questione del saldo (negativo) sia rilevante dal punto di vista dell'interesse nazionale, sia per considerazioni di ordine finanziario (l'onere a carico dell'Italia per la correzione britannica nel settennio 2003-2009 è stato, come si rileva dal prospetto 3, di 8.304. miliardi di euro), sia in punto di principio.

Al riguardo, va rilevato che, nonostante il dichiarato carattere generale della decisione del Consiglio europeo di Fontainebleau, di fatto, sino a tempi recenti, la correzione è stata applicata solo a favore del Regno Unito.

Tale specifica misura nonché, in generale, gli attuali criteri di formazione del bilancio sono oggetto di ampie critiche, sia in Italia sia nell'Unione, ed è in corso una approfondita riflessione circa una auspicabile riforma del bilancio dell'Unione.

2 – La politica di coesione socio-economica mira alla riduzione del divario tra i diversi livelli di sviluppo esistenti tra gli Stati e tra Le Regioni dell'Unione.

Nell'ambito di tale politica i **fondi assegnati all'Italia con l'Obiettivo 1** per il ciclo di programmazione 2000-2006 rappresentano il sostegno finanziario più rilevante.

Essi sono destinati a promuovere lo sviluppo delle aree del Mezzogiorno, in un ottica di convergenza macroeconomica con le Regioni del Nord.

L'attuazione finanziaria complessiva dei programmi dell'Ob.1 al 31 dicembre 2009 è risultata pari al 124% in termini di impegni assunti (57 miliardi di euro) ed al 105% in termini di pagamenti(48 miliardi di euro).

Tra i singoli Fondi, l'avanzamento finanziario più ampio si è confermato quello dello FESR, mentre il più ridotto quello dello SFOP.

L'«overbooking» finanziario, che si è accentuato in corrispondenza con la chiusura dei programmi ed è inteso a conseguire il massimo tiraggio dei contributi accordati (attraverso la presentazione di progetti in eccesso, in modo da poter sostituire eventuali progetti approvati ma impossibilitati a trovare attuazione totale o parziale) denota, tuttavia, inadeguata capacità progettuale ed attuativa.

Rilevante risulta la cifra delle cosiddette «risorse liberate» (oltre 10 miliardi di euro), che incide sul principio di addizionalità dei fondi europei rispetto a quelli nazionali, e rischia di ridurre qualità ed efficacia degli interventi.

Le Amministrazioni interessate hanno effettuato controlli superiori al 5% rispetto alla spesa ammissibile dichiarata, attestandosi così al di sopra del livello minimo prescritto dalla Commissione.

La Corte dei conti europea, sulla base di controlli a campione effettuati in diversi Stati membri (tra cui l'Italia), ritiene che in generale i sistemi di supervisione e di controllo sono efficaci solo in parte nel prevenire e/o correggere i rimborsi di spese sovra dichiarate o non ammissibili.

A chiusura della programmazione, dovrà darsi luogo ad un'analisi complessiva delle cause e dell'ammontare di eventuali correzioni finanziarie apportate dalla Commissione in relazione alla non corretta applicazione della normativa comunitaria.

Una gestione più semplificata e più corretta, una maggiore tempestività delle fasi progettuali e decisionali, una più accentuata integrazione tra gli interventi di coesione e le politiche nazionali ed una maggiore selettività nella destinazione degli aiuti sono considerati fattori che concorrerebbero significativamente al raggiungimento di migliori risultati.

Le Amministrazioni interessate hanno esperito notevoli sforzi per ovviare alle criticità emerse ed hanno adottato interventi correttivi riuscendo ad utilizzare tutte le risorse assegnate all'Italia dalla politica di coesione; ciò appare positivo, tanto più in presenza di una progressiva accentuazione della posizione complessiva di contributore netto dell'Italia nell'ambito dell'Unione Europea. Ma è altrettanto necessario utilizzare tali risorse in maniera più incisiva, sotto il profilo dell'efficacia e dell'impatto degli interventi, avendo in mente l'obiettivo di pervenire a risultati in termini di convergenza macroeconomica delle Regioni del Sud, senza i quali si rivelerà sempre più difficile far valere gli interessi nazionali nel dibattito in corso sul futuro della politica di coesione.

Con riguardo all'obiettivo 2, finalizzato alla riconversione economica e sociale delle zone caratterizzate da difficoltà strutturale, in tale annualità si è dato corso alle attività di chiusura della programmazione, individuando nel 30.6.2009 la data ultima per l'effettuazione dei pagamenti (ad eccezione della Regione Abruzzo, per la quale, in relazione ai noti eventi sismici, la data è stata prorogata al 30.6.2010). L'attuazione finanziaria dei programmi di tutte le Regioni ha raggiunto una soglia media di pagamenti del 109% (per più di 7,8 miliardi di euro) rispetto agli stanziamenti previsti, realizzando l'overbooking finanziario da utilizzare nell'ipotesi di spese rendicontate e non ritenute ammissibili dalla Commissione.

La Corte ha in corso un'indagine speciale sulle chiusure, svolta in modo coordinato con la Corte dei conti europea, i cui risultati e gli elementi di interesse sulla programmazione saranno oggetto di approfondimento in tale sede .

Con riferimento all'Obiettivo 3, indirizzato all'ammodernamento e all'adattamento delle politiche e dei sistemi di formazione ed occupazione, l'attuazione finanziaria alla chiusura è stata superiore al 107% (9 miliardi di euro).

Per entrambi gli obiettivi va registrata la difficoltà evidenziata dalle Amministrazioni per la contemporanea gestione di due programmazioni: l'una connessa con le operazioni di chiusura della programmazione 2000-2006, l'altra con la definizione del nuovo ciclo e con le relative azioni di avvio della stessa.

Può, altresì, rilevarsi che, a fronte delle criticità emerse, in molti casi, gli importi ad esse connesse sono state oggetto di decertificazione, in tal modo gli importi irregolari non incidono sul bilancio dell'Unione ma sono interamente a carico dell'erario nazionale e, nello specifico, regionale, sul quale grava l'esclusivo onere del recupero.

Con riguardo allo Sfop, fondo di sviluppo della pesca, il livello di attuazione finanziaria, per le Regioni fuori dell'obiettivo 1, è stato inferiore agli altri fondi strutturali, raggiungendo sul fronte dei pagamenti effettuati rispetto agli stanziamenti, la soglia media del 94%.

In merito ai **Programmi di Iniziativa Comunitaria (PIC)**, nel 2009 si è pervenuti all'ultimazione dei Programmi Equal e Urban, che hanno evidenziato soddisfacenti percentuali di realizzazione, con criticità ed irregolarità in linea di massima contenute entro la soglia "fisiologica" del 2% (fatta eccezione per due programmi del PIC Urban).

Con decisione C/2009/112, la Commissione ha prorogato al 30.6.2009 il termine ultimo di ammissibilità delle spese, con la possibilità di inviare i saldi finali entro ulteriori quindici mesi (30.9.2010), accogliendo la richiesta dello Stato italiano relativa ad alcuni interventi, per i quali le critiche situazioni socioeconomica e del mercato del lavoro rischiavano di impedirne la chiusura nei tempi prescritti.

Tale proroga aveva lo scopo di permettere l'ultimazione anche di quei Programmi che presentano ancora ritardi attuativi, come i PIC Leader+ ed Interreg III.

Per quanto riguarda il PIC Leader+, peraltro, il Ministero delle Politiche Agricole e Forestali non ha fornito dati finanziari, nonostante numerosi solleciti; da contatti informali si è appreso che è in fase di redazione il Rapporto Finale di Esecuzione, a conclusione del Programma.

Problemi analoghi si sono riscontrati in merito ai PIC Interreg IIIA (Programmi di cooperazione transfrontaliera), in quanto numerose Autorità di Gestione non hanno fornito al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti i dati conclusivi; dai dati resi disponibili, peraltro, si può riscontrare un soddisfacente grado di realizzazione dei programmi monitorati.

I Programmi di cooperazione transnazionale dei PIC Interreg IIIB mostrano tutti un soddisfacente grado di realizzazione, fatta eccezione per il Programma "Archimed", per il quale l'Autorità Unica di Gestione è il Ministero dell'Economia greco; a causa dell'eccezionale crisi economico-finanziaria che ha colpito tale Paese, il Programma ha subito forti rallentamenti, anche sul piano dei pagamenti, determinati dalla decisione della Commissione europea di sospendere i pagamenti intermedi a causa dei ritardi nell'implementazione del sistema dei controlli di secondo livello. La chiusura del programma era prevista nel marzo 2011, ma al momento non si conosce se si siano verificati ulteriori ritardi.

Infine, per quanto riguarda i PIC Interreg IIIC (Programmi di cooperazione interregionale), si riscontra, anche in questo caso, un soddisfacente grado di realizzazione, con percentuale di impegni, da parte degli operatori italiani, superiori alla media europea. I rimborsi alla data del 31.12.2009 ammontavano a circa il 75% degli impegni.

3 - La "Politica di coesione" europea nella programmazione 2007/2013 punta alla riduzione del divario tra i diversi livelli di sviluppo mediante la realizzazione di tre obiettivi - "Convergenza", "Competitività regionale e occupazione", "Cooperazione territoriale europea" - che hanno sostituito gli obiettivi previsti dal regolamento 1260/1999.

È evidente, peraltro, che la crisi economico-finanziaria internazionale intervenuta nel 2008 ha avuto effetti fortemente penalizzanti sulle economie degli Stati, che rischiano di compromettere il perseguimento ed il raggiungimento di detti obiettivi; al fine di contrastare tale crisi, è intervenuto il reg. (CE) 284/2009 del Consiglio del 7 aprile 2009, che ha modificato alcuni articoli del reg. 1083/2006, sostanzialmente con il fine di favorire la disponibilità finanziaria degli Stati membri, attribuendo anche maggiori possibilità di intervento diretto alla BEI e al FEI.

Quale ulteriore misura anti-crisi è intervenuta la comunicazione della Commissione intitolata "Un impegno comune per l'occupazione" (del 3 giugno 2009), intesa a rafforzare la cooperazione tra Unione europea, Stati membri e parti sociali nel campo della tutela occupazionale, per mezzo di iniziative concrete e utilizzando tutti gli strumenti comunitari disponibili, in particolare il FSE.

Le risorse assegnate all'Italia dall'UE per tale periodo ammontano a 28,8 miliardi di euro, (di cui 3,2 miliardi di euro per indicizzazione) cui si aggiungono le risorse di sostegno alle politiche di sviluppo rurale.

Il Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 (adottato con decisione comunitaria del 13 luglio 2007) dispone l'unificazione della programmazione e l'unitarietà delle diverse fonti di finanziamento nazionali e comunitarie. A tal fine il CIPE, secondo quanto stabilito dalla legge finanziaria 2007, ha approvato sia le assegnazioni finanziarie, a valere sulle risorse aggiuntive del FAS, sia l'impianto regolamentare attuativo della programmazione unitaria 2007-2013 (del. 166 del 21 dicembre 2007).

Nel ciclo 2007-2013 per la realizzazione della politica regionale unitaria erano previste nuove risorse per complessivi 124,8 miliardi di euro (comprese sia la parte europea che quella nazionale/regionale), comprensive delle risorse aggiuntive nazionali specificamente dirette allo sviluppo territoriale.

Tuttavia, le esigenze del bilancio pubblico e l'eccezionale crisi economica internazionale hanno costretto il Governo, nel 2009, ad apportare una riduzione di circa 10,8 miliardi di euro delle risorse assegnate al Fondo per le Aree Sottoutilizzate (FAS), rendendone necessaria la riprogrammazione 2007-2013.

4 – Nel campo della Politica Agricola Comune (PAC), nell'esercizio finanziario 16 ottobre 2008 – 15 ottobre 2009, gli operatori agricoli italiani hanno beneficiato di contribuzioni comunitarie per 5 miliardi di euro, a loro liquidate dai 9 organismi pagatori italiani.

A fronte di tale importo i rimborsi comunitari all'Italia sono stati di 4,7 miliardi di euro, con una ancora rilevante differenza negativa di 334 milioni di euro (pari a circa il 7% del rimborso potenziale), che cumula gli importi delle rettifiche finanziarie per carenze nei sistemi di gestione e di controllo (175 milioni) e del prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (159 milioni).

A confronto con l'esercizio finanziario 2007/2008 – in cui i mancati rimborsi comunitari avevano raggiunto l'eccezionale importo di 819 milioni di euro – nell'esercizio in esame si riscontra una sensibile diminuzione (485 milioni) di tali mancati rimborsi, ascrivibile per la quasi totalità alle rettifiche finanziarie (-469 milioni), mentre in sostanza inalterato è rimasto l'importo dei versamenti alla UE per il prelievo supplementare (159 milioni, contro i 175 milioni del precedente esercizio finanziario).

La Corte dei conti nelle precedenti relazioni aveva costantemente sottoposto all'attenzione del Parlamento la problematica dei mancati rimborsi comunitari connessi a rettifiche finanziarie e prelievi supplementari a motivo del loro rilevante ammontare, e della connessa ricaduta finanziaria sull'economia nazionale.

Ancora una volta, quest'anno, la Corte sollecita, a tutti gli organismi operanti nel settore con responsabilità istituzionali, interventi idonei a ridurre, se non ad eliminare, le perdite finanziarie di cui si tratta e, nel contempo, prendendo atto delle risultanze sopra esposte, evidenzia che:

- a) la diminuzione accertata nelle rettifiche finanziarie non può ancora essere ascritta alle iniziative assunte da AGEA nel 2008 per rendere più efficienti i sistemi di gestione e di controllo degli aiuti a favore del comparto agricolo;
- b) il prelievo supplementare versato nell'esercizio in esame è relativo alla campagna lattiero-casearia 2007/2008, non ancora interessata dalla normativa premiale di straordinaria necessità ed urgenza che dall'inizio del 2009 ha interessato il comparto lattiero-caseario e nelle campagne 2008/2009 e 2009/2010 ha concorso a ridurre, prima, e ad azzerare, poi, il versamento di prelievo supplementare all'UE.

La Corte, inoltre, con particolare riguardo alla citata normativa introdotta nel 2009, deve però rilevare che, se, da un lato, con tale iniziativa politica sembra avviato a soluzione il problema delle produzioni eccedentarie di latte a livello nazionale, dall'altro, al momento ed in prospettiva, risulta invece di difficile realizzazione l'altro obiettivo politico-amministrativo che tale iniziativa si riprometteva di perseguire: l'acceleramento delle procedure di recupero obbligatorio degli importi di prelievo supplementare dovuti dai produttori-debitori e la connessa deflazione del relativo contenzioso giurisdizionale.

Rileva, infine, la Corte come la irrisolta problematica del recupero a carico dei produttori del prelievo supplementare non versato venga ancor più acuita dal susseguirsi di norme di necessità ed urgenza che dilazionano anche i pagamenti connessi a rateizzazioni cui i produttori debitori hanno aderito.

5 - In merito alle irregolarità e frodi a danno del bilancio comunitario si registra, nel 2009, un decremento complessivo, rispetto all'anno precedente, degli importi da recuperare per le irregolarità e frodi accertate, sia per i Fondi strutturali che per quelli in agricoltura. Delle somme accertate il 63% è relativo ai Fondi strutturali e il 37% al FEAOG-Garanzia. Si registra un'inversione di tendenza visto che le irregolarità relative a Programmi nazionali costituiscono circa il 64% mentre il 36% è costituito dai Programmi regionali.

Fra le irregolarità accertate sui Fondi strutturali, la parte più rilevante è attribuibile al FESR per circa il 78%, seguono il FEAOG-O per il 12%, il FSE con quasi l'8% ed, in misura decisamente minore, lo SFOP per circa il 2%, sia per i Programmi regionali (POR).

Per i Programmi regionali è prevalente la concentrazione delle irregolarità e frodi nelle Regioni meridionali, non solo a danno del FESR ma anche a danno del FEAOG-Orientamento e del FSE, mentre nelle Regioni settentrionali e centrali le irregolarità e frodi si concentrano a danno del FSE e del FESR.

La situazione evidenziata risulta fortemente peggiorata nell'anno 2010, i cui importi da recuperare sono più che triplicati rispetto a quelli individuati per il 2009, con una prevalenza nelle Regioni meridionali presso le quali si registra un forte incremento in prevalenza sui Fondi strutturali.

Mentre nei casi accertati all'inizio degli anni 2000, più dell'80% delle irregolarità ha avuto ad oggetto Fondi della Programmazione 1994-1999, nel periodo successivo (2006-2010) la maggior parte delle irregolarità segnalate ha interessato la Programmazione 2000-2006. Il fenomeno continua a destare preoccupazione considerato che la Programmazione 2000-2006, le cui operazioni di chiusura sono state rendicontate alla Commissione il 30.09.2010, è stata assistita da modalità e strumenti di controllo molto più incisivi quali quelli previsti dai regg. 1260/1999 e 438/2001.

Ciò sta a significare che considerevoli risorse comunitarie continuano ad essere sottratte alle finalità programmate perché soggette a irregolarità e frodi.

Con riguardo ai Fondi in agricoltura, in considerazione dell'entità del fenomeno gravemente lesivo degli interessi finanziari comunitari e nazionali, la Sezione con la

deliberazione n. 3/2010 ha approvato la relazione speciale di controllo sulle irregolarità e le frodi in materia agricola. L'attività di controllo ha avuto ad oggetto le irregolarità e le frodi riscontrate nel settore agricolo sia con riguardo agli aiuti concessi con la PAC che a quelli a carico del Fondo strutturale FEAOG-Orientamento.

Sono state analizzate le situazioni emerse nelle Regioni dell'Obiettivo 1 (Campania, Calabria, Basilicata, Puglia, Sicilia e Sardegna) e in Lombardia e nel Lazio.

Da essa sono emerse le seguenti criticità:

- ricorso sempre più ampio all'esternalizzazione dei controlli;
- recupero di elevati importi con prevalenza nelle Regioni meridionali;
- inefficacia delle garanzie fidejussorie a causa della mancata escussione, con grave pregiudizio dell'erario;
- limitata efficacia del sistema dei recuperi, che evidenzia un basso livello di attuazione mentre ancora elevate sono le somme da reintegrare all'Erario dell'Unione e nazionale. La criticità dei recuperi è riconducibile sia ad una certa complessità dell'iter amministrativo, che per una diffusa inerzia delle Amministrazioni che ritardano o non attivano procedure amministrative di autotutela o azioni cautelari prima della conclusione dei contenziosi, mentre i ritardi nei procedimenti possono causare pregiudizio alla reintegrazione del danno subito, essendo frequenti i casi di provvedimenti di recupero emessi dopo l'intervenuta dichiarazione di fallimento delle società beneficiarie.

Interesse particolare è stato riservato ai casi di intervenuta insolvenza utili per stabilire, ai sensi dell'art. 32, co. 6, lett. b) del reg. 1290/2005 del Consiglio, l'applicazione del regime della non recuperabilità delle somme. L'AGEA ha individuato in più di 70 milioni di euro l'entità degli importi irrecuperabili nel periodo in cui è stata effettuata la rilevazione, 2005-2009. Tale somma, rapportata agli importi complessivamente da recuperare, costituisce quasi il 46% delle entità finanziarie totalmente sottratte a qualunque iniziativa di sostegno e sviluppo.

Al fine di migliorare il sistema è stata segnalata la necessità che le Amministrazioni operanti adottino criteri uniformi diretti ad assicurare e soddisfare:

- lo scambio di informazioni sui beneficiari, mediante la creazione di banche dati condivise fra le diverse Autorità di gestione;
- l'esigenza che la black list degli imprenditori inadempienti, predisposta da AGEA, abbia una maggiore diffusione tra le Amministrazioni che gestiscono tali Fondi;
- il potenziamento delle strutture preposte al recupero degli importi irregolari anche attraverso un costante monitoraggio dei contenziosi al fine di intraprendere, con tempestività, le azioni cautelari e di autotutela necessarie per la reintegrazione dell'erario comunitario e nazionale, al momento assicurato solamente da AGEA;

- l'esigenza di incentivare le azioni cautelari sia attraverso procedimenti di sospensione delle erogazioni sia attraverso il potenziamento dell'applicazione dello strumento della compensazione legale;
- l'esigenza che le fattispecie caratterizzate da gravi modalità attuative, con dolo o negligenza grave, possano comportare, sulla base della disciplina europea, così come previsto dal Regolamento finanziario delle Comunità 1605/2002, sanzioni di decadenza, con l'esclusione di tali soggetti dai benefici per un determinato arco temporale;
- l'opportunità che, ai pagamenti sia normativamente estesa la medesima disciplina già tracciata in materia di sanzioni dall'art. 3, co. 5 legge 898 del 23 dicembre 1986, secondo cui, fino al versamento delle somme dovute a titolo di recupero, "resta sospeso il pagamento di qualsiasi aiuto, premio, indennità, restituzione, contributo o altre erogazioni, per qualunque importo richiesto dal debitore, anche per periodi temporali successivi a quelli a cui si riferisce l'infrazione".

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

1.1 PREMESSA

In questo capitolo sono analizzati i rapporti finanziari tra l'Italia e l'Unione europea (UE) relativi all'esercizio 2009. La dinamica dei flussi finanziari è bidirezionale: dagli Stati membri, tra cui l'Italia, all'UE, a titolo di risorse proprie (*versamenti*), e dall'UE verso gli Stati membri, tra cui l'Italia, a titolo di contributi finalizzati all'attuazione delle politiche europee (*accrediti*).

L'analisi comprende anche i temi strettamente connessi al fenomeno finanziario, quali quelli contabili, con riguardo specifico al bilancio dell'UE (al quale affluiscono i versamenti degli Stati membri e dal quale provengono i contributi finanziari erogati agli stessi Stati), e il controllo sulle risorse proprie e sulle politiche di spesa.

Per entrambi i temi saranno utilizzati anche dati e informazioni contenuti nella relazione annuale della Corte dei conti europea riguardante l'esercizio 2009, relazione che per la prima volta è stata inviata (oltre che al Parlamento europeo ed alle altre istituzioni dell'Unione) anche ai Parlamenti nazionali. Ciò, in attuazione dell'art. 12 del Nuovo Trattato sull'Unione europea (NTUE) che, unitamente al Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), ha tratto origine dal Trattato di Lisbona, firmato il 13 dicembre 2007 nella capitale portoghese dai Capi di Stato e di governo dei 27 Stati membri ed entrato in vigore il 1° dicembre 2009.

A differenza del Trattato costituzionale firmato a Roma il 29 ottobre 2004, che era strutturato come un testo normativo unitario, sostitutivo per intero dei Trattati preesistenti¹, il Trattato di Lisbona², conformemente alla tradizione europea, si limita

¹ I punti salienti del "Trattato costituzionale", non ripresi dal Trattato di Lisbona, erano i seguenti:

- compendia in un solo testo il quadro normativo primario dell'UE;
- incorporava la Carta dei diritti fondamentali (che, comunque, ai sensi dell'art. 6 NTUE, ha oggi lo stesso valore giuridico dei Trattati);
- utilizzava i termini "costituzione" e "costituzionale";
- introduceva la nozione di legge e la conseguente distinzione tra atti legislativi e atti non legislativi;
- contemplava la figura del Ministro degli affari esteri;
- prevedeva i simboli (bandiera, inno, motto), che restano però in vigore per i 16 Stati membri firmatari della dichiarazione n. 52 allegata all'atto finale della Conferenza intergovernativa che ha adottato il Trattato di Lisbona.

² Le novità significative del Trattato di Lisbona (rispetto ai tradizionali Trattati) sono:

- la semplificazione normativa (solo due Trattati);

ad introdurre modifiche e integrazioni al Trattato sull'Unione europea - qui denominato *Nuovo* Trattato sull'Unione europea per distinguerlo dall'omonimo Trattato firmato a Maastricht nel 1992 (TUE) - e al Trattato istitutivo della Comunità europea (TCE), firmato a Messina nel 1957, che, come si è visto, ha mutato la precedente denominazione in Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

Secondo il citato art. 12 NTUE, i Parlamenti nazionali contribuiscono attivamente al buon funzionamento dell'Unione, ricevendo i progetti di atti legislativi dell'Unione, vigilando sul rispetto del principio di sussidiarietà, venendo informati delle domande di adesione all'Unione e partecipando alle procedure di revisione dei trattati, ai meccanismi di valutazione delle politiche concernenti lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, nonché alla cooperazione tra Parlamenti nazionali e Parlamento europeo.

Un'altra novità di rilievo riguarda la proposta, presentata dalla Commissione nel marzo 2010, di dar vita ad una ambiziosa strategia dell'Unione, denominata "Europa 2020", incentrata su tre priorità: crescita *intelligente* (attraverso lo sviluppo delle conoscenze e dell'innovazione), *sostenibile* (basata su un'economia più verde, più efficiente nella gestione delle risorse e più competitiva) e *inclusiva* (volta a promuovere l'occupazione, la coesione sociale e territoriale)³.

La strategia Europa 2020 si prefigge il raggiungimento di importanti obiettivi in materia di:

- occupazione: aumento al 75% del tasso di occupazione delle donne e degli uomini di età compresa tra 20 e 64 anni;

- l'istituzionalizzazione del Consiglio europeo con un Presidente a tempo pieno e a durata prolungata (18 mesi) nonché creazione della figura dell'Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza;

- la nuova composizione della Commissione;
- la soppressione dei tre "pilastri" (Comunità europee-CE, Politica e di sicurezza comune-PESC e Cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale-GAI);
- la personalità giuridica esclusiva dell'Unione;
- l'omogeneità degli atti giuridici per ogni forma di intervento dell'UE;
- la distinzione tra atti legislativi ed atti non legislativi;
- la distinzione tra atti giuridici (vincolanti) ed atti esecutivi;
- la generalizzazione della procedura di codecisione, ridenominata procedura legislativa ordinaria (dalla quale si differenziano le procedure legislative speciali);
- la nuova procedura di adozione del bilancio, con la soppressione della distinzione tra spese obbligatorie e spese non obbligatorie e la rivalutazione del ruolo del Parlamento;
- l'ampliamento delle competenze dell'UE (proprietà intellettuale, spazio, energia, turismo sport, protezione civile, cooperazione amministrativa).

³ V. Commissione europea, Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, 3.3.2010, COM(2010) 2020, e le successive comunicazioni del 12 maggio (COM[2010] 250 definitivo) e del 30 giugno 2010 (COM[2010] 367 definitivo).

- energia ed ambiente: attuazione del "pacchetto energia/clima 20-20-20" (riduzione delle emissioni di gas a effetto serra del 20% rispetto ai livelli del 1990; aumento al 20% della quota delle fonti di energia rinnovabili; miglioramento del 20% dell'efficienza energetica);
- ricerca ed innovazione: aumento al 3% del prodotto interno lordo (PIL) dei livelli d'investimento in R&S;
- esclusione sociale e povertà: riduzione di 20 milioni di persone dal rischio di povertà e di esclusione;
- istruzione: riduzione dei tassi di dispersione scolastica al di sotto del 10% e aumento al 40% della popolazione con laurea o titolo equivalente⁴.

La realizzazione di Europa 2020 richiede il rafforzamento della *governance* economica⁵ e la piena attuazione delle regole vigenti in materia di disciplina di bilancio⁶.

I brani della relazione racchiusi in riquadri riguardano nozioni di diritto europeo di carattere permanente, vale a dire di nozioni di identico contenuto riportate nelle relazioni, sino alle modifiche delle relative disposizioni, disposte da successivi atti normativi.

⁴ Rientrano pure nella strategia di Europa 2020 sette "Iniziative faro", a competenza mista UE-Stati membri, adottate dalla Commissione: "Agenda digitale"; "Gioventù in movimento"; "L'Unione dell'innovazione"; "Una politica industriale per l'era della globalizzazione"; "Un'agenda per le nuove competenze e nuovi posti di lavoro"; "Un'Europa efficiente sotto il profilo delle risorse"; "Piattaforma europea contro la povertà". V. citata comunicazione della Commissione COM(2010) 2020, p. 5.

⁵ L'obiettivo della governance per la Commissione è quello di rendere più efficace l'Unione, rafforzandone la democrazia e consolidando la legittimità delle sue istituzioni. Il nuovo sistema di governance dovrebbe consistere nell'elaborazione e attuazione delle politiche pubbliche migliori e più coerenti che associno le organizzazioni della società civile alle istituzioni europee. V. http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/governance_it.htm.

A tal fine, la Commissione ha proposto i seguenti provvedimenti legislativi:

- COM(2010) 522, definitivo, del 29/9/2010. Proposta di regolamento che modifica il regolamento (CE) n. 1467/97 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi;
- COM(2010) 523, definitivo, del 29/9/2010. Proposta di Direttiva del Consiglio relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri;
- COM(2010) 524, definitivo, del 29/9/2010. Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, relativo all'effettiva applicazione della sorveglianza di bilancio nell'area dell'euro;
- COM(2010) 525, definitivo, del 29/9/2010. Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulle misure esecutive per la correzione degli squilibri macroeconomici eccessivi nell'area dell'euro;
- COM(2010) 526, definitivo, del 29.9.2010. Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 1466/97 per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche;
- COM(2010) 527, definitivo, del 29.9.2010. Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici.

⁶ Sul punto, v. Camera dei Deputati, in

<http://www.camera.it/561?appro=229&Avvio+del+semestre+europeo>

1.2 IL BILANCIO DELL'UNIONE EUROPEA

La base giuridica del bilancio

La disciplina del bilancio dell'UE è contenuta negli artt. da 310 a 325 del TFUE, nonché negli artt. da 3 a 87 del regolamento finanziario applicabile al bilancio delle Comunità europee (in seguito: RF)⁷ e negli artt. da 5 a 115 del relativo regolamento di attuazione emanato dalla Commissione⁸.

Il contenuto del bilancio

Ai sensi dell'art. 310 TFUE, il bilancio dell'UE comprende tutte le entrate e le spese dell'Unione. Include, inoltre, ai sensi dell'art. 41 NTUE, le spese amministrative che le istituzioni sostengono per l'attuazione delle disposizioni concernenti la "Politica estera e sicurezza comune", nonché le spese operative connesse con l'attuazione di dette disposizioni, "eccetto 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". Nei casi in cui non sono a carico del bilancio dell'Unione, le spese sono a carico degli Stati membri secondo un criterio di ripartizione basato sul prodotto nazionale lordo (PNL), salvo che il Consiglio, deliberando all'unanimità, stabilisca altrimenti.

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 e art. 4 RF);
- *verità*: nessuno stanziamento può essere iscritto in bilancio se non corrisponde ad 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 e art. 6 e ss. RF)⁹;
- *pareggio*: nel bilancio entrate e stanziamenti di pagamento devono risultare in pareggio (art. 310 TFUE e 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);
- *euro*: il quadro finanziario pluriennale e il bilancio annuale sono stabiliti in euro (art. 320 TFUE e art. 16 RF);

⁷ Reg. (CE, Euratom) 1605/2002 del Consiglio del 25 giugno 2002, modificato dal reg. (CE, Euratom) 1995/2006 del Consiglio del 13 dicembre 2006 nonché dal reg. (CE) 1525/2007 del Consiglio, del 17 dicembre 2007, e rettificato in Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea L 25 del 30.1.2003. Nel maggio 2010, la Commissione ha presentato una proposta di riforma del regolamento finanziario. V. Bruxelles, 28.5.2010, COM(2010) 260 definitivo.

⁸ Reg. (CE, Euratom) 2342/2002 della Commissione del 23 dicembre 2002 ["recante modalità d'esecuzione del reg. (CE, Euratom) 1605/2002 del Consiglio che stabilisce il regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità europee"], modificato dal reg. (CE, Euratom) 1261/2005 della Commissione del 20 luglio 2005, dal reg. (CE, Euratom) 1248/2006 della Commissione del 7 agosto 2006 nonché dal reg. (CE, Euratom) 478/2007 della Commissione del 23 aprile 2007 e rettificato in Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea L 345 del 28.12.2005.

⁹ Il principio dell'annualità è attenuato dalla distinzione tra stanziamenti dissociati e stanziamenti non dissociati. La necessità di realizzare azioni pluriennali impone il ricorso, come si vedrà dopo, al concetto di stanziamenti dissociati che, al contrario degli stanziamenti non dissociati, danno luogo a stanziamenti d'impegno e a stanziamenti di pagamento.

- *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*: ogni stanziamento deve avere una destinazione determinata ed essere finalizzato ad una spesa specifica. Il bilancio è strutturato per sezioni, titoli, capitoli, articoli e voci (art. 21 RF). Per esigenze di flessibilità, il RF, come la legge di contabilità italiana, prevede gli storni di stanziamenti;
- *sana gestione finanziaria*: ai sensi degli artt. 310 e 317 TFUE, il bilancio deve essere eseguito nel rispetto, tra gli altri, del principio di "sana (o buona) gestione finanziaria". 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".

L'Unione e gli Stati membri cooperano con la Commissione affinché gli stanziamenti siano utilizzati secondo il principio di sana gestione finanziaria".
- *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*: ai sensi dell'art. 29 RF, il bilancio è formato, eseguito ed è oggetto di rendiconto nel rispetto del principio della trasparenza. Il bilancio ed i bilanci rettificativi, definitivamente adottati, sono pubblicati nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea (in seguito: GUUE).

La struttura del bilancio

Il bilancio comprende uno «stato riassuntivo delle entrate e delle spese» e delle sezioni divise in «stati delle entrate e delle spese» per ciascuna istituzione. Le nove sezioni sono: (I) Parlamento europeo; (II) Consiglio; (III) Commissione; (IV) Corte di giustizia; (V) Corte dei conti; (VI) Comitato economico e sociale; (VII) Comitato delle regioni; (VIII) Mediatore europeo e (IX) Garante europeo della protezione dei dati¹⁰.

I tipi di stanziamenti del bilancio

Gli stanziamenti iscritti nel bilancio dell'Unione possono essere dissociati e non dissociati.

Gli stanziamenti dissociati (SD) sono utilizzati per finanziare azioni pluriennali in taluni settori del bilancio. Essi comprendono stanziamenti d'impegno e stanziamenti di pagamento:

¹⁰ Corte dei conti, Relazione annuale sull'esecuzione del bilancio per l'esercizio finanziario 2009, corredata delle risposte delle istituzioni (in GUUE C 303 del 9 novembre 2010), pag. 220.

- gli stanziamenti d'impegno (SI) sono somme relative alla gestione di competenza, corrispondenti agli stanziamenti del bilancio italiano. Essi consentono di contrarre, nel corso dell'esercizio, obblighi giuridici per azioni pluriennali;
- gli stanziamenti di pagamento (SP) sono somme relative alla gestione di cassa, corrispondenti alle previsioni di cassa del bilancio italiano. Consentono di finanziare le spese derivanti da impegni contratti durante l'esercizio in corso e durante gli esercizi precedenti.

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

È importante quindi stabilire, per ciascun esercizio, i seguenti totali:

- 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).

Occorre porre attenzione alla differenza tra «stanziamenti per impegni» e «stanziamenti d'impegno», ed a quella fra «stanziamenti per pagamenti» e «stanziamenti di pagamento». Le due espressioni «stanziamenti d'impegno» e «stanziamenti di pagamento» vengono usate esclusivamente nel contesto degli stanziamenti dissociati.

La nuova procedura di approvazione del bilancio

Il Trattato di Lisbona, oltre alle importanti modifiche di natura istituzionale e sul sistema di voto, contiene nuove norme concernenti la procedura di approvazione del bilancio europeo.

Gli artt. 14 e 16 NTUE, nella versione consolidata, attribuiscono al Parlamento lo stesso rango del Consiglio, stabilendo che essi esercitano congiuntamente la funzione legislativa e la funzione di bilancio.

La normativa specifica è contenuta nell'art. 314 TFUE¹¹.

¹¹ "Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo una procedura legislativa speciale, stabiliscono il bilancio annuale dell'Unione in conformità delle disposizioni in appresso.

1. Ciascuna istituzione, ad eccezione della Banca centrale europea, elabora, anteriormente al 1° luglio, uno stato di previsione delle spese per l'esercizio finanziario successivo. La Commissione raggruppa tali stati di previsione in un progetto di bilancio, che può comportare previsioni divergenti.

Tale progetto comprende una previsione delle entrate e una previsione delle spese.

2. La Commissione sottopone una proposta contenente il progetto di bilancio al Parlamento europeo e al Consiglio non oltre il 1° settembre dell'anno che precede quello dell'esecuzione del bilancio.

L'esecuzione del bilancio e la responsabilità della Commissione

Ai sensi dell'art. 317 TFUE, la Commissione dà esecuzione al bilancio, in cooperazione con gli Stati membri, in base alle disposizioni del regolamento finanziario, sotto la propria responsabilità e nei limiti dei crediti stanziati, in conformità del principio della buona gestione finanziaria.

E' il caso di rilevare che il rispetto di questo principio, peraltro già richiamato in termini generali da altra norma (art. 287 TFUE, relativo al controllo della Corte dei conti), è imposto, in modo particolarmente incisivo anche agli Stati membri, per

La Commissione può modificare il progetto di bilancio nel corso della procedura, fino alla convocazione del comitato di conciliazione di cui al paragrafo 5.

3. Il Consiglio adotta la sua posizione sul progetto di bilancio e la comunica al Parlamento europeo non oltre il 1° ottobre dell'anno che precede quello dell'esecuzione del bilancio. Esso informa esaurientemente il Parlamento europeo dei motivi che l'hanno indotto a adottare tale posizione.

4. Se, entro un termine di quarantadue giorni dalla comunicazione, il Parlamento europeo:

a) approva la posizione del Consiglio, il bilancio è adottato;

b) non ha deliberato, il bilancio si considera adottato;

c) adotta, alla maggioranza dei membri che lo compongono, degli emendamenti, il progetto emendato è trasmesso al Consiglio e alla Commissione. Il presidente del Parlamento europeo, d'intesa con il presidente del Consiglio, convoca senza indugio il comitato di conciliazione. Tuttavia, il comitato di conciliazione non si riunisce se, entro un termine di dieci giorni da detta trasmissione, il Consiglio comunica al Parlamento europeo che approva tutti gli emendamenti.

5. Il comitato di conciliazione, che riunisce i membri del Consiglio o i loro rappresentanti ed altrettanti rappresentanti del Parlamento europeo, ha il compito di giungere, basandosi sulle posizioni del Parlamento europeo e del Consiglio, a un accordo su un progetto comune, a maggioranza qualificata dei membri del Consiglio o dei loro rappresentanti e a maggioranza dei rappresentanti del Parlamento europeo, entro un termine di ventuno giorni dalla convocazione.

La Commissione partecipa ai lavori del comitato di conciliazione e prende ogni iniziativa necessaria per favorire un ravvicinamento fra la posizione del Parlamento europeo e quella del Consiglio.

6. Se, entro il termine di ventuno giorni di cui al paragrafo 5, il comitato di conciliazione giunge a un accordo su un progetto comune, il Parlamento europeo e il Consiglio dispongono ciascuno di un termine di quattordici giorni a decorrere dalla data di tale accordo per approvare il progetto comune.

7. Se, entro il termine di quattordici giorni di cui al paragrafo 6:

a) sia il Parlamento europeo sia il Consiglio approvano il progetto comune o non riescono a deliberare, o se una delle due istituzioni approva il progetto comune mentre l'altra non riesce a deliberare, il bilancio si considera definitivamente adottato in conformità del progetto comune, o

b) sia il Parlamento europeo, deliberando alla maggioranza dei membri che lo compongono, sia il Consiglio respingono il progetto comune, o se una delle due istituzioni respinge il progetto comune mentre l'altra non riesce a deliberare, la Commissione sottopone un nuovo progetto di bilancio, o

c) il Parlamento europeo, deliberando alla maggioranza dei membri che lo compongono, respinge il progetto comune mentre il Consiglio lo approva, la Commissione sottopone un nuovo progetto di bilancio, o

d) il Parlamento europeo approva il progetto comune, mentre il Consiglio lo respinge, il Parlamento europeo può, entro quattordici giorni dalla data in cui il Consiglio lo ha respinto e deliberando a maggioranza dei membri che lo compongono e dei tre quinti dei voti espressi, decidere di confermare tutti gli emendamenti di cui al paragrafo 4, lettera c) o parte di essi. Se un emendamento del Parlamento europeo non è confermato, è mantenuta la posizione concordata in seno al comitato di conciliazione sulla linea di bilancio oggetto di tale emendamento. Il bilancio si considera definitivamente adottato su questa base.

8. Se, entro il termine di ventuno giorni di cui al paragrafo 5, il comitato di conciliazione non giunge a un accordo su un progetto comune, la Commissione sottopone un nuovo progetto di bilancio.

9. Quando la procedura di cui al presente articolo è espletata, il presidente del Parlamento europeo constata che il bilancio è definitivamente adottato.

10. Ciascuna istituzione esercita i poteri ad essa attribuiti dal presente articolo nel rispetto dei trattati e degli atti adottati a norma degli stessi, in particolare in materia di risorse proprie dell'Unione e di equilibrio delle entrate e delle spese."

effetto di un precetto, quasi di identico contenuto, in due diverse disposizioni del Trattato (artt. 310 e 317).

In quest'ottica va richiamato l'art. 53 ter RF, concernente la disciplina della "gestione concorrente" dei fondi tra Commissione e Stati membri, il quale impone a questi ultimi di prendere tutti i provvedimenti legislativi, regolamentari e amministrativi necessari per tutelare gli interessi finanziari delle Comunità. Gli stessi Stati membri inoltre sono tenuti a presentare la sintesi annuale delle revisioni contabili e delle dichiarazioni disponibili (paragrafo 3), già prevista dall'Accordo interistituzionale del 17 maggio 2006 tra Parlamento europeo, Consiglio e Commissione europea sulla disciplina di bilancio e la sana gestione finanziaria¹².

Al riguardo, il Parlamento europeo, già nelle risoluzioni sul discharge dell'esercizio 2003 e successivi aveva proposto l'introduzione dell'obbligo per gli Stati membri di rilasciare apposite dichiarazioni nazionali.

La Commissione, mentre si è impegnata a sostenere le iniziative delle amministrazioni nazionali conformi al citato art. 53 ter RF, non ha invece accolto la proposta del Parlamento, ritenendo che la dichiarazione standard unica non produrrebbe vantaggi sostanziali, attesa la diversità delle strutture governative e di gestione dei fondi UE nei 27 Stati membri¹³.

La risposta della Commissione è stata ritenuta insoddisfacente dal Parlamento europeo, in considerazione del fatto che più dell'80% del bilancio generale europeo rientra nella "gestione concorrente" tra Unione europea e Stati membri, applicabile alla politica agricola ed alle azioni strutturali¹⁴.

Il Parlamento è tornato sul tema con la risoluzione sul discharge per l'esecuzione del bilancio generale dell'Unione europea per l'esercizio 2007, con la quale, dopo aver reiterato il compiacimento, già espresso con la risoluzione di dell'esercizio precedente, per l'adozione da parte di taluni Stati membri (Regno Unito, Paesi Bassi, Svezia e Danimarca) delle dichiarazioni sulla gestione dei fondi europei, e deplorato, nello stesso tempo, l'omissione della maggior parte degli altri Stati membri, tra cui l'Italia (punto 33), ha invitato la Commissione a presentare una proposta di decisione del Consiglio volta a conferire alle dichiarazioni nazionali carattere obbligatorio, suggerendo, inoltre, in applicazione dell'art. 248, paragrafo 3, TCE, il rafforzamento della cooperazione, in materia di controllo della gestione

¹² GUUE C 139 del 14.6.2006.

¹³ Commissione delle Comunità europee, Relazione della Commissione al Parlamento europeo sul seguito dato alle decisioni di discharge 2005 (sintesi) – Risoluzioni del Parlamento europeo [SEC(2007) 1185], Bruxelles, 19.9.2007, COM(2007) 538 definitivo, pag. 4.

¹⁴ Commissione per il controllo dei bilanci, Documento di seduta, A6-109/2008 del 7.4.2008, pag. 24.

condivisa, tra le Istituzioni di controllo nazionali e la Corte dei conti europea (punto 34)¹⁵. La posizione è stata ulteriormente ribadita dalle decisioni di discarico, relative agli esercizi 2008 (punto 47 e ss.)¹⁶ e 2009¹⁷.

In ordine ai rapporti tra la Corte dei conti europea e le Istituzioni nazionali di controllo degli Stati membri, rapporti che - in base all'art. 287, paragrafo 3, TFUE - devono ispirarsi a ad uno spirito di reciproca fiducia e svolgersi in posizione di indipendenza, il Parlamento europeo ha espresso 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, così che alcuni dei suoi membri siano responsabili per determinati ambiti di attività mentre altri sarebbero responsabili per gruppi di Stati membri. Il parlamento ha inoltre osservato che la Corte dei conti dovrebbe essere in grado di far fronte a tale evoluzione dal momento che, negli ultimi anni, il numero dei suoi membri è praticamente raddoppiato, mentre non lo è quello degli ambiti di attività¹⁸.

La gestione di tesoreria della Commissione

La gestione della tesoreria presso la Commissione è affidata a due direzioni generali: la Direzione generale Bilancio (DG BUDG) e la Direzione generale Affari economici e finanziari (DG ECFIN). La DG BUDG è responsabile della gestione della tesoreria di tutto il bilancio amministrato dalla Commissione e del Fondo europeo di

¹⁵ Risoluzione del Parlamento europeo del 23 aprile 2009, recante le osservazioni che costituiscono parte integrante della decisione sul discarico per l'esecuzione del bilancio generale dell'Unione europea per l'esercizio 2007, sezione III – Commissione e agenzie esecutive (GUUE 26.9.2009).

¹⁶ Risoluzione del Parlamento europeo del 5 maggio 2010 recante le osservazioni che costituiscono parte integrante della decisione sul discarico per l'esecuzione del bilancio generale dell'Unione europea per l'esercizio 2008, sezione III – Commissione e agenzie esecutive (SEC(2009)1089 – C7-0172/2009 – 2009/2068(DEC)).

¹⁷ Il Parlamento europeo ha rammentato i suoi ripetuti inviti alla Commissione di presentare una proposta per l'introduzione obbligatoria di dichiarazioni di gestione nazionali, rilasciate e firmate a livello ministeriale, rese pubbliche e debitamente controllate da un revisore indipendente, nella misura in cui tali dichiarazioni rappresentano un primo passo necessario e indispensabile per migliorare l'efficienza dei sistemi nazionali e aumentare la responsabilità nazionale quanto all'utilizzo del denaro dell'Unione (punto 15). Con specifico riguardo alla gestione concorrente, il Parlamento ha chiesto alla Commissione che sia intensificata la cooperazione tra le istituzioni nazionali di controllo e la Corte dei conti, proponendo che venga esaminata la possibilità che le istituzioni nazionali di controllo rilascino, in qualità di revisori contabili esterni accreditati e indipendenti e nel rispetto delle norme internazionali di revisione contabile, attestati nazionali di audit sulla gestione dei fondi dell'Unione, da consegnare ai governi degli Stati membri affinché vengano prodotti durante l'iter di discarico secondo una procedura interistituzionale ad hoc da introdurre. Cfr. Risoluzione del Parlamento europeo del 10 maggio 2011 recante le osservazioni che costituiscono parte integrante della decisione sul discarico relativo all'esecuzione del bilancio generale dell'Unione europea per l'esercizio 2009, Sezione III – Commissione e agenzie esecutive (SEC(2010)0963 – C7-0211/2010 – 2010/2142(DEC)) (punto 7).

¹⁸ Citata Risoluzione del Parlamento europeo del 10 maggio 2011 recante le osservazioni che costituiscono parte integrante della decisione sul discarico relativo all'esecuzione del bilancio generale dell'Unione europea per l'esercizio 2009, Sezione III – Commissione e agenzie esecutive (punto 63).

sviluppo. La DG ECFIN cura la gestione della tesoreria di altre voci fuori bilancio e l'investimento dei fondi dell'Unione.

In base alla normativa europea, nell'attività di gestione della tesoreria, la Commissione deve:

- a) garantire di poter disporre di fondi sufficienti per coprire il fabbisogno di tesoreria derivante dall'esecuzione del bilancio;
- b) istituire sistemi di gestione della liquidità che consentano di elaborare previsioni di tesoreria;
- c) disporre delle somme accreditate sui conti delle risorse proprie nella misura necessaria per coprire il fabbisogno di tesoreria derivante dall'esecuzione del bilancio¹⁹.

Secondo il Parlamento europeo, la Commissione deve migliorare il proprio controllo sulle diverse attività di gestione della tesoreria che svolge e, come raccomandato dalla Corte²⁰, organizzare più regolarmente riunioni tra le due Direzioni generali in causa, affinché queste possano scambiarsi le informazioni sui rischi e mettere in comune le esperienze acquisite e le migliori prassi²¹.

I dati del preventivo 2009

Con atto del 18 dicembre 2008, il Presidente del Parlamento europeo ha dichiarato l'adozione definitiva del bilancio per l'esercizio 2009²².

Il totale delle previsioni definitive delle entrate per l'esercizio 2009 (coincidente, in applicazione del principio di pareggio del bilancio, con il totale degli stanziamenti per pagamenti) è di 113.035,4 milioni di euro, dopo i bilanci rettificativi²³.

I documenti contabili dell'Unione²⁴

Il sistema contabile europeo si basa sui «conti annuali dell'Unione europea», costituiti dai «rendiconti finanziari consolidati» e dalle «relazioni consolidate

¹⁹ In argomento, Corte dei conti europea, La gestione di tesoreria presso la Commissione, Relazione speciale n. 5/2009, pag. 40 e ss.

²⁰ Il Parlamento fa riferimento alla citata relazione speciale della Corte dei conti n. 5/2009.

²¹ Citata Risoluzione del Parlamento europeo del 5 maggio 2010 recante le osservazioni che costituiscono parte integrante della decisione sul discharge per l'esecuzione del bilancio generale dell'Unione europea per l'esercizio 2008, punto 297.

²² GUUE L 69 del 13 marzo 2009.

²³ Corte dei conti, Relazione annuale sull'esecuzione del bilancio per l'esercizio finanziario 2009, cit., pag. 227.

²⁴ Corte dei conti, Relazione annuale sull'esecuzione del bilancio per l'esercizio finanziario 2009, cit., p. 10.

sull'esecuzione del bilancio»²⁵. I rendiconti finanziari consolidati comprendono lo stato patrimoniale, il conto del risultato economico, la tabella dei flussi di cassa, il prospetto delle variazioni dell'attivo netto, una sintesi dei criteri contabili significativi e altre note esplicative (compresa l'informativa per settore di attività). Le relazioni consolidate sull'esecuzione del bilancio » sono corredate di una sintesi dei principi di bilancio e di note esplicative.

La responsabilità della "Direzione" relativamente ai «conti annuali dell'Unione europea» riguarda i seguenti aspetti: la definizione, l'applicazione e il 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, la selezione e l'applicazione di politiche contabili appropriate basate sulle norme contabili adottate dal contabile della Commissione e l'elaborazione di stime contabili ragionevoli rispetto alle circostanze²⁶.

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)* o, 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*).

A norma dell'art. 129 RF, la Commissione approva i conti annuali dell'Unione europea dopo il loro consolidamento, da parte del contabile, in base alle 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'Unione europea.

La presentazione dei conti

Ogni anno la Commissione sottopone al Parlamento europeo e al Consiglio (nonché alla Corte dei conti²⁷) i conti dell'esercizio trascorso concernenti le operazioni del bilancio. Inoltre, essa comunica loro un bilancio finanziario che espone l'attivo e il passivo dell'Unione.

²⁵ In tema, Commissione dell'Unione europea, Conti annuali dell'Unione europea. Esercizio 2009, Rendiconti finanziari consolidati e relazioni consolidate sull'esecuzione del bilancio, Bruxelles, 20.7.2010, SEC(2010) 963 definitivo.

²⁶ A livello delle istituzioni e degli organismi europei, 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. Corte dei conti, Relazione annuale sull'esecuzione del bilancio per l'esercizio finanziario 2009, cit.

²⁷ Art. 128 RF.

La Commissione presenta inoltre 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 (art. 318 TFUE).

Dichiarazione di affidabilità dei conti

La Corte dei conti europea presenta annualmente al Parlamento europeo ed al Consiglio una dichiarazione in cui attesta l'affidabilità dei conti e la legittimità e regolarità delle relative operazioni. La relazione è pubblicata nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*²⁸.

Si riportano di seguito alcuni brani della dichiarazione di affidabilità della Corte relativi all'esercizio 2009²⁹:

“III. È responsabilità della Corte presentare al Parlamento europeo ed al Consiglio una dichiarazione, basata sull'audit espletato, concernente l'affidabilità dei conti e la regolarità delle operazioni. La Corte ha svolto l'audit in base ai principi internazionali di audit e al codice deontologico dell'IFAC³⁰ e ai principi internazionali delle istituzioni superiori di controllo dell'INTOSAI³¹ nella misura in cui risultino applicabili al contesto dell'Unione europea. Tali principi richiedono che la Corte pianifichi e svolga l'audit per ottenere la garanzia ragionevole che i «conti annuali dell'Unione europea» sono privi di inesattezze rilevanti e che le relative operazioni sono legittime e regolari.

IV. L'audit prevede che vengano esperite procedure per ottenere elementi comprovanti gli importi e le note esplicative presentate nei conti consolidati definitivi, nonché la legittimità e regolarità delle operazioni sottostanti. La scelta delle procedure dipende dal giudizio professionale dell'auditor, fra le cui competenze rientra anche la valutazione dei rischi di inesattezze rilevanti nei conti consolidati e dei casi di significativa inosservanza del quadro giuridico dell'Unione europea, dovute a frode o errore, nelle operazioni sottostanti. L'auditor, nel valutare tali rischi, esamina l'adeguatezza del controllo interno ai fini della preparazione e della fedele presentazione dei conti consolidati nonché dei sistemi di supervisione e controllo posti in essere per garantire la legittimità e la regolarità delle operazioni sottostanti, al fine di definire procedure di audit adeguate alle circostanze. L'audit comprende anche una valutazione dell'adeguatezza dei criteri contabili utilizzati e della plausibilità delle

²⁸ Art. 287 TFUE.

²⁹ Corte dei conti, Relazione annuale sull'esecuzione del bilancio per l'esercizio finanziario 2009, cit., pag. 10 e ss.

³⁰ International Federation of Accountants.

³¹ International Organisation of Supreme Audit Institutions.

stime contabili effettuate e una valutazione della presentazione complessiva dei conti consolidati definitivi e delle relazioni annuali di attività.

VII. A giudizio della Corte, i «conti annuali dell'Unione europea» presentano un'immagine fedele, sotto tutti gli aspetti rilevanti, della situazione finanziaria dell'UE al 31 dicembre 2009 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.

IX. A giudizio della Corte, le Entrate, gli impegni per tutti i gruppi di politiche e i pagamenti alla base dei conti per l'esercizio chiuso al 31 dicembre 2009 per i gruppi di politiche Affari economici e finanziari e Spese amministrative e di altra natura sono, sotto tutti gli aspetti rilevanti, legittimi e regolari.

X. A giudizio della Corte, i pagamenti alla base dei conti per l'esercizio chiuso al 31 dicembre 2009 per i gruppi di politiche Agricoltura e risorse naturali, Coesione, Ricerca, energia e trasporti, Aiuti esterni, sviluppo e allargamento e Istruzione e cittadinanza sono inficiati da errori in misura rilevante. I sistemi di supervisione e controllo sono parzialmente efficaci nel prevenire o individuare e correggere i rimborsi di spese sovradichiarate o non ammissibili."

I dati del consuntivo 2009

Si premette che i dati contenuti in questo paragrafo, tratti dalla relazione della Corte dei conti europea per il 2009, sono diversi da quelli contenuti nei prospetti, collocati alla fine del capitolo, rilevati dal rapporto finanziario sul bilancio 2009 della Commissione europea³². La differenza dipende, per quanto riguarda le entrate, dal fatto che il rapporto finanziario include i surplus dell'anno precedente relativi alle voci delle risorse proprie IVA ed RNL e riporta inoltre l'ammontare delle risorse concernenti le risorse proprie tradizionali al netto della ritenuta del 25% a favore degli Stati membri. Quanto alle spese, la relazione della Corte riclassifica le varie voci con criteri diversi da quelli presi in considerazione dal rapporto finanziario.

Nel corso del 2009, sono state rimosse entrate complessive per 117.285 milioni di euro, di cui 110.373 a titolo di risorse proprie³³, suddivise come segue³⁴:

³² Commission européenne, Budget de l'UE 2009. Rapport financier, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg, 2010, pag. 69.

³³ Per le entrate diverse dalle risorse proprie, v. nota 47.

³⁴ Corte dei conti, Relazione annuale sull'esecuzione del bilancio per l'esercizio finanziario 2009, cit., pag. 38.

(milioni di euro)

Risorse proprie	Importi	%
Risorse proprie tradizionali (RPT)	14.529	13,16
Risorsa IVA	13.743	12,45
Risorsa RNL	82.413	74,67
Correzione Regno Unito	-315	-0,29
Agevolazioni Paesi Bassi e Svezia	4	0,00
Totale risorse proprie	110.374	100,00

Fonte: Corte dei conti europea

Il totale dei pagamenti effettuati nell'esercizio è di 118.361 milioni di euro, di cui 110.748,7 al netto delle spese di amministrazione (pari a 7.612,3 milioni), così distinte³⁵.

(milioni di euro)

Pagamenti effettuati		Importi	%
Crescita sostenibile,		44.686,50	40,35
di cui: <i>Competitività</i>	10.753,60		
<i>Coesione</i>	33.932,90		
Risorse naturali		55.876,30	50,45
Cittadinanza, libertà, sicurezza e giustizia		1.993,90	1,80
Ruolo mondiale dell'UE		7.982,90	7,21
Compensazioni		209,10	0,19
Totale		110.748,70	100,00

Fonte: Corte dei conti europea

Nei conti consolidati 2009:

- l'attivo totale è passato da 87.192 milioni di euro del 2008 a 100.859 del 2009, mentre il passivo totale è passato da 134.616 milioni di euro del 2008 a 145.585 del 2009;
- il risultato economico dell'esercizio è peggiorato, passando da un'eccedenza di 12.686 milioni di euro del 2008 a 4.457 del 2009³⁶.

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 citata relazione di valutazione delle finanze dell'Unione, la relazione annuale della Corte dei conti europea, accompagnata dalle risposte delle istituzioni controllate alle osservazioni della Corte stessa, la dichiarazione di affidabilità dei conti di cui all'art. 287 TFUE, paragrafo 1 (*Déclaration d'assurance-DAS*)), nonché le pertinenti relazioni speciali della Corte.

³⁵ Corte dei conti, Relazione annuale sull'esecuzione del bilancio per l'esercizio finanziario 2009, cit., pag. 237.

³⁶ Corte dei conti, Relazione annuale sull'esecuzione del bilancio per l'esercizio finanziario 2009, cit., pag. 239 e ss.

La Commissione compie tutti i passi necessari per dar seguito (*follow-up*) alle osservazioni che accompagnano le decisioni di scarico³⁷ ed alle altre osservazioni del Parlamento europeo concernenti l'esecuzione delle spese, nonché 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 ed in particolare alle istruzioni impartite ai servizi incaricati dell'esecuzione del bilancio³⁸. Dette relazioni sono trasmesse alla Corte dei conti europea.

La crisi economica e il bilancio UE

L'esercizio 2009 è stato caratterizzato dagli interventi eccezionali di finanza pubblica aventi lo scopo di limitare l'impatto della crisi finanziaria.

Per quanto concerne l'Unione, la Commissione ha dato attuazione alle prime fasi del piano per il rilancio economico, che ha permesso l'impiego di 2 miliardi di euro per finanziare progetti energetici.

Grazie al Fondo di sostegno alla globalizzazione, l'Unione ha inoltre contribuito a ridurre l'impatto della chiusura di stabilimenti in otto Paesi, per un totale di 52 milioni di euro.

Altri 112 miliardi di euro erogati nel 2009 dal bilancio europeo hanno riguardato molteplici aspetti della vita quotidiana degli europei e delle persone residenti nei Paesi terzi³⁹.

La riforma del bilancio

L'Accordo interistituzionale tra Parlamento europeo, Consiglio e Commissione del 17 maggio 2006 conteneva, nella dichiarazione n. 3 ad esso allegata, l'invito alla Commissione a "procedere a una revisione generale ed approfondita" di tutti gli aspetti relativi alle spese e alle risorse, inclusa la correzione per il Regno Unito, e a presentarla nel 2008/2009". La stessa dichiarazione prevedeva la partecipazione del Parlamento alla revisione in tutte le fasi della procedura.

La Commissione ha ottemperato all'invito nel mese di settembre 2007, promuovendo, con la comunicazione "Riformare il bilancio, cambiare l'Europa", una consultazione pubblica sulla riforma del bilancio.

³⁷ L'art. 319 TFUE e la relativa rubrica (capo 4 del titolo II della parte sesta del Trattato), analogamente peraltro all'art. 276 del TCE, usano il termine "scarico", a differenza della prassi (cfr., per esempio, Relazione della Commissione per il controllo dei bilanci del 14 aprile 2011 sul discarico per l'esecuzione del bilancio generale dell'Unione europea per l'esercizio 2009, Sezione III – Commissione e agenzie esecutive [SEC(2010)0963 – C7-0211/2010 – 2010/2142(DEC)]) che preferisce il vocabolo "discarico", utilizzato nel presente testo.

³⁸ V. pure art. 86 RF.

³⁹ Commission européenne, Budget de l'UE 2009. Rapport financier, cit., pag. 5.

La citata comunicazione ha messo in evidenza che il bilancio europeo è al contempo imponente in termini di valore assoluto (oltre 100 miliardi di euro l'anno) e modesto come percentuale della spesa complessiva dell'UE (meno del 2,5%).

La riforma, secondo la Commissione, ha lo scopo di garantire che il bilancio raggiunga i massimi risultati, sia gestito in maniera ineccepibile e riesca a produrre i miglioramenti concreti nella vita quotidiana. Esso deve cambiare per tenere conto delle priorità in costante trasformazione e per accompagnare il processo di integrazione nel corso della sua evoluzione.

A fronte dell'attuale assetto normativo, caratterizzato dalla presenza di diversi meccanismi permanenti o temporanei di correzione delle entrate, la revisione si pone l'obiettivo di analizzare se e in che misura i nuovi meccanismi di correzione e i relativi principi siano ancora giustificati. Essa dovrebbe inoltre valutare attentamente le eventuali risorse alternative, tenendo conto della sovranità nazionale in materia di politica fiscale, della mobilità transfrontaliera di alcune basi imponibili e dell'impatto di tali risorse sulle relative politiche dell'UE⁴⁰.

Al riguardo ha osservato il Governo italiano che la revisione rappresenta effettivamente un'opportunità unica per riflettere in un'ottica di lungo periodo sul bilancio dell'Unione europea e sul suo regime di finanziamento, libera dai condizionamenti derivanti da un tipico negoziato sulle prospettive finanziarie⁴¹.

L'iniziativa della Commissione di promuovere una consultazione pubblica sulla riforma del bilancio ha stimolato un ampio dibattito, ricevendo quasi 300 contributi, che rispecchiano un ampio ventaglio di posizioni e proposte⁴².

Le prossime tappe del processo di riforma saranno costituite dalla revisione della normativa finanziaria (regolamento finanziario del Consiglio e regolamento di esecuzione della Commissione), e dall'intenzione della Commissione di semplificare la materia del bilancio.

In vista di questa iniziativa, il Commissario alla programmazione finanziaria e bilancio, ha inviato, d'intesa con il suo Presidente, una comunicazione alla Commissione, che mira a razionalizzare le regole finanziarie e accelerare l'esecuzione del bilancio per contribuire alla ripresa economica⁴³.

⁴⁰ Commissione delle Comunità europee, Riformare il bilancio, cambiare l'Europa. Documento di consultazione pubblica in vista della revisione del bilancio, Bruxelles, 12.9.2007, SEC(2007) 1188, def., pag. 4 e ss.

⁴¹ http://www.iai.it/pdf/EU-Budget-Review_Italy-ITA.pdf, pag. 1.

⁴² Commissione delle Comunità europee, Relazione sulla consultazione. Riforma del bilancio, trasformazione dell'Europa: sintesi dei contributi. Documento di lavoro redatto dal Segretario generale e dalla DG Bilancio, Bruxelles, 3.11.2008, SEC(2008) 2739, pag. 2.

⁴³ Commission des Communautés européennes, Bruxelles, le 8.4.2009, SEC(2009) 477 final.

Nel corso del 2010 sono intervenuti sul tema due documenti: la proposta di modifica del regolamento finanziario e una comunicazione della Commissione sulla revisione del bilancio.

La modifica del regolamento finanziario persegue le seguenti finalità:

maggiore flessibilità nell'applicazione dei principi di bilancio, per rispondere meglio alle esigenze operative ed alleggerire gli oneri amministrativi inutili a carico dei destinatari dei finanziamenti dell'Unione;

- razionalizzazione dei rapporti con i partner nell'attuazione ai quali la Commissione affida la gestione dei programmi o di parte delle azioni di programmazione;
- passaggio del regime delle sovvenzioni dalla gestione basata sul costo reale (input) a un sistema basato sul risultato (output);
- garanzia della sana gestione finanziaria lasciando allo stesso tempo un considerevole margine di manovra agli ordinatori affinché possano adeguare i mezzi ai loro vincoli operativi e ai rischi finanziari che si trovano a dover affrontare;
- modernizzazione del sistema di gestione dei rischi e delle misure di controllo per renderli più commisurati alla probabilità di errori e ai costi correlati⁴⁴.

Quanto alla riforma del bilancio, essa deve collocarsi, secondo la Commissione, nella strategia di "Europa 2020". Per giungere a questo traguardo, occorre ripensare il ruolo del bilancio. Esso deve essere percepito come uno degli strumenti comuni di cui disponiamo per conseguire gli obiettivi comuni. In un'epoca di intense pressioni sulle finanze pubbliche, il bilancio dell'Unione e i bilanci nazionali non possono essere considerati in competizione tra loro; al contrario, essi devono perseguire gli stessi obiettivi, ai livelli in cui possono ottenere i risultati migliori.

Anche il modo in cui il bilancio UE viene applicato può essere semplificato e reso più efficace. È necessario disporre di una maggiore flessibilità, affinché esso si adatti all'evoluzione delle circostanze, garantendo però al contempo il finanziamento degli investimenti a lungo termine.

Da tali riflessioni scaturiranno le proposte, che saranno presentate nel giugno 2011, di un nuovo quadro finanziario pluriennale relativo agli anni successivi al 2013. In tale occasione, saranno presentati una proposta di regolamento che istituisce il quadro finanziario pluriennale e un progetto di decisione in materia di risorse proprie. Nella seconda metà del 2011, la Commissione presenterà le proposte

⁴⁴ Bruxelles, 28.5.2010, COM(2010) 260 definitivo.

legislative necessarie per attuare le politiche e i programmi volti a sostenere le ambizioni dell'Unione europea per gli anni a venire⁴⁵.

1.3 LE RISORSE PROPRIE DELL'UNIONE EUROPEA

1.3.1 Nozione

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 decisione⁴⁶ 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 disposizione del Trattato contiene il principio del finanziamento integrale del bilancio, tramite, fatte salve le altre entrate⁴⁷, risorse proprie. Ne consegue l'obbligo del pareggio del bilancio europeo, prescritto dall'art. 310 TFUE, con esclusione della possibilità per l'Unione di ricorrere al prestito come fonte di finanziamento.

Al citato art. 269 TCE ha dato attuazione la decisione del Consiglio del 21 aprile 1970, che ha sostituito il precedente sistema, previsto dal Trattato di Roma, dei contributi finanziari versati dagli Stati membri alla Comunità (sistema di finanziamento tipico delle organizzazioni internazionali), con quello delle risorse proprie, ossia con entrate di pertinenza europea.

⁴⁵ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo, al Comitato delle Regioni e ai Parlamenti nazionali, Revisione del bilancio dell'Unione europea, COM(2010) 700 definitivo, Bruxelles, 19.10.2010, {SEC(2010) 7000 definitivo} (punto 8).

⁴⁶ 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 riportato precedentemente nel testo, una doppia unanimità degli Stati membri: prima, in sede di Consiglio per approvare la decisione e, poi, in sede di ratifica dai singoli Stati.

⁴⁷ 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 il saldo dell'esercizio precedente.

Dopo il provvedimento del 1970, contenente la prima regolamentazione delle risorse proprie, sono state emanate numerose altre decisioni del Consiglio⁴⁸, l'ultima delle quali è costituita dalla n. 2007/436/CE, Euratom del 7 giugno 2007⁴⁹.

1.3.2 Disciplina

La disciplina delle risorse proprie è contenuta nella decisione del Consiglio 2007/436, che prevede: • l'eliminazione della distinzione sostanziale tra dazi agricoli e dazi doganali⁵⁰; • 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 membro⁵¹; • il diritto degli Stati membri a trattenere il 25% degli importi delle risorse proprie tradizionali, a titolo di spese di riscossione⁵²; • il diritto di Austria, Germania, Paesi Bassi e Svezia di beneficiare nel periodo 2007–2013 della riduzione delle aliquote di prelievo della risorsa IVA⁵³; • il diritto dei Paesi Bassi e della Svezia di beneficiare di una riduzione lorda del contributo RNL annuo pari, rispettivamente, a 605 e a 150 milioni di euro, a prezzi 2004; • una correzione degli squilibri di bilancio accordata al Regno Unito nella misura stabilita dall'art. 4; • l'abrogazione della dec. 2000/597 (fatta salva l'applicazione dell'art. 10, paragrafo 2) a decorrere dal 1° gennaio 2007; • la sua entrata in vigore al primo giorno del mese successivo al ricevimento dell'ultima notifica dell'avvenuto espletamento delle procedure richieste dalle norme costituzionali degli Stati membri per l'adozione della decisione stessa.

1.3.3 Tipologia

Premessa

Le risorse proprie sono costituite da tre categorie di entrate: le RPT, comprendenti i dazi doganali e i dazi agricoli, la risorsa propria IVA e la risorsa propria RNL⁵⁴.

⁴⁸ Decisioni del Consiglio 85/257 del 7 maggio 1985, 88/376 del 24 giugno 1988, 94/728 del 31 ottobre 1994 e 2000/597 del 29 settembre 2000.

⁴⁹ La decisione è stata ratificata dall'Italia con l'art. 2.66 della legge finanziaria 2008 (legge 24 dicembre 2007, n. 244).

⁵⁰ Ciò, a seguito dell'attuazione nel diritto dell'UE degli accordi conclusi nel quadro dei negoziati commerciali multilaterali dell'Uruguay Round.

⁵¹ 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, in quanto, in presenza di un livello di prosperità relativa meno elevato, il consumo e quindi l'IVA tendono incidono in misura maggiore sul reddito nazionale di un Paese. Commission européenne, Budget de l'UE 2008. Rapport financier, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg, 2009, pag. 65.

⁵² Sul punto, v. Convenzione 2009/C 92/01 relativa allo sdoganamento centralizzato, concernente l'attribuzione delle spese di riscossione nazionali rattenute allorché le risorse proprie tradizionali sono messe a disposizione del bilancio dell'UE.

⁵³ L'aliquota è fissata allo 0,225% per l'Austria, allo 0,15% per la Germania ed allo 0,10% per i Paesi Bassi e la Svezia.

⁵⁴ La dec. 2000/597 ha sostituito il PNL con il RNL. Sul punto, v. il reg. (CE, Euratom) n. 1287/2003 del Consiglio, del 15 luglio 2003, relativo all'armonizzazione del reddito nazionale lordo ai prezzi di mer-

I meccanismi e l'evoluzione delle singole risorse proprie sono esposti nei riquadri che seguono⁵⁵.

Le risorse proprie tradizionali

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, chiamati prima 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.

Si aggiungono a queste tasse i contributi sulla produzione di zucchero, isoglucosio e sciroppo d'insulina, che sono versati dai produttori di zucchero all'interno della Comunità, a differenza delle tasse sulle importazioni agricole.

La risorsa propria basata sull'IVA⁵⁶

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 seconda decisione «risorse proprie» 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 quarta decisione «risorse proprie» del 31 ottobre 1994 ha predisposto invece un ritorno progressivo all'aliquota dell'1% nel periodo 1995-1999, motivato da esigenze di equità.

Infine, la decisione sulle risorse proprie presa nel 2000, sostituita ora dalla dec. 2007/436 della quale è stato prima esposto il contenuto, ha ridotto l'aliquota massima al livello attuale dello 0,5% della base imponibile IVA armonizzata e livellata⁵⁷.

cato (reg. RNL) e COM(2006) 199 definitivo. In tema, Commissione delle Comunità europee, Adeguamento tecnico del quadro finanziario per il 2007 all'evoluzione dell'RNL e dei prezzi, Bruxelles, 22.6.2006, COM(2006) 327 definitivo.

⁵⁵ Cfr. http://europa.eu/legislation_summaries//budget/134011_it.htm.

⁵⁶ In tema, Decisione della Commissione (2010/7/UE, Euratom) del 22 dicembre 2009 che autorizza l'Italia a ricorrere a talune valutazioni approssimative per il calcolo della base delle risorse proprie provenienti dall'IVA.

⁵⁷ In argomento, Il finanziamento dell'Unione europea. Relazione della Commissione sul funzionamento del sistema delle risorse proprie, Bruxelles, 14.7.2004, COM(2004) 505 definitivo, volume I, pag. 2. In tema, decisione del Consiglio del 7.11.2006 che autorizza taluni Stati membri ad applicare un'aliquota ridotta su taluni servizi ad alta intensità di lavoro (GUUE L 314 del 15.11.2006).

La risorsa propria basata sul RNL⁵⁸

Questa risorsa é stata istituita con la decisione del 24 giugno 1988. Essa 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 del 1995 (SEC 95), nel quale la nozione di PNL è sostituita con quella del RNL. Per mantenere tuttavia immutato l'importo delle risorse finanziarie messe a disposizione delle Comunità, il massimale delle risorse proprie è stato adattato ed equivale ora 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 bilancio⁵⁹.

La risorsa propria RNL costituisce la 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 la Comunità può percepire.

La riscossione delle risorse proprie

Alla riscossione delle risorse proprie tradizionali provvedono le amministrazioni finanziarie degli Stati membri che ne curano poi il versamento all'Unione europea. Su queste risorse l'Unione riconosce, in conformità alla decisione del 2000, un compenso del 25% agli Stati, a titolo di rimborso delle spese di riscossione.

Ai sensi del reg. 1150/2000 del Consiglio, modificato dal reg. 2028/2004 del Consiglio del 16 novembre 2004, le risorse proprie vengono accreditate da ogni Stato membro sul conto aperto a tale scopo a nome della Commissione presso il Tesoro o l'organismo da esso designato. Il conto è esente da spese (art. 9, par. 1).

L'iscrizione della risorsa propria IVA e della risorsa propria RNL è effettuata il primo giorno feriale di ogni mese in ragione di un dodicesimo degli importi risultanti a tale titolo dal bilancio (art. 10, par. 3). Ogni ritardo nelle iscrizioni sul conto di cui al citato art. 9 dà luogo al pagamento, da parte dello Stato membro, di interessi di mora (art. 11, par. 1).

⁵⁸ Decisione del Consiglio 2010/196/UE, Euratom del 16 marzo 2010, relativa alla ripartizione dei servizi di intermediazione finanziaria indirettamente misurati (SIFIM) per la determinazione del reddito nazionale lordo (RNL) utilizzato ai fini del bilancio dell'Unione europea e delle sue risorse proprie.

⁵⁹ La somma risultante dall'applicazione di questa aliquota ai RNL di tutti gli Stati membri costituisce il massimo delle entrate, a titolo di risorse proprie, che l'Unione può esigere dagli stessi Stati. Ciò significa che il massimale delle spese che l'Unione può stanziare nel bilancio non può superare tale tetto. Se la somma delle entrate dell'Unione, costituite dalle due prime categorie di risorse proprie (risorse proprie tradizionali e risorsa IVA) e dagli altri proventi (interessi su prestiti concessi dall'Unione, ammende, introiti derivanti dalla vendita di pubblicazioni, eccetera), non è sufficiente a coprire il totale delle spese determinato dall'Autorità di bilancio (Consiglio e Parlamento europeo), nel quadro della procedura di approvazione del bilancio annuale, il saldo viene automaticamente reperito a titolo della risorsa propria RNL. La quale, proprio perché destinata a colmare la differenza tra entrate disponibili e spese autorizzate, è anche denominata "risorsa complementare". Per i "margini disponibili" (differenze tra i totali degli stanziamenti di pagamento in percentuale del RNL e i massimali delle risorse proprie in percentuale del RNL) nel periodo 2007-2013, v. il citato Accordo interistituzionale tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione sulla disciplina di bilancio e la sana gestione finanziaria. La risorsa propria RNL tende ad assicurare la stabilità finanziaria e a migliorare il principio di proporzionalità del regime fiscale comunitario, dato che il RNL esprime la capacità contributiva degli Stati membri, riequilibrando così gli effetti distorsivi derivanti da un tributo indiretto come l'IVA.

Per dare attuazione alla nuova decisione sulle risorse proprie 2007/436, era stato emanato il reg. (CE, Euratom) 1150/2000, modificato successivamente dal reg. 105/2009 del Consiglio del 26 gennaio 2009⁶⁰. Sulla proposta del nuovo regolamento⁶¹, la Corte dei conti europea aveva espresso il parere n. 2/2008⁶². E' stata inoltre emanata la decisione della Commissione 2009/504 del 28 maggio 2009, recante modifiche alla decisione 97/245/CE, Euratom che fissava le modalità di comunicazione da parte degli Stati membri di talune informazioni trasmesse alla Commissione nel quadro del sistema delle risorse proprie delle Comunità.

Per quanto riguarda la risorsa IVA, la Commissione ha pubblicato la sesta relazione prevista dall'art. 12 del reg. (CEE, Euratom) 1553/1989⁶³.

In questo documento, la Commissione premette che, 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 controllo. Con la conseguenza che, in questa materia, non esiste una sola risposta esatta e sono difficilmente disponibili soluzioni adatte a ogni situazione.

Pur riconoscendo tali limiti, la Commissione, ha tuttavia formulato con le precedenti relazioni una serie di raccomandazioni volte ad assicurare miglioramenti nei metodi di lavoro degli Stati membri.

Con la nuova relazione, la Commissione si pone un obiettivo fondamentale per un'autorità di referto, quello di conoscere l'impatto sui destinatari delle raccomandazioni contenute nelle precedenti relazioni, vale a dire di conoscere se la sua attività di referto abbia determinato un cambiamento nella normativa o nella prassi gestionale delle amministrazioni nazionali.

A tal fine, la Commissione ha individuato due indicatori potenziali che potrebbero essere utilizzati per misurare il successo delle relazioni. Il riscontro più positivo sarebbe la prova che le relazioni hanno innescato un dibattito da parte dell'Autorità di bilancio che, a sua volta, ha apportato miglioramenti nei regimi di gestione e riscossione dell'IVA.

Secondo la Commissione, nulla dimostra che ciò si sia verificato.

⁶⁰ Il nuovo regolamento adegua il testo del precedente reg. 1150/2000 alla dec. 2000/597/CE. In particolare, il nuovo regolamento elimina il riferimento al prodotto interno lordo (PNL), sostituendolo con il reddito nazionale lordo (RNL), modifica i termini in materia di contabilizzazione delle risorse proprie per allinearsi alla prassi bancaria e detta norme in materia di riserva relativa alle operazioni di prestito e di garanzia sui prestiti e per la riserva per gli aiuti d'urgenza.

⁶¹ Si v. in argomento, COM(2008) 223 definitivo del 29.4.2008.

⁶² GUUE C 192 del 29.7.2008.

⁶³ Bruxelles, 11.11.2008, COM(2008) 719 definitivo, {SEC(2008 2759)}.

Inoltre, era stato chiesto agli Stati membri di segnalare quali azioni avessero intrapreso per attuare le raccomandazioni. Dopo la pubblicazione dell'ultima relazione nel 2005, la Commissione ha organizzato un seminario con l'intento di appurare le azioni poste in atto dagli Stati membri per dare attuazione alle raccomandazioni o, in caso di mancata attuazione, dei motivi o delle alternative prescelte.

La valutazione realistica dei risultati ottenuti a seguito delle raccomandazioni ha fornito pochi elementi per giungere a conclusioni positive. La valutazione ha confermato l'adeguatezza della maggior parte delle raccomandazioni ed ha accertato che gli Stati membri hanno o avevano preso misure su temi analoghi, senza però aver preso spunto dalle raccomandazioni stesse.

Conclusivamente, la Commissione ha preso atto che le relazioni in questione non hanno dato luogo a cambiamenti vantaggiosi o a miglioramenti nei metodi utilizzati dagli Stati membri per la gestione della risorsa IVA.

Essa si riserva quindi di avviare, nell'ambito del Comitato consultivo per le risorse proprie, una discussione fra i principali soggetti in materia degli Stati membri sui temi affrontati a norma dell'art. 12 del citato reg. 1553/1989, comprese le conclusioni che si possono trarre dalla relazione⁶⁴.

1.3.4 Struttura e dinamica

L'analisi dei rapporti finanziari tra l'Italia e l'Unione europea si basa sui dati contenuti nei prospetti collocati alla fine del capitolo, tratti dal citato rapporto finanziario sul bilancio dell'Unione relativo all'esercizio 2009.

I dati concernenti le somme complessive ed analitiche versate dagli Stati membri all'UE a titolo di risorse proprie (e correzione britannica⁶⁵) sono indicati nei prospetti 1, 6, 7 e 8 che riguardano la serie storica 2003-2009.

Preliminarmente, va rilevato che nel 2009 il totale dei versamenti (109 miliardi di euro)⁶⁶ segna per la prima volta una flessione (-2%) rispetto all'anno precedente, che si era già connotato per il minimo valore di crescita (1,1%) nel settennio di riferimento. Ne è derivato che nell'esercizio in questione la media delle variazioni percentuali si è ridotta da 6,2 a 4,6 punti (prospetto 1).

Nel 2009 la dinamica interna dell'aggregato si è accentuata con un consistente aumento della risorsa RNL dal 67 al 75,2 per cento del totale. Si è pure verifica-

⁶⁴ Commissione delle Comunità europee, Sesta relazione a norma dell'art. 12 del regolamento (CEE, Euratom) n. 1553/89 sulle procedure di riscossione e di controllo dell'IVA {SEC(208) 2759}, Bruxelles, 11.11.2008, COM(2008) 719 definitivo, pag. 10 e ss.

⁶⁵ In argomento, v. paragrafo 1.5.3.

⁶⁶ Come si rileva dal prospetto 1, nell'esercizio 2009 l'ammontare delle risorse proprie incide in misura del 93% sul totale complessivo delle entrate dell'Unione.

ta in termini relativi una crescita, ma di lieve entità (poco più di mezzo punto), della risorsa IVA (il cui valore assoluto segna comunque nel settennio un forte ridimensionamento di quasi 14 punti). All'espansione dell'incidenza percentuale delle risorse RNL ed IVA ha corrisposto la riduzione delle risorse proprie tradizionali, in misura non particolarmente significativa (appena 2,2 punti), in conseguenza della segnalata flessione complessiva dell'aggregato.

La nuova dinamica del 2009 rende ancora più equa la ripartizione delle spese tra gli Stati membri, in quanto, come si è già rilevato, il RNL rappresenta un indicatore più significativo della ricchezza dei Paesi rispetto all'IVA, anche se si tratta di entrate che a rigore "non possono essere considerate come risorse proprie dell'Unione europea, ma rappresentano trasferimenti dagli Stati membri"⁶⁷.

1.4 LE SPESE DELL'UNIONE EUROPEA

In questo capitolo l'analisi delle spese dell'Unione è limitata ai profili aggregati, in quanto le varie categorie di spesa saranno esaminate distintamente in modo approfondito nei successivi capitoli.

Anche per le spese dell'Unione europea, così come per le entrate, esiste un panorama informativo molto ampio. Il rapporto finanziario 2008 della Commissione riportava infatti la serie storica delle spese suddivise per rubriche dal 1958 al 2008⁶⁸. Il nuovo rapporto limita l'esposizione dei dati al periodo 2000-2009.

Le spese sono ripartite in due grandi aggregati, di diversa dimensione e destinazione: le spese amministrative o di funzionamento (che incidono sul totale in misura del 6,5%⁶⁹) e le spese operative concernenti le politiche europee, oggetto di analisi nei successivi capitoli.

La prima iscrizione nel bilancio di spese operative è stata fatta nel 1965 ed ha riguardato il Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia-Sezione garanzia (FEAOG-G), destinato ad attuare la politica agricola. Per quanto concerne i Fondi strutturali, sono state registrate nel 1968 le spese relative al Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia-Sezione orientamento (FEAOG-O) e al Fondo sociale

⁶⁷ Parlamento europeo, Relazione sulla riforma della procedura di bilancio: possibili opzioni in vista della revisione dei trattati. 2002/2271(INI), 20 febbraio 2003, finale A5-0046/2003, pag. 6.

⁶⁸ Commission européenne, Budget de l'UE 2008. Rapport financier, cit., pag. 77.

⁶⁹ Commission européenne, Budget de l'UE 2009. Rapport financier, cit., pag. 10.

europeo (FSE) e nel 1975 (anno di emanazione del relativo reg. istitutivo 724/1975 del Consiglio) quelle concernenti il Fondo europeo di sviluppo regionale (FERS).

Dal 2007, in attuazione dell'Accordo interistituzionale del 17 maggio 2006, è cambiata la classificazione delle spese, che sono ora organizzate nelle seguenti sei rubriche⁷⁰:

1. Crescita sostenibile

1a. Competitività per la crescita e l'occupazione

1b. Coesione per la crescita e l'occupazione

2. Conservazione e gestione delle risorse naturali

3. Cittadinanza, libertà, sicurezza e giustizia

3a. Libertà, sicurezza e giustizia

3b. Cittadinanza

4. L'UE come partner mondiale⁷¹

5. Amministrazione⁷²

6. Compensazioni.

La contrazione delle spese dell'Unione, che già si era manifestata, seppure in misura lieve (0,2%), nel precedente esercizio, assume nel 2009 valore più consistente (2,2%), in conseguenza della rilevata riduzione del 2% delle risorse proprie.

Come risulta dal prospetto 2, le due maggiori voci di spesa del triennio 2007-2009 (per il periodo precedente si rinvia alla relazione dello scorso anno), che incidono sul totale per l'89%, sono le risorse naturali e la politica di coesione. Le risorse naturali costituiscono l'aggregato maggioritario del periodo considerato (53,3% nel 2009). Entrambe le voci di spesa registrano un lieve ridimensionamento (in entrambi i casi poco più del 2%), cui corrisponde un aumento delle altre spese, e segnatamente (oltre 3 punti) della spesa finalizzata al miglioramento della competitività (che con la "coesione" forma l'aggregato "crescita sostenibile").

⁷⁰ Sul punto, v. pure Comunicazione della Commissione del 14 luglio 2004, Prospettive finanziarie 2007- 2013 COM (2004) 487 def.

⁷¹ Gli obiettivi essenziali dell'UE in materia di politica estera sono la stabilità, la sicurezza e la prosperità dei suoi vicini.

⁷² 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. Corte dei conti europea, Relazione annuale. Il bilancio dell'Unione europea per l'esercizio 2008. Nota informativa, p. 30.; in [www. http://eca.europa.eu/portal/pls/portal/docs/1/3266321.PDF](http://eca.europa.eu/portal/pls/portal/docs/1/3266321.PDF)

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

1.5.1 I versamenti dell'Italia all'Unione europea

L'Italia nel 2009 ha versato complessivamente all'UE, a titolo di risorse proprie, la somma di 14,4 miliardi di euro, con una significativa flessione del 5,2% rispetto all'anno precedente (prospetto 3), che aveva però segnato un forte aumento (8%) nei confronti del 2007. Con la sola esclusione del 2008, l'ammontare delle risorse versate nel 2009 costituisce il massimo storico del settennio.

La risorsa propria di peso marcatamente prevalente è quella basata sul RNL che in corrispondenza del 2009 segna il maggior valore assoluto (10,4 miliardi di euro) e la più alta percentuale d'incidenza sul totale del comparto (72,4%) di tutto il settennio, con uno scarto rispetto al 2003 di oltre 13 punti.

Alla relevantissima crescita del RNL fa riscontro la riduzione delle altre voci, con particolare riguardo alla risorsa IVA che nel 2009 espone - per tutto il periodo considerato - il valore assoluto minimo (1,4 miliardi di euro), la maggiore variazione annua negativa (ben 52,6%) e la più bassa percentuale di incidenza sul totale (appena 9,6%).

Quanto, infine, 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), il 2009 inverte favorevolmente la generale tendenza del settennio, esponendo (unitamente all'esercizio 2006) la più bassa, ma pur sempre rilevante (oltre un miliardo di euro), percentuale d'incidenza del settennio, pari al 7,5%.

Sul piano comparativo (prospetto 8), l'importo versato dall'Italia all'UE, a titolo di risorsa RNL, si colloca pure nel 2009, come in tutti gli altri anni del settennio, al quarto posto nella graduatoria degli Stati membri, con il 12,7% sul totale, che rappresenta il valore più alto dell'ultimo triennio.

Anche le risorse proprie tradizionali si situano nel 2009 al quarto posto della graduatoria (dopo Germania, Regno Unito e Paesi Bassi), con il 10,4% che, invertendo la tendenza sull'esercizio 2008, rappresenta il maggior valore del settennio dopo quella del 2006 (prospetto 6).

Segno diverso registra invece l'andamento della risorsa IVA che nel 2009, coerentemente con la dinamica prima descritta, segna una consistente flessione nei confronti del 2008 (4,5 punti), recedendo dal quarto al quinto posto nella graduatoria dell'Unione (prospetto 7).

1.5.2 Gli accrediti dell'Unione europea all'Italia

L'UE ha accreditato complessivamente all'Italia nel 2009 la somma di 9,1 miliardi di euro, con un decremento del 9,4% rispetto all'esercizio precedente, che aveva già registrato una flessione pressoché della stessa entità (9,3%) sul 2007 (prospetto 3).

Il rilevante decremento dell'accredito ha determinato, nonostante la minore entità - rispetto al 2008 - dei versamenti italiani all'UE, messa in evidenza nel paragrafo precedente, il peggioramento del saldo negativo italiano, pervenuto nell'esercizio sul quale si riferisce a 5,2 miliardi di euro.

Quanto all'analisi di dettaglio, atteso il mutamento della classificazione delle spese dell'Unione, effettuato a decorrere dal 2007, occorre considerare separatamente il quadriennio 2003-2006 e il triennio 2007-2009.

In ordine al quadriennio, il settore di spesa di maggiore rilevanza è quello relativo alla politica agricola (FEAOG-Sezione Garanzia), che assorbe per quasi tutto il periodo oltre la metà del totale dei fondi erogati all'Italia (e, addirittura il 70,4% in corrispondenza del 2002⁷³). Nel 2006, la politica agricola registra un decremento, in termini di incidenza sul totale, rispetto all'anno precedente (50,9% contro il 52,4%).

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

A livello europeo, per tutto il quadriennio, la quota italiana della spesa agricola si, come risulta dalla precedente relazione, colloca al quarto posto, dopo Francia, Spagna e Germania, con riferimento al 2006. La percentuale risultante in quest'ultimo esercizio (11%) è però la più bassa di tutto il periodo considerato.

Relativamente al triennio 2007-2009, si è accentuata ulteriormente, nell'ambito delle somme accreditate dall'Unione all'Italia, la predominanza della rubrica relativa alla conservazione e gestione delle risorse naturali, che nel 2009, pur segnando il minor valore assoluto del periodo, registra un'incidenza sul totale pari al 58%, superiore di oltre 4 punti al dato del 2008 (prospetto 3).

E' confermato nel triennio l'andamento fortemente recessivo del settore concernente la politica di coesione, il cui importo nel 2009 si riduce, rispetto all'anno precedente (caratterizzato, a sua volta, da una rilevante flessione sul 2007), di ol-

⁷³ V. precedente relazione, pag. 50.

tre un terzo in valore assoluto e più di 10 punti percentuali in termini di incidenza sul totale.

A fronte della diminuzione dei valori assoluti delle risorse naturali e della coesione, si rilevano nel triennio variazioni incrementali significative per gli altri settori di spesa (e, in particolare, per quello concernente la "cittadinanza") che, però, sono d'importo modesto.

Sul piano comparativo (prospetto 9), si riscontra un decremento delle quote italiane per le risorse naturali e competitività nonché, in misura molto più consistente, per la coesione⁷⁴ e rilevantissimi incrementi degli altri due settori di spesa.

1.5.3 Il saldo netto. La questione degli squilibri di bilancio

La situazione dei flussi finanziari tra Italia e Unione europea relativa al periodo 2003-2009 è esposta nei prospetti 4 e 5.

Il prospetto 4, elaborato dalla 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 indicate nel prospetto 9.

A quest'ultimo riguardo, oltre ai Fondi tradizionali (FEAOG-G, FEAOG-O, SFOP, FESR, FSE)⁷⁵, il prospetto include, relativamente al triennio 2007-2009 (per il quale trova applicazione la nuova classificazione prevista dal citato Accordo interistituzionale del 17 maggio 2006), il Fondo europeo per la pesca (FEP), istituito dal reg. 1198/2006 del 27 luglio 2006, il Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), istituiti dal reg. 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).

Il prospetto 5, che riporta dati di fonte europea, calcola il saldo per differenza tra le "spese operative" (ossia delle somme accreditate dall'UE agli Stati membri, al netto delle spese amministrative) e il contributo nazionale, prendendo però in considerazione non il contributo effettivo, ossia le somme effettivamente versate dallo Stato membro all'UE, ma "la chiave di ripartizione" corrispondente, cioè l'incidenza percentuale del versamento nazionali e di ogni Stato sul totale degli stessi, al netto delle risorse proprie tradizionali. Il totale dei "contributi nazionali" viene poi "adat-

⁷⁴ 34,6% nel 2009 rispetto all'esercizio precedente, che aveva già registrato una flessione del 17,2% sul 2007.

⁷⁵ Cfr. Glossario, collocato alla fine del volume.

tato" (*ajusté, adjusted*) in modo da corrispondere al totale delle spese operative affinché la somma dei saldi di bilancio operativi sia uguale a zero⁷⁶.

Dal citato prospetto 5 risulta che nel periodo 2003-2009 i maggiori contribuenti netti (Stati membri con saldi negativi) sono, nell'ordine, Germania, Francia, Italia, Regno Unito, Paesi Bassi, Svezia, Belgio, Danimarca, Austria, Finlandia e Lussemburgo.

La decisione 2007/436 sulle risorse proprie ha accordato, come si è visto, il diritto di Austria, Germania, Paesi Bassi e Svezia di beneficiare nel periodo 2007-2013 della riduzione delle aliquote di prelievo della risorsa IVA e inoltre il diritto dei Paesi Bassi e della Svezia di usufruire di una ulteriore riduzione lorda del contributo RNL annuo. A questi benefici va poi aggiunta la tradizionale correzione degli squilibri di bilancio riconosciuta al Regno Unito.

Nel settennio 2003-2009, i Paesi con i maggiori saldi positivi restano, nell'ordine, Spagna, Grecia, Polonia, Portogallo, Ungheria e Irlanda. Con l'eccezione della Polonia e dell'Ungheria, si tratta degli Stati membri che hanno usufruito dei finanziamenti previsti dal Fondo di coesione, istituito con reg. 1164/1994 del Consiglio del 16 maggio 1994⁷⁷, a favore degli Stati aventi un PNL pro capite inferiore al 90% della media europea.

Relativamente all'Italia, il saldo netto negativo (risultante dalla maggiore somma versata all'UE rispetto a quella ricevuta) concernente il settennio risulta, secondo i calcoli della Ragioneria generale dello Stato, di 30,8 miliardi di euro, mentre per la Commissione europea il dato è d'importo notevolmente inferiore (18,9 miliardi di euro).

Nell'ambito dei rapporti finanziari con l'Unione la questione di maggiore criticità riguarda l'obbligo degli Stati membri di versare all'UE somme a titolo di correzione degli squilibri di bilancio a favore del Regno Unito ("correzione britannica"). Questo obbligo si fonda sulla decisione del Consiglio europeo di Fontainebleau del 1984, il quale ha stabilito, accogliendo le richieste del Regno Unito, che "... ogni Stato membro con un onere di bilancio eccessivo rispetto alla propria prosperità relativa potrà beneficiare di una correzione a tempo debito"⁷⁸.

Lo squilibrio di bilancio è dato dalla differenza tra l'incidenza del Regno Unito sul totale delle spese dell'UE ripartite tra gli Stati membri e quella concernente i versamenti delle risorse proprie IVA e RNL. La differenza in punti percentuali è mol-

⁷⁶ Commission européenne, Budget de l'UE 2009. Rapport financier, cit., pag. 85.

⁷⁷ Il Fondo di coesione è ora disciplinato dal reg. (CE) 1083/2006 e dal reg. (CE) 1084/2006.

⁷⁸ Bollettino delle Comunità europee, n. 6/1984, pag. 10.

tiplicata per l'ammontare complessivo delle spese dell'Unione ripartite tra gli Stati membri. La somma rimborsata al Regno Unito rappresenta il 66% dello squilibrio di bilancio. L'onere della correzione è a carico degli altri 26 Stati membri. La ripartizione del finanziamento è dapprima calcolata sulla base dell'incidenza di ciascun Paese sul totale del RNL dell'UE. L'onere a carico della Germania, dei Paesi Bassi, dell'Austria e della Svezia è tuttavia limitato, come si è visto, a un quarto del valore normale. Il resto è addebitato agli altri 22 Stati membri⁷⁹.

Come è stato ripetutamente affermato in questa sede, la Corte dei conti italiana condivide le posizioni espresse dalla Commissione⁸⁰, dalla Corte dei conti europea⁸¹ e dal Parlamento europeo⁸², secondo cui i vantaggi e gli svantaggi derivanti dall'appartenenza di un Paese all'Unione europea non si esauriscono nel dato finanziario, in quanto occorre tenere conto anche di valutazioni di natura extracontabile.

E, tuttavia, è incontestabile che la questione del saldo sia rilevante dal punto di vista dell'interesse nazionale, sia per considerazioni di ordine finanziario (l'onere a carico dell'Italia per la correzione britannica nel settennio 2003-2009 è stato, come si rileva dal prospetto 3, di 8.304. miliardi di euro)⁸³, sia in punto di principio.

⁷⁹ Commission européenne, Budget de l'UE 2008. Rapport financier, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg, 2009, pag. 66.

⁸⁰ Rileva la Commissione che i vantaggi derivanti dal lavorare per comuni obiettivi, quali la liberalizzazione commerciale e l'integrazione economica, non possono essere valutati in termini finanziari. Commissione europea, Il finanziamento dell'Unione europea. Relazione della Commissione sul funzionamento del sistema delle risorse proprie, Bruxelles, 07.10.1998 COM(1998) 560 def. Allegato 3, pag. 1 e ss. V. pure Commission européenne, Budget de l'UE 2009. Rapport financier, cit., pag. 95, «Soldes budgétaires».

⁸¹ La Corte europea osserva che i saldi di bilancio portano ad un'interpretazione sbagliata o ad una valutazione inesatta dei vantaggi tratti dalle politiche di spesa dell'Unione europea. Inoltre, per la Corte, l'eccedenza di produzione generata dalla spesa in un Paese non è limitata a quel solo Paese, ma può estendersi a causa delle importazioni/esportazioni di beni e servizi anche a Paesi terzi, donde la conclusione che sono gli effetti delle scelte delle politiche di bilancio, non i semplici flussi finanziari, che forniscono le indicazioni più attendibili per valutare gli eventuali squilibri. Corte dei conti europea, Relazione speciale n. 6/1998 sul bilancio del sistema delle risorse proprie basate sull'IVA e sul PNL, pag. 64.

⁸² Per il Parlamento europeo, contrapporre i contributi apportati ai vantaggi ricevuti in termini finanziari da un determinato Stato, facendoli passare come "bilancio netto", è quantomeno un esercizio improprio e controverso per diverse ragioni. Innanzitutto, una parte considerevole del bilancio non ritorna agli Stati membri, ma serve per sostenere azioni nei Paesi terzi. Inoltre, i Fondi comunitari possono cofinanziare, ad esempio, un progetto di infrastrutture in un'area meno sviluppata, che viene così contabilizzato come contributo al Paese di quella regione. A implementare i progetti, poi, sono spesso le imprese di altri Paesi europei, a cui è stato assegnato l'appalto e a cui andrà una parte considerevole dei Fondi comunitari. Non va dimenticato, inoltre, che secondo il Parlamento europeo l'Unione europea è prima di tutto e per natura, una comunità fondata sulla solidarietà fra gli Stati che la compongono, e che secondo il Trattato si impegnano a "rafforzare l'unità delle economie e assicurarne uno sviluppo armonioso, riducendo le differenze esistenti nelle varie regioni...". Che dire poi dei dazi doganali, parte delle entrate dell'UE, prelevati dal Paese dove un dato bene entra fisicamente e quindi attribuiti a quel Paese, anche se in realtà i dazi sono pagati dal consumatore finale, che spesso si trova in un altro Paese? Cfr. <http://www.europarl.europa.eu>.

⁸³ La legge comunitaria 2006 (art. 15-ter legge n. 11 del 2005, introdotto dall'art. 7 della legge 13 del 2007) fa carico al Governo di presentare ogni tre mesi alle Camere una relazione sull'andamento dei flussi finanziari tra l'Italia e l'UE, circostanza che conferma la rilevanza della questione degli squilibri di bilancio.

Al riguardo, va anzitutto rilevato che, nonostante il dichiarato carattere generale della decisione del Consiglio europeo di Fontainebleau, di fatto, sino a tempi recenti, la correzione era stata applicata solo a favore del Regno Unito.

A parte ciò, l'attuale prassi è oggetto di critiche generalizzate.

Per la Commissione, la concessione di una correzione su base esclusiva al Regno Unito non trova più giustificazione, in quanto negli ultimi venti anni, le evoluzioni economiche, l'allargamento e le modifiche alla struttura del bilancio UE hanno cambiato il contesto.

Sulla base di questa considerazione, la Commissione presentò nel 2004 una proposta (poi superata) di modifica dell'attuale sistema attraverso un meccanismo di correzione generalizzata che tenesse presenti i seguenti due obiettivi:

- evitare saldi di bilancio negativi eccessivi, riducendo parallelamente le differenze fra contribuenti netti a livelli di prosperità comparabili;
- garantire che i costi di finanziamento del meccanismo restassero ad un livello ragionevole⁸⁴.

Secondo la Corte dei conti europea, l'esistenza di qualsiasi meccanismo correttore compromette la semplicità e la trasparenza del sistema delle risorse proprie. Il calcolo dei saldi netti in particolare impone, secondo la Corte, diverse scelte (sulle voci da includere, sui periodi di riferimento e sui metodi contabili) che rendono alquanto complesso qualsiasi meccanismo correttore. Inoltre i saldi netti di bilancio non sono dei buoni indicatori per valutare i benefici complessivi ottenibili dalle politiche europee, in quanto non tengono conto dell'effetto moltiplicatore di tali politiche⁸⁵.

La stessa Corte europea ha ribadito la sua posizione critica con il parere 2/2006, concernente la proposta di decisione del Consiglio relativa al sistema delle risorse proprie, osservando che essa contrasta con le conclusioni del Consiglio europeo del dicembre 2005, in quanto non prevede criteri "per determinare in modo obiettivo se l'onere di bilancio sia eccessivo e quando uno Stato membro debba beneficiare di una correzione".

⁸⁴ Commissione delle Comunità europee, Proposta di decisione del Consiglio relativa al sistema delle risorse proprie delle Comunità europee e proposta di reg. del Consiglio che definisce le misure di esecuzione della correzione degli squilibri di bilancio in conformità degli articoli 4 e 5 della dec. del Consiglio del (...) relativa al sistema delle risorse proprie delle Comunità europee, Bruxelles, 14.7.2004, COM(2004) 501 definitivo.

⁸⁵ Corte dei conti europea, Parere n. 4/2005, in GUUE C 167, pag. 3. In tema, v. Comitato economico e sociale europeo, Parere sulla proposta di decisione del Consiglio relativa al sistema delle risorse proprie delle Comunità europee, COM(2006) 99 def. - 2006/0039 (CNS), Eco/181, Bruxelles, 5.7.2006, pag. 7.

La proposta, inoltre, a parere della Corte, è priva di sistemi di monitoraggio, volti a verificare se un determinato onere di bilancio continui ad essere eccessivo e di un meccanismo che permetta ad altri Stati membri di beneficiare di una correzione⁸⁶.

Della cosiddetta correzione britannica si è occupato il citato Accordo interistituzionale del 17 maggio 2006, che fa carico alla Commissione di procedere ad una revisione generale e approfondita comprendente tutti gli aspetti relativi alle spese dell'UE, compresa la politica agricola comune, e alle risorse proprie, inclusa la correzione per il Regno Unito, e di presentarla nel 2008-2009⁸⁷.

La Commissione ha accolto l'invito promuovendo, attraverso il documento "Riformare il bilancio, cambiare l'Europa" del settembre 2007, una consultazione pubblica sulla riforma del bilancio.

Secondo questo documento, negli anni successivi all'accordo di Fontainebleau del 1984 sono stati introdotti diversi meccanismi permanenti o temporanei di correzione sul fronte delle entrate. "Tali correzioni, ivi compresa la correzione per il Regno Unito, i versamenti forfettari a favore dei Paesi Bassi e della Svezia, le aliquote IVA ridotte per i Paesi Bassi, la Svezia, la Germania e l'Austria e una trattenuta forfettaria del 25% delle risorse proprie tradizionali per gli Stati membri che le riscuotono hanno considerevolmente ridotto la semplicità e la trasparenza del sistema. Inoltre, questa logica, accompagnata dal crescente accento posto su un approccio prettamente 'contabile', il cui principale obiettivo è massimizzare i risultati, ha creato alcune tensioni tra gli Stati membri"⁸⁸.

Sull'argomento, il Governo italiano ha rilevato che nell'ultimo negoziato è stata avanzata, senza successo, l'ipotesi di introdurre un meccanismo di correzione generalizzata, che dovrebbe assicurare, sulla base di determinati criteri e soglie, una compensazione automatica agli Stati membri che incorrono in squilibri eccessivi nella loro posizione di contribuenti netti. Questo approccio tende tuttavia a istituzionalizzare la logica dei saldi netti, rendendo il sistema più complesso.

Si tratta comunque di un'ipotesi da tenere in considerazione, poiché essa potrebbe consentire, come *extrema ratio*, di inserire la problematica dei saldi netti in una cornice chiara e definitiva (in cui il riconoscimento di correzioni di bilancio deri-

⁸⁶ Corte dei conti europea, Parere n. 2/2006 (GUUE C 203 del 25.8.2006), pag. 51.

⁸⁷ Cfr. Dichiarazione sulla revisione del Quadro finanziario allegata all'Accordo interistituzionale tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione sulla disciplina di bilancio e la sana gestione finanziaria.

⁸⁸ Commissione delle Comunità europee, Riformare il bilancio, cambiare l'Europa. Documento di consultazione pubblica in vista della revisione del bilancio, Bruxelles, 12.9.2007, SEC(2007) 1188, def., pag. 12.

verebbe da regole condivise e valide per tutti), senz'altro preferibile alla situazione attuale, in cui i rimborsi sono *ad hoc*⁸⁹.

Un altro autorevole sostegno alla tesi, qui sostenuta, di rivedere il meccanismo della "correzione britannica" si rinviene nel documento della Commissione sulla riforma del bilancio, dove si legge che tutte le categorie di partecipanti si oppongono fermamente a qualsiasi tipo di rettifiche, eccezioni e compensazioni. La netta maggioranza ritiene che, per rendere il bilancio UE più equo e trasparente, sia indispensabile abolire le attuali eccezioni e i meccanismi correttivi in vigore⁹⁰.

Infine, con l'ultimo documento sulla riforma del bilancio del 19 ottobre 2010, la Commissione ha espresso l'opinione che il nuovo sistema di finanziamento del bilancio UE "potrebbe comprendere tre dimensioni strettamente collegate tra loro: la semplificazione della contribuzione degli Stati membri, l'introduzione di una o più risorse proprie nuove e la graduale soppressione di tutti i meccanismi di rettifica"⁹¹, compresa, è lecito desumere, la correzione britannica.

1.6 I CONTROLLI SUL BILANCIO DELL'UE

1.6.1 Descrizione del sistema di controllo

Il sistema di controllo finanziario sul bilancio dell'UE è costituito da tre sottosistemi: controlli svolti dagli Stati membri sull'utilizzazione dei Fondi europei, controlli interni della Commissione sulla propria attività di gestione e sul funzionamento dei sistemi nazionali, controllo esterno della Corte dei conti europea sul bilancio dell'Unione.

A. Controlli svolti dagli Stati membri sull'utilizzazione dei fondi europei.

Ai sensi dell'art. 53 ter RF, le amministrazioni nazionali devono:

- verificare la corretta esecuzione delle azioni finanziate dal bilancio dell'Unione;
- prevenire le irregolarità e le frodi;

⁸⁹ http://www.iai.it/pdf/EU-Budget-Review_Italy-ITA.pdf, pag. 7.

⁹⁰ Commissione delle Comunità europee, Relazione sulla consultazione. Riforma del bilancio, trasformazione dell'Europa: sintesi dei contributi. Documento di lavoro redatto dal Segretario generale e dalla DG Bilancio, Bruxelles, 3.11.2008, SEC(2008) 2739, pag. 10.

⁹¹ V. successivo paragrafo 1.7.

- recuperare i fondi indebitamente versati o non correttamente utilizzati oppure perduti in conseguenza d'irregolarità o di 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 della Comunità (art. 8 reg. 2988/1995 del Consiglio) e di recuperare i pagamenti irregolari (art. 4 citato reg. 2988/1995 e art. 53 ter, par. 2, lett. C), RF).

La stessa normativa attribuisce altri controlli alla Commissione. Questa infatti deve verificare: (a) la conformità delle pratiche amministrative con le norme europee; (b) l'esistenza dei documenti giustificativi necessari e la loro concordanza con le entrate e le spese della Comunità; (c) le condizioni in cui vengono eseguite e verificate le operazioni finanziarie (art. 9 citato reg. 2988/1995).

La Commissione può anche effettuare controlli *in loco*, ai sensi del proprio reg. 2185/1996, e svolgere la supervisione sulle verifiche di conformità alla normativa europea, effettuate dagli Stati membri.

Oltre questa normativa di carattere generale, esistono regolamentazioni specifiche sul controllo concernenti sia l'entrata, per la quale si rinvia al paragrafo 1.6.2, sia i vari settori di spesa, oggetto di esame nei successivi capitoli della relazione.

B. Controlli interni della Commissione sulla propria attività di gestione.

Si è già rilevato che, ai sensi degli artt. 287, 310 e 317 TFUE⁹² nonché dell'art. 27, par. 1 RF, l'esecuzione del bilancio deve rispettare, tra gli altri, il criterio di "buona gestione finanziaria", vale a dire i parametri di economia, efficienza ed efficacia. La prescrizione è reiterata nell'art. 28 bis RF, il quale stabilisce che il bilancio deve essere eseguito secondo il principio di un controllo interno efficace ed

⁹² Si è anzi rilevato che il Trattato prescrive ripetutamente (artt. 310 e 317 TFUE) agli Stati membri di cooperare con la Commissione per garantire che gli stanziamenti siano utilizzati secondo i principi della buona gestione finanziaria.

efficiente, adeguato per ogni modo di gestione, e in conformità delle normative settoriali specifiche.

La definizione di controllo interno nell'UE rispecchia quella dell'Intosai⁹³. Esso deve 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.

Il controllo interno nell'ambito della Commissione rientra nella responsabilità della dirigenza.

Spetta infatti ai direttori generali realizzare nelle loro direzioni generali sistemi di controllo interno adeguati ed efficienti e di dare conto alla Commissione del loro stato di funzionamento e dell'uso che viene fatto delle risorse a loro disposizione.

Si tratta di una responsabilità globale che essi esercitano, vigilando sulle strutture e sui processi che essi stessi stabiliscono all'interno della loro direzioni generali allo scopo di assicurarsi che i sistemi di gestione di controllo funzionino correttamente.

Nel campo della gestione finanziaria ciò significa che il direttore generale o il capo del servizio è incaricato di designare gli ordinatori delegati, congiuntamente alla fissazione delle loro responsabilità e dell'obbligo di dare conto dei risultati della loro attività⁹⁴.

Secondo, infatti, l'art. 60 del RF, l'ordinatore (*authorising officer*) pone in essere i sistemi e le procedure interni di gestione e di controllo adeguati all'esecuzione dei suoi compiti, mentre il contabile (*accounting officer*) è incaricato di definire e convalidare i sistemi stabiliti dall'ordinatore (art. 61 RF).

In base ai risultati delle attività di audit interno e di controllo interno, i direttori generali della Commissione, redigono le "Relazioni annuali di attività", che espon-

⁹³ International Organization of Supreme Audit Institutions-Intosai, Lignes directrices sur les normes de contrôle interne à promouvoir dans le secteur public, senza data, in www.intosai.org.

⁹⁴ 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, paragrafo 2. V. pure, Clarification of the role of Directors-General in the framework of shared management, C(2003) 1830, 17.6.2003; Internal rules of the implementation of the general budget of the European Union, C(2010) 1858, 8.4.2010.

gono i risultati conseguiti a fronte degli obiettivi e la valutazione dell'efficienza ed efficacia del sistema di controllo interno.

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

Le relazioni dei direttori generali sono riassunte in un documento della Commissione, denominato "relazione di sintesi". 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 del proprio controllo⁹⁵.

Ciò premesso, si passa a descrivere il sistema di audit interno e di controllo interno della Commissione, che risulta costituito dalle seguenti strutture:

- Servizio di audit interno-SAI (*Internal Audit Service-IAS*): costituito con decisione della Commissione dell'11 aprile 2000⁹⁶, nel contesto della riforma della stessa, il SAI ha la funzione di esprimere 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. In particolare, verifica l'adeguatezza e l'efficacia dei sistemi interni di gestione e valuta l'efficienza e l'efficacia dei sistemi di controllo e di revisione contabile interni (art. 85 ss. RF). Il Servizio riferisce gli esiti del proprio controllo al Comitato di controllo degli audit, di cui si dirà dopo;
- Risorse di audit interno (*Internal Audit Capabilities-IACs*): rispondono direttamente al direttore generale e hanno il compito di garantire l'efficacia dei sistemi di controllo interno e di fornire consigli sul modo di migliorare detti sistemi⁹⁷;
- Servizio finanziario centrale (*Central Financial Service*): stabilisce le norme finanziarie, le procedure e le norme minime per la valutazione del controllo interno (iCAT: *Internal control assessment tool*) e fornisce consulenza sulla loro applicazione;

⁹⁵ In sede di discharge dell'esercizio 2008, il Parlamento europeo ha deplorato che, nella relazione annuale 2008, la Corte dei conti rilevi nuovamente che alcune delle relazioni annuali di attività non contengono elementi sufficienti ai fini della dichiarazione di affidabilità (punto 72). Cfr. risoluzione del Parlamento europeo del 5 maggio 2010 recante le osservazioni che costituiscono parte integrante della decisione sul discharge per l'esecuzione del bilancio generale dell'Unione europea per l'esercizio 2008, sezione III – Commissione e agenzie esecutive (SEC(2009)1089 – C7-0172/2009 – 2009/2068(DEC)).

⁹⁶ SEC(2000) 560.

⁹⁷ Il Parlamento europeo, premesso che l'audit interno in seno alla Commissione viene svolto dal servizio orizzontale di audit interno (IAS) e dalla struttura verticale di audit interno (IAC) in ogni direzione generale; ritiene che tale modello possa essere efficace soltanto se il lavoro svolto dall'IAC è affidabile, rilevando, tuttavia, che una revisione dei risultati dell'audit dell'IAC da parte dello IAS potrebbe essere percepita come un'attività di polizia e danneggiare il rapporto tra IAS e IAC.

- 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 scarico, e gestisce eventuali conflitti di interesse;
- Istanza specializzata in irregolarità finanziarie (*Specialised financial irregularities panel*): struttura indipendente sul piano funzionale e competente ad accertare le irregolarità finanziarie in ogni istituzione e le eventuali conseguenze (art. 66 RF);
- Ufficio europeo per la lotta antifrode-OLAF⁹⁸ (*European Anti-fraud Office*): ha il compito di proteggere gli interessi finanziari dell'Unione europea 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 i procedimenti disciplinari.

In ordine al sistema di controllo interno, il Parlamento europeo⁹⁹ ha espresso preoccupazione per le ripetute critiche sollevate dalla Corte dei conti sulla qualità insufficiente dei controlli negli Stati membri e ritiene dannosa per l'immagine dell'Unione europea la possibilità per i singoli Stati membri di applicare norme di controllo diverse.

Nonostante il graduale miglioramento della DAS dal 2003 (il 56% delle spese ha ottenuto pareri di revisione positivi da parte della Corte nel 2008 rispetto al 6% del 2003), ha inoltre manifestato inquietudine, per la valutazione della Corte, secondo cui non è ancora possibile determinare se il piano d'azione della Commissione verso un quadro di controllo interno integrato abbia avuto un impatto misurabile sui sistemi di supervisione e di controllo, e per la mancata capacità della Commissione di dimostrare che le misure da essa adottate per migliorare i sistemi di supervisione e di controllo siano state efficaci nel limitare il rischio di errori in alcuni ambiti del bilancio.

Ha conseguentemente invitato la Commissione a presentare regolarmente una valutazione del sistema di controllo interno integrato, chiedendo che le relazioni annuali di attività e la relazione di sintesi trattino ancor più approfonditamente e in

⁹⁸ L'acronimo OLAF corrisponde alla denominazione francese dell'organismo (Office européen de Lutte Anti-Fraude).

⁹⁹ Citata Risoluzione del Parlamento europeo del 5 maggio 2010 recante le osservazioni che costituiscono parte integrante della decisione sul scarico per l'esecuzione del bilancio generale dell'Unione europea per l'esercizio 2008, Sezione III – Commissione (punti 55 e ss).

maniera più esplicita del funzionamento dei sistemi dei servizi della Commissione e degli Stati membri per quanto riguarda la gestione concorrente.

Più recentemente, il Parlamento ha invitato la Commissione a pubblicare nella relazione di sintesi una valutazione dei punti di forza e di debolezza dei sistemi di controllo e di gestione dei singoli Stati membri sulla base delle attività di audit e ha suggerito alla Commissione di istituire una 'tabella di valutazione' della qualità dei controlli per Stato membro e per settore, secondo un modello a matrice (punto 35). Inoltre, in applicazione dell'art. 287, par. 4, secondo comma, TFUE, ha invitato la Corte dei conti a elaborare un parere sulla qualità delle autorità nazionali di audit (punto 37)¹⁰⁰.

C. Controllo esterno della Corte dei conti europea sul bilancio dell'UE

Il controllo esterno sul bilancio viene espletato dall'esercizio 1977 dalla Corte dei conti europea¹⁰¹. La Corte 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).

La Corte controlla anche la legittimità e la regolarità delle entrate e delle spese, accerta la sana gestione finanziaria. I controlli possono essere svolti prima della chiusura dei conti dell'esercizio finanziario in causa; i controlli hanno luogo tanto sui documenti quanto, in caso di necessità, *in loco*, presso le istituzioni delle Comunità, negli Stati membri e nei Paesi terzi.

La Corte 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 della Comunità.

1.6.2 I controlli sulle risorse proprie nel 2009

Ai fini del controllo occorre distinguere le risorse proprie tradizionali (dazi doganali riscossi sulle importazioni e tassa sulla produzione dello zucchero) dalle risorse IVA ed RNL. Le prime sono imposte accertate e rimosse dagli Stati membri. Le risorse IVA ed RNL sono basate su statistiche macroeconomiche elaborate a partire da operazioni che non possono essere verificate direttamente¹⁰².

¹⁰⁰ Citata Risoluzione del Parlamento europeo del 10 maggio 2011 recante le osservazioni che costituiscono parte integrante della decisione sul discarico relativo all'esecuzione del bilancio generale dell'Unione europea per l'esercizio 2009.

¹⁰¹ Art. 247 ss. del TCE (ora, 287 del TFUE).

¹⁰² Corte dei conti, Relazione annuale sull'esecuzione del bilancio per l'esercizio finanziario 2009, cit., p. 40.

La riscossione delle risorse proprie è assoggettata ai normali controlli previsti dalla normativa nazionale e da quella europea.

I primi sono espletati dalle strutture che svolgono il controllo interno di regolarità amministrativa e contabile nell'ambito delle amministrazioni pubbliche¹⁰³ e dalla Corte dei conti italiana¹⁰⁴; i secondi, dalla Commissione e dalla Corte dei conti europea.

Il controllo è disciplinato da tre testi normativi:

- la citata decisione 2007/436CE del Consiglio, che costituisce la base giuridica del sistema delle risorse proprie;
- il reg. 1150/2000 del Consiglio, del 22 maggio 2000, modificato dal reg. (CE, Euratom) 2028/2004 del Consiglio del 16 novembre 2004 e dal reg. 105/2009 del Consiglio del 26 gennaio 2009, concernente il sistema di riscossione delle risorse proprie tradizionali e le relative norme di contabilizzazione;
- il reg. 1026/1999 del Consiglio del 10 maggio 1999, contenente la disciplina concernente le missioni di controllo svolte ai sensi dell'art. 18, par. 2 e 3, del reg. 1150/2000 con le amministrazioni degli Stati membri.

Gli stessi 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.

Essi sono dispensati da tale obbligo quando i diritti accertati risultino irre recuperabili per cause di forza maggiore o per altri motivi non a loro imputabili. La dichiarazione di irrecuperabilità è fatta con decisione dell'autorità amministrativa competente, al più tardi dopo un periodo di cinque anni dalla data alla quale l'importo è stato accertato oppure, in caso di ricorso amministrativo o giudiziario, dalla notifica o dalla pubblicazione della decisione definitiva.

Gli Stati membri procedono a tutte le verifiche e indagini necessarie nel campo dell'accertamento e della messa a disposizione delle risorse proprie.

Gli stessi:

- a) sono tenuti a effettuare controlli supplementari ove la Commissione lo richieda. nella sua richiesta la Commissione deve indicare i motivi che giustificano un controllo supplementare;

¹⁰³ Artt. 1, 2 e 10 d.lgs. 286/1999.

¹⁰⁴ La Corte italiana svolge il proprio controllo esterno in sede di vigilanza sulla riscossione delle entrate (capo III del titolo II del testo unico delle leggi della Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214), nonché di controllo successivo sulla gestione del bilancio (art. 3, comma 4, legge n. 20/1994) attraverso la Sezione per gli affari comunitari ed internazionali (art. 10 regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato con deliberazione n. 14 del 16 giugno 2000 e successive modificazioni).

- 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.

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

La Commissione inoltre può procedere direttamente a verifiche *in loco*. Gli agenti incaricati di effettuare tali verifiche 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.

Mediante comunicazione debitamente motivata, la Commissione avverte in tempo utile lo Stato membro presso il quale sarà effettuata la verifica. Agenti dello Stato membro interessato possono partecipare alle verifiche.

I controlli di cui sopra non pregiudicano i controlli effettuati dagli Stati membri in conformità delle loro disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative e i controlli della Corte dei conti europea.

Il controllo della Commissione é di tre tipi: normativo¹⁰⁵, sui documenti e *in loco*. Esso è finalizzato a tre obiettivi:

- mantenere condizioni equivalenti in materia di concorrenza tra gli operatori economici indipendentemente 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 membri¹⁰⁶;
- informare l'Autorità di bilancio sull'esecuzione del bilancio in materia di entrate.

La Corte dei conti europea¹⁰⁷, alla luce del lavoro di audit svolto, rileva (punti 2.33 e ss.) che:

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

¹⁰⁵ Consiste nella verifica delle disposizioni regolamentari ed amministrative degli Stati membri nel settore doganale e contabile.

¹⁰⁶ 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.

¹⁰⁷ Relazione annuale sull'esecuzione del bilancio per l'esercizio finanziario 2009, cit., p. 46.

per l'esercizio chiuso al 31 dicembre 2009 non presentano errori rilevanti.

Donde la conclusione che i sistemi di supervisione e controllo sono efficaci nel garantire la regolarità delle entrate.

La Corte attira però l'attenzione sulle debolezze che, anche se non incidono in modo rilevante sull'efficacia dei sistemi nel loro complesso, richiedono comunque l'adozione delle misure sotto indicate.

Risorse proprie tradizionali

Gli audit della Corte continuano a rilevare problemi nell'uso della contabilità B¹⁰⁸, per cui la Corte raccomanda alla Commissione di continuare ad impegnarsi per garantirne il corretto utilizzo, in particolare per quanto riguarda la tempestività dell'accertamento e della messa a disposizione dei dazi doganali¹⁰⁹.

Inoltre, le debolezze individuate dall'audit specifico della Corte sull'efficacia dei controlli concernenti le procedure semplificate e durante altri audit svolti nel 2009 ha portato la Corte a concludere che i sistemi di supervisione e controllo degli Stati membri nel settore delle risorse proprie tradizionali sono solo parzialmente efficaci nel garantire la completezza e la correttezza dei dazi doganali registrati¹¹⁰.

Risorse proprie basate sull'IVA

Sono ancora valide riserve espresse molti anni fa. Secondo la Corte, la Commissione dovrebbe continuare a sollecitare gli Stati membri, affinché forniscano rapidamente informazioni adeguate che consentano quanto prima la revoca di tali riserve, e procedere alle necessarie rettifiche delle basi imponibili IVA degli Stati membri¹¹¹.

Risorse proprie basate sul RNL

La Commissione non ha ancora preparato le relazioni di valutazione del RNL degli Stati membri e ha espresso riserve specifiche per il periodo dal 2002 in avanti. A tal fine, dovrebbe completare la verifica degli inventari RNL negli Stati membri, tenendo conto della valutazione dei sistemi di supervisione e controllo degli istituti

¹⁰⁸ 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). Cfr. citata Relazione della Corte dei conti europea per l'esercizio finanziario 2009, p. 39.

¹⁰⁹ Nella risposta all'osservazione della Corte, la Commissione dichiara che continuerà a esaminare regolarmente la contabilità B per individuare eventuali manchevolezze che possano incidere sulla determinazione e sulla tempestiva messa a disposizione delle risorse proprie tradizionali.

¹¹⁰ La Commissione si impegna ad occuparsi di tali manchevolezze tenendo conto anche di quanto da essa constatato nelle sue ispezioni.

¹¹¹ Al rilievo della Corte, la Commissione replica che nel 2010 sono state revocate altre sette riserve tra quelle di più lunga data, aggiungendo che altre riunioni di gestione saranno organizzate nel 2010/2011.

nazionali di statistica per la compilazione dei conti nazionali. La Commissione dovrebbe anche chiarire l'ambito del giudizio espresso nella valutazione dei dati sul RNL forniti dagli Stati membri (punto 2.38)¹¹².

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 degli interessi finanziari.

L'art. 325 TFUE 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."

Lo stesso articolo aggiunge (confermando sostanzialmente l'art. 280 TCE) che 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.

Una novità significativa si registra nella formulazione del paragrafo 4, secondo cui 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'Unione". La novità è data dal fatto che la disposizione, oltre al coinvolgimento del Parlamento, non contiene più il divieto, previsto dall'art. 280 TCE, dell'applicazione del diritto penale nazionale o l'amministrazione della giustizia negli Stati membri.

In coerenza con il nuovo indirizzo, l'art. 86 TFUE 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".

¹¹² Sul punto, la Commissione rileva che completerà la verifica degli inventari RNL degli Stati membri e presenterà le relazioni di valutazione alla fine del 2010 o all'inizio del 2011. "Secondo la Commissione, la sua metodologia (controllo documentale dei questionari RNL e verifica degli inventari RNL) è adeguata ai fini della valutazione definitiva del RNL degli Stati membri. In tale contesto, i sistemi di supervisione e di controllo (SSC) hanno natura organizzativa e non forniscono indicazioni specifiche sull'affidabilità dei conti, la quale dipende soprattutto dalle fonti e metodi statistici utilizzati, anche se gli SSC possono contribuire a ridurre i rischi di errori nelle contabilità nazionali."

Infine, ai sensi dell'art. 325 TFUE, la Commissione, in cooperazione con gli Stati membri, presenta ogni anno al Parlamento europeo ed al Consiglio una relazione sulle misure adottate ai fini dell'attuazione della disciplina esposta.

Le nozioni "frode" e "irregolarità" vanno tenute distinte. L'irregolarità è costituita da qualsiasi violazione di una disposizione europea da parte di un operatore economico, suscettibile di pregiudicare gli interessi finanziari delle Comunità¹¹³. La frode è una irregolarità commessa intenzionalmente e costituisce un illecito penale¹¹⁴. 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 giudiziario¹¹⁵.

Come risulta dalla citata relazione della Commissione (pag. 5 e ss.), il numero complessivo di irregolarità concernenti le risorse proprie tradizionali comunicate nel 2009 è diminuito del 23% rispetto al 2008 (4.648 casi nel 2009 contro 6.075 nel 2008), mentre l'ammontare stimato è inferiore dell'8,5% (da 375 milioni di euro nel 2008 si è passati a 343 milioni di euro nel 2009). Il numero di comunicazioni trasmesse dai dieci nuovi Stati membri ha evidenziato un aumento continuo dalla data di adesione nel 2004 fino al 2007. Nel 2008 la crescita si è arrestata e nel 2009 si osserva una diminuzione del 2% dei casi comunicati rispetto al 2008, sebbene l'ammontare delle risorse proprie tradizionali sia aumentato del 20% tra il 2008 e il 2009. I casi di sospetta frode rappresentano all'incirca il 19% dei casi di irregolarità comunicati, per un'incidenza finanziaria stimata intorno a 99 milioni di euro.

Gli Stati membri utilizzano diversi metodi di individuazione delle irregolarità, tuttavia, nel 2009, la grande maggioranza dei casi (75%) è stata rilevata mediante controlli nazionali

primari oppure controlli effettuati in seguito alla liquidazione dei conti. Un nutrito gruppo di

Stati membri utilizza principalmente i "controlli ex post" per rilevare le irregolarità. I controlli primari sono usati soprattutto in Danimarca, Slovenia, Romania, Malta e Grecia.

¹¹³ Art. 1, paragrafo 2, reg.[CE, Euratom] 2988/95 del 18 dicembre 1995.

¹¹⁴ Art. 1, paragrafo 1, lett. A), della convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee del 26 luglio 1995.

¹¹⁵ Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, Tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea - Lotta contro la frode - Relazione annuale 2009, Bruxelles, 14.7.2010, COM(2010) 382 definitivo, p. 5. Si v. pure, con riferimento alle violazioni delle norme riguardanti i dazi doganali, OLAF-Office Européen de lutte Anti-Fraude, Tenth Activity Report 1 January to 31 December 2009, pag. 44.

1.6.3 I controlli sulle politiche di spesa nel 2009

Agricoltura e risorse naturali

Sulla base del proprio lavoro di audit, la Corte dei conti europea¹¹⁶ conclude:

- che i pagamenti relativi all'Agricoltura e alle risorse naturali per l'esercizio chiuso al 31 dicembre 2009 sono inficiati da errori rilevanti (punto 3.70)¹¹⁷;
- che i relativi sistemi di supervisione e controllo sono, per la maggior parte, parzialmente efficaci nel garantire la regolarità dei pagamenti (punto 3.71);
- che è necessario apportare significativi miglioramenti al sistema di gestione e di controllo (SIGC), soprattutto per quanto riguarda tre degli otto organismi pagatori sottoposti a verifica¹¹⁸ (punto 3.72)¹¹⁹.

La Corte raccomanda (punto 3.73) quindi di:

- a) correggere le debolezze dei sistemi che causano errori relativi a superfici non ammissibili o sovradichiarate e le inesattezze nel calcolo dei diritti, in particolare garantendo l'affidabilità e la completezza dei dati registrati nel SIPA¹²⁰ (per esempio, ortofoto più recenti)¹²¹;
- b) far sì che tutte le banche dati del SIGC forniscano una pista di audit affidabile e completa per tutte le modifiche effettuate¹²²;
- c) chiarire le norme e rafforzarne l'applicazione affinché gli aiuti diretti dell'UE non vengano concessi a richiedenti che non utilizzano il terreno per attività agricole e non lo mantengono in BCAA¹²³ (punto 3.74)¹²⁴;

¹¹⁶ Citata relazione sull'esecuzione del bilancio per l'esercizio 2009, corredata delle risposte delle istituzioni.

¹¹⁷ Obietta la Commissione che un tasso di errore che da vari anni oscilla intorno al 2 % confermi la valutazione globalmente positiva degli anni precedenti. Inoltre, il rischio per il bilancio dell'UE è adeguatamente coperto dalla procedura di valutazione della conformità.

¹¹⁸ Cfr. paragrafo 3.33 della relazione della Corte.

¹¹⁹ Con riferimento ai punti 3.71 e 3.72, la Commissione continua a ritenere che, come riconosciuto dalla stessa Corte nelle precedenti relazioni annuali a partire dal 2005, il SIGC sia nel complesso uno strumento di controllo efficace per limitare il rischio di errori o di spese irregolari, a condizione di essere correttamente applicato.

¹²⁰ Sistema di identificazione delle particelle agricole.

¹²¹ Sul punto, la Commissione osserva ch'essa coopera in permanenza con gli Stati membri al fine di migliorare l'affidabilità delle informazioni contenute nel SIPA-SIG (sistema di identificazione delle particelle agricole e di informazione geografica). A decorrere dall'esercizio 2010 gli Stati membri sono tenuti a svolgere annualmente una valutazione di qualità del proprio SIPA-SIG secondo procedure prestabilite e a riferire i risultati di questa valutazione nonché le azioni previste per migliorare la situazione ove necessario.

¹²² Secondo la Commissione l'allegato I del regolamento (CE) n. 885/2006 già prevede fra i criteri di riconoscimento la presenza di una pista di audit. Gli organismi di certificazione verificano ogni anno il rispetto di questi criteri.

¹²³ Buone condizioni agronomiche e ambientali.

¹²⁴ Replica la Commissione che la questione della definizione di «agricoltore» a cui fa riferimento la Corte è stata affrontata nel quadro della verifica dello stato di salute della politica agricola comune dando agli Stati membri la possibilità di escludere dai regimi di pagamento diretto le persone fisiche o giuri-

d) stabilire a livello UE requisiti minimi annuali di mantenimento dei pascoli per l'ammissibilità agli aiuti diretti dell'UE¹²⁵.

La Corte ribadisce inoltre che sono necessari ulteriori sforzi nel settore dello sviluppo rurale per semplificare ulteriormente le norme e le condizioni (punto 3.74)¹²⁶.

Ritiene altresì che le linee guida della Commissione in merito al lavoro che devono svolgere gli organismi di certificazione debbano essere riviste per quanto concerne la natura, la copertura e gli obblighi di informazione, soprattutto in relazione al lavoro di convalida delle statistiche di controllo e ispezione degli Stati membri (punto 3.75)¹²⁷.

È necessario, infine, a parere della Corte, adottare misure efficaci, insieme alle autorità nazionali competenti, per evitare il pagamento di spese relative a progetti di pesca non ammissibili. In merito ai controlli interni sui pagamenti erogati agli Stati membri per i programmi di eradicazione e di sorveglianza delle malattie animali, occorre una chiara separazione delle funzioni tra i servizi della Commissione, nonché l'elaborazione di procedure di controllo ufficiali appropriate (punto 3.76)¹²⁸.

Coesione

La Corte, sulla base del proprio lavoro di audit, conclude che i pagamenti intermedi e finali eseguiti per l'esercizio chiuso al 31 dicembre 2009 per la Coesione presentano errori rilevanti (punto 4.34)¹²⁹.

Secondo la Corte, almeno il 30 % degli errori rilevati avrebbe potuto e dovuto essere individuato e corretto dagli Stati membri prima di trasmettere la certificazione delle spese alla Commissione (punto 4.35)¹³⁰.

diche la cui attività economica principale non sia l'esercizio di un'attività agricola o le cui attività agricole sono irrilevanti [art. 28, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 73/2009].

¹²⁵ Ad avviso della Commissione, l'attuale sistema prevede un quadro giuridico comune nell'ambito del quale spetta agli Stati membri definire i criteri relativi al mantenimento delle BCAA. Questo approccio consente di tener conto della diversità delle aree e delle tradizioni agricole dell'UE.

¹²⁶ Osserva la Commissione che ha già introdotto semplificazioni nella politica agricola comune (incluso lo sviluppo rurale) per il periodo 2007-2013 e intende proseguire su questa strada.

¹²⁷ E' opinione della Commissione che la struttura generale e gli obblighi in materia di comunicazione siano adeguati e costituiscano in particolare una buona base per la decisione di liquidazione finanziaria.

¹²⁸ Per il periodo di programmazione 2000-2006, la Commissione ritiene di aver adottato tutte le misure necessarie per evitare il pagamento di spese non ammissibili. Nel corso dell'esercizio di chiusura verrà garantito che tutti gli importi non ammissibili siano detratti dalla domanda di pagamento finale.

¹²⁹ La Commissione obietta che per l'esercizio in oggetto il tasso di errori è considerevolmente inferiore rispetto agli esercizi precedenti e che la frequenza degli errori nel campione esaminato dalla Corte continua a ridursi per il terzo esercizio consecutivo. Secondo la Commissione, è questo un buon segnale dell'efficacia delle disposizioni di controllo che sono state rafforzate nel quadro normativo 2007-2013 ed è anche il primo effetto del piano d'azione da essa adottato nel 2008 nell'intento di potenziare le sue funzioni di supervisione per le azioni strutturali. La Commissione continuerà a tentare di ridurre il tasso di errori.

Per i sistemi controllati, la Corte conclude che (punto 4.36):

- a. per 12 dei 16 programmi operativi controllati, sono state riscontrate debolezze per quanto riguarda le verifiche condotte dalle autorità di gestione e/o gli audit dei sistemi svolti dalle autorità di audit. Nel complesso, i sistemi di supervisione e controllo per il periodo di programmazione 2007-2013 sono almeno parzialmente conformi alle disposizioni fondamentali del quadro normativo che sono state controllate¹³¹; e
- b. i sistemi applicati dagli Stati membri per la registrazione e la rettifica degli errori di cui erano al corrente per il periodo di programmazione 2000-2006 erano efficaci. I sistemi per la comunicazione degli importi recuperati e revocati sono stati parzialmente efficaci, per cui la Commissione non ha sempre potuto ricevere dagli Stati membri informazioni attendibili su tali rettifiche¹³².

La Corte raccomanda alla Commissione di (punto 4.37):

- a. incoraggiare le autorità nazionali ad applicare rigorosamente i meccanismi di rettifica prima di certificare le spese alla Commissione¹³³;
- b. far sì che la sostituzione delle spese non ammissibili con nuove spese (revoca) non comporti la dichiarazione di nuove spese irregolari da parte degli Stati membri¹³⁴; e
- c. grazie alla propria supervisione, garantire il funzionamento efficace dei sistemi di gestione e controllo nazionali per il periodo di programmazione 2007-2013¹³⁵.

Per quanto riguarda le norme sugli appalti pubblici, la Corte incoraggia la Commissione a monitorare da vicino la corretta applicazione delle direttive UE sugli appalti pubblici negli Stati membri (punto 4.38)¹³⁶.

¹³⁰ Rileva la Commissione che essa si occupa di tutti i casi per i quali si sono riscontrate manchevolezze nei sistemi di gestione e di controllo, nell'intento di assicurare l'efficace funzionamento di tali sistemi. Per quanto riguarda la massima parte degli altri errori constatati dalla Corte, secondo la Commissione le autorità nazionali non disponevano d'informazioni sufficienti per rilevare tali errori al momento di presentarle la dichiarazione delle spese.

¹³¹ La Commissione nota che secondo la valutazione della Corte tutti e 16 i sistemi sottoposti ad audit sono integralmente o parzialmente conformi, il che è un risultato incoraggiante per il periodo di programmazione 2007-2013.

¹³² Secondo la Commissione, la qualità e la completezza dei dati registrano un costante miglioramento grazie alle iniziative intraprese dalla Commissione nell'ambito del suo piano d'azione del 2008.

¹³³ La Commissione rinvia alle sue attività, nell'ambito del piano d'azione da essa adottato nel febbraio 2008, intese a migliorare le verifiche della gestione e le certificazioni delle spese che le vengono presentate e conferma il suo impegno a incoraggiare le autorità nazionali fornendo loro consulenza, formazione e orientamenti e dando un sollecito seguito ai risultati degli audit a tale riguardo.

¹³⁴ Rileva la Commissione che essa si occupa attivamente dei rischi indicati dalla Corte nella relazione annuale 2008, in particolare nel contesto della chiusura dei programmi 2000-2006.

¹³⁵ La Commissione proseguirà i lavori intrapresi nell'ambito del suo piano d'azione 2008 per migliorare i sistemi di gestione e di controllo negli Stati membri, darà seguito alle constatazioni della Corte e continuerà a verificare il funzionamento dei suddetti sistemi in base ai pareri annuali di audit formulati dalle autorità di audit e in base alle proprie attività di audit.

Ricerca energia e trasporti

La Corte, basandosi sul lavoro di audit espletato, conclude che i pagamenti eseguiti per l'esercizio chiuso al 31 dicembre 2009 in materia di ricerca, energia e trasporti presentano errori rilevanti (punto 5.45)¹³⁷.

La Corte ritiene che i sistemi di supervisione e controllo per il gruppo di politiche in oggetto siano parzialmente efficaci nel garantire la regolarità dei pagamenti (punto 5.46).

Tali risultanze sono coerenti con quelle degli anni precedenti. La principale fonte di errore in questo gruppo di politiche rimane il rimborso di spese per il personale e di spese indirette per i progetti di ricerca dichiarate in eccesso (punto 5.47).

In questo contesto, la Corte riconosceva nella propria Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2008 la riduzione del livello di errore per questo gruppo di politiche durante gli ultimi anni, dovuta al potenziamento dei sistemi di controllo interno ed alle modifiche volte a semplificare le norme relative ai finanziamenti dei progetti di ricerca. La Corte osserva che questa tendenza è continuata nel 2009. Tuttavia, vi è il rischio che gli effetti positivi di tali modifiche possano non permanere nell'ambito del 7° PQ (Programma-Quadro), in particolare a causa delle difficoltà di attuazione della certificazione ex ante delle metodologie adottate dai beneficiari per il calcolo dei costi¹³⁸.

¹³⁶ La Commissione dichiara di aver intrapreso recentemente una valutazione retrospettiva della pertinenza, efficacia ed efficienza del quadro giuridico UE di base sui pubblici appalti, che sarà incentrata soprattutto sull'analisi del rapporto tra costi ed efficacia delle relative procedure e norme. Tale valutazione comprenderà anche una descrizione della struttura operativa e amministrativa degli Stati membri per l'attuazione della loro politica in materia di pubblici appalti, compresa la normativa UE in tale settore. I risultati della valutazione saranno pronti entro l'estate 2011. Inoltre la task force interservizi della Commissione sta esaminando i problemi inerenti ai pubblici appalti che si presentano più di frequente nell'attuazione dei progetti di coesione.

La Commissione proseguirà le azioni di formazione rivolte alle autorità degli Stati membri sulla corretta applicazione delle norme relative ai pubblici appalti. Ove opportuno, la Commissione continuerà a sottoporre ad audit l'attuazione delle direttive UE sui pubblici appalti, svolgendo essa stessa le indagini in alcuni casi oppure chiedendo alle autorità di audit degli Stati membri di svolgerle per suo conto.

¹³⁷ La Commissione informa di aver adottato nel mese di maggio una comunicazione nella quale ha proposto un rischio tollerabile di errori del medesimo ordine di grandezza (2 % - 5 %). Secondo la Commissione, un tasso di errori DAS che si situi al punto centrale di questa gamma sarebbe accettabile e giustificato. Al di sopra di questo livello, si dovrebbe intraprendere un'azione supplementare per ridurre il tasso di errori, intensificando i controlli per far fronte alle cause principali degli errori e tenendo conto della natura pluriennale delle spese. Il tasso suddetto dovrebbe applicarsi a tutti i programmi quadro di ricerca. Si potrà riesaminare il livello in questione se nel contesto dei controlli si verificheranno cambiamenti di rilievo, tali da incidere sul tasso di errori DAS, in particolare per quanto riguarda le azioni di semplificazione che entreranno in vigore per il prossimo programma quadro.

¹³⁸ La Commissione è lieta che la Corte abbia constatato una tendenza positiva. Osserva poi che le modifiche delle disposizioni relative alla certificazione degli audit sono state introdotte per semplificare e facilitare la partecipazione dei beneficiari. Inoltre, pur riconoscendo il limitato successo della certificazione ex ante della metodologia, il complesso di controlli interni previsti, inclusa la strategia di audit del 7° PQ, assicurerà le condizioni adeguate per una sana gestione finanziaria.

La Corte incoraggia la Commissione a continuare ad operare per assicurare la rigorosa applicazione di efficaci sistemi di controllo. Nel contesto dell'attuale quadro normativo, la Commissione dovrebbe (punto 5.49)¹³⁹.

- a) assicurarsi che i revisori indipendenti che hanno certificato in maniera erronea dichiarazioni di spesa siano informati dei criteri di ammissibilità relativi ai costi dichiarati¹⁴⁰;
- b) riesaminare il funzionamento del sistema di certificazione delle metodologie usate dai beneficiari per la determinazione dei costi¹⁴¹;
- c) ridurre l'arretrato per quanto riguarda il recupero di importi indebitamente pagati, comminando sanzioni ove necessario¹⁴².

Secondo la Corte, i programmi quadro per la ricerca si sono trasformati in complessi meccanismi di finanziamento, per i quali la Commissione ha elaborato sistemi di gestione e controllo altrettanto macchinosi. Il rendere adeguatamente conto dell'utilizzo dei fondi UE deve certo rimanere il principio ordinatore, ma è chiaro che vi è spazio per un'ulteriore semplificazione delle norme relative ai finanziamenti per la ricerca (punto 5.50)¹⁴³.

Pertanto, la Corte accoglie favorevolmente la recente comunicazione della Commissione che suggerisce ulteriori opportunità per la semplificazione delle norme e delle procedure relative ai finanziamenti per la ricerca, sia per il 7° PQ che per i futuri programmi quadro. Detta comunicazione della Commissione dovrebbe servire da base per un dibattito con tutti i principali attori, portando ad un esaustivo riesame dei sistemi di gestione e controllo dei finanziamenti UE per la ricerca (punto 5.50)¹⁴⁴.

¹³⁹ Rileva la Commissione che il suo obiettivo primario è di conseguire con efficienza l'obiettivo della politica di ricerca, assicurando al tempo stesso un valido controllo della relativa esecuzione del bilancio.

¹⁴⁰ La Commissione nota che le osservazioni della Corte riguardano non tanto la progettazione o il concetto di certificato dell'audit ma soprattutto la relativa complessità delle norme, come ha indicato esplicitamente la Corte al paragrafo 5.16. Questa intrinseca complessità incide sui lavori degli addetti agli audit esterni ai quali i beneficiari chiedono di rilasciare certificati di audit. Per il 7° PQ ci si aspetta che, grazie all'applicazione delle procedure concordate, il tasso di errori dovuti a errata interpretazione delle norme si ridurrà in misura considerevole.

¹⁴¹ La certificazione della metodologia è prevista soltanto per i beneficiari di sovvenzioni multiple. I criteri di ammissibilità per tale certificazione sono stati riveduti nel novembre 2008 e pubblicati nella Guida alle questioni finanziarie del 7° PQ.

¹⁴² La Commissione continuerà a cercar di migliorare la tempestiva applicazione dei risultati degli audit ed a seguire gli orientamenti sull'irrogazione di sanzioni. Inoltre, nella comunicazione sulla semplificazione della procedura di recupero, adottata il 15 dicembre 2009, sono previste misure per migliorare l'efficacia di tale procedura.

¹⁴³ La Commissione concorda pienamente e rinvia agli orientamenti sviluppati nelle sue recenti comunicazioni «Semplificare l'attuazione dei programmi quadro di ricerca» e «Controlli più o meno numerosi? Il giusto equilibrio tra il costo amministrativo dei controlli e il rischio di errori».

¹⁴⁴ I pieni effetti di queste misure di semplificazione si paleseranno soprattutto nel prossimo programma quadro.

Istruzione e cittadinanza

Sulla base del lavoro di audit svolto, la Corte conclude che le operazioni di chiusura per l'esercizio chiuso al 31 dicembre 2009 relative al gruppo di politiche Istruzione e cittadinanza sono inficiate da errori rilevanti (punto 7.18)¹⁴⁵.

Alla luce dei risultati dei lavori di audit espletati, la Corte conclude che i sistemi di supervisione e controllo per il gruppo Istruzione e cittadinanza sono stati parzialmente efficaci nel garantire la regolarità delle chiusure effettuate nel 2009. Come spiegato al paragrafo 7.8, essendo articolato in più fasi, il processo di chiusura applicato dalla Commissione riguarda le operazioni risalenti al 2004/2005, ma approvate dalla Commissione solo nel 2009 (punto 7.19)¹⁴⁶.

La Corte raccomanda alla Commissione di continuare a rafforzare le verifiche delle chiusure, al fine di garantire che gli errori siano individuati e corretti e evitare il ripetersi di errori riscontrati in precedenza (punto 7.20).

1.7 IL NUOVO SISTEMA DI FINANZIAMENTO DELL'UE

La riforma del sistema di finanziamento dell'Unione è presente nell'agenda europea da molto tempo.

Secondo il Consiglio europeo di Berlino del 24 e 25 marzo 1999, il sistema delle risorse proprie dell'UE deve essere equo, trasparente, efficace sotto il profilo dei costi, semplice e basato su criteri che rispecchino il più possibile la capacità contributiva di ciascun Stato membro¹⁴⁷. Il Consiglio europeo di Bruxelles del 16 e 17 dicembre 2004 ha invitato la Commissione ed il Consiglio a proseguire l'esame di tutte le questioni che emergono al riguardo, compresa una possibile semplificazione del sistema¹⁴⁸. Lo stesso Consiglio europeo, nella riunione di Bruxelles tenutasi nel mese di dicembre dell'anno successivo, ha affermato che il sistema delle risorse proprie deve essere ispirato all'obiettivo generale di equità e dovrebbe pertanto ga-

¹⁴⁵ La Commissione si rallegra del fatto che la Corte non abbia rilevato errori nei pagamenti anticipati, che costituivano l'87% delle spese operative totali per il capitolo «Istruzione e cittadinanza» nel 2009. La Commissione nota che il tasso di errore per le chiusure è lievemente superiore al 2 %. Essa darà seguito alle constatazioni di errore nei pagamenti dei saldi effettuate dalla Corte e, laddove opportuno, i finanziamenti saranno recuperati.

¹⁴⁶ La Commissione ritiene che il sistema di supervisione e controllo istituito per il periodo 2007-2013 fornisca un quadro solido.

¹⁴⁷ Bollettino dell'Unione europea, n. 3/1999, pag. 16.

¹⁴⁸ Bollettino dell'Unione europea, n. 12/2004, pag. 13.

rantire che nessun Stato membro si faccia carico di un onere di bilancio eccessivo rispetto alla propria prosperità relativa¹⁴⁹.

A parere del Parlamento europeo, l'attuale sistema è ingiusto, antidemocratico, nonché inidoneo a mettere in luce l'impegno a favore dell'integrazione europea, ad evitare l'immagine dell'Unione europea come un fattore di ulteriore aggravio per i bilanci nazionali e a fornire all'Unione fondi sufficienti per tutte le sue politiche¹⁵⁰.

Sulla questione è intervenuta la Corte dei conti europea che, richiamando le conclusioni del Consiglio europeo di Berlino del 1999 e i propri pareri 4/2005 e 2/2006, ha ribadito che il sistema delle risorse proprie dovrebbe essere equo, trasparente, economicamente efficiente e semplice. Inoltre, dovrebbe essere basato su criteri che rispecchino il più possibile la capacità contributiva di ciascuno Stato membro. Per contro, esso è, invece, eccessivamente complesso, poco trasparente, incomprensibile per i cittadini europei e non completamente verificabile mediante audit¹⁵¹.

Per il Governo italiano "è fondamentale che il bilancio possa contare su fonti di finanziamento *sufficienti e stabili* nel tempo; è auspicabile che il sistema risulti *semplice e trasparente* per i cittadini; esso dovrebbe inoltre assicurare un'*equa* ripartizione degli oneri tra gli Stati membri"¹⁵².

Alla riforma del sistema di finanziamento ha dedicato particolare attenzione la Commissione che, dopo aver indetto sul tema una consultazione pubblica¹⁵³, è tornata sull'argomento con il citato documento sulla revisione del bilancio.

Riferisce la Commissione che la consultazione sulla revisione del bilancio ha rivelato che le parti interessate sono molto critiche rispetto all'attuale sistema di finanziamento del bilancio UE. Tale sistema viene infatti considerato poco trasparente e troppo complicato, iniquo – in particolare per quanto riguarda le rettifiche – e troppo dipendente da risorse che sono percepite come spese che gli Stati membri

¹⁴⁹ Cfr. paragrafo 6 delle conclusioni della Presidenza (documento del Consiglio 15914/05, REV 1 CONCL 3 del 30.1.2006) in cui si fa riferimento al documento del Consiglio 15915/05 Cadrefin 268 del 19.12.2005, in particolare paragrafo 7, citato dalla Corte dei conti, parere n. 2/2006 in GUUE C 203 del 25.8.2006, pag. 50.

¹⁵⁰ Risoluzione del Parlamento europeo del 29 marzo 2007 sul futuro delle risorse proprie dell'Unione europea (2000/2205(INI)), cit., pag. 6 ss.

¹⁵¹ European Court of Auditors, Response by the European Court of Auditor to the Commission's communication "Reforming the Budget, Changing Europe", in <http://eca.europa.eu/>, pag. 6.

¹⁵² http://www.iai.it/pdf/EU-Budget-Review_Italy-ITA.pdf, pag. 6.

¹⁵³ Commissione delle Comunità europee, Riformare il bilancio, cambiare l'Europa. Documento di consultazione pubblica in vista della revisione del bilancio, cit., pag. 12. Si veda pure Commissione delle Comunità europee, Relazione sulla consultazione. Riforma del bilancio, trasformazione dell'Europa: sintesi dei contributi. Documento di lavoro redatto dal Segretario generale e dalla DG Bilancio, Bruxelles, 3.11.2008, SEC(2008) 2739, pag. 9 e ss.

devono ridurre al minimo. Fatta eccezione per i dazi doganali che insorgono nel contesto dell'unione doganale, le risorse attuali non presentano collegamenti chiari con le politiche UE.

Proposte di riforma del finanziamento del bilancio sono state avanzate dal mondo accademico, dai governi, dalle organizzazioni non governative e dal Parlamento europeo. Nel 2007, quest'ultimo ha adottato una relazione in cui analizzava l'attuale sistema delle risorse proprie e proponeva un ventaglio di possibili risorse proprie nuove.

Secondo la Commissione, l'introduzione di una nuova fase dell'evoluzione del finanziamento del bilancio UE potrebbe comprendere tre dimensioni strettamente collegate tra loro: la semplificazione della contribuzione degli Stati membri, l'introduzione di una o più risorse proprie nuove e la graduale soppressione di tutti i meccanismi di rettifica. Parallelamente all'introduzione graduale dei cambiamenti, dovrebbero essere mantenuti gli elementi essenziali del sistema di finanziamento dell'Unione europea: un finanziamento stabile e sufficiente del bilancio UE, il rispetto della disciplina di bilancio ed un meccanismo che garantisca il pareggio del bilancio.

Rispetto alla risorsa propria basata sul RNL, l'attuale risorsa propria basata sull'IVA offre un valore aggiunto limitato. Per ricreare una base imponibile paragonabile, si applica un calcolo matematico, invece di passare direttamente dai cittadini all'Unione europea, aggravando l'opacità e la complessità del sistema dei contribuiti. Sopprimere la risorsa propria basata sull'IVA nella sua forma attuale e contemporaneamente introdurre una nuova risorsa propria semplificherebbe il sistema dei contributi.

Le nuove risorse proprie potrebbero sostituire integralmente l'attuale risorsa propria basata sull'IVA e ridurre l'entità della risorsa basata sul RNL, prelevata direttamente dai bilanci nazionali. Per quanto riguarda le possibili nuove risorse, risultano pertinenti i seguenti criteri:

- esse dovrebbero essere maggiormente collegate all'*acquis* e all'obiettivo dell'Unione europea di aumentare la coerenza e l'efficacia dell'intero bilancio nella realizzazione delle priorità politiche dell'Unione europea;
- esse dovrebbero avere carattere transfrontaliero ed essere basate su un sistema applicabile all'intero mercato interno;
- dovrebbero disporre di una base armonizzata che garantisca l'applicazione equa della risorsa in tutta l'Unione europea;
- ove possibile, il gettito della nuova risorsa dovrebbe essere prelevato direttamente dall'Unione europea all'esterno dei bilanci nazionali;

- esse dovrebbero applicarsi in modo equo ed imparziale e non andare ad aggravare il problema delle rettifiche;
- si dovrebbe tenere conto del loro impatto complessivo su particolari settori;
- esse dovrebbero cercare di evitare di costituire, a livello di prelievo, una nuova, onerosa responsabilità amministrativa per l'Unione europea.

La Commissione ritiene che i mezzi di finanziamento che figurano nel seguente elenco, non esaustivo, potrebbero costituire nuove risorse proprie che andrebbero gradualmente a sostituire i contributi nazionali, alleviando così anche l'onere per i bilanci nazionali:

- tassazione europea del settore finanziario,
- entrate derivanti all'Unione europea dalla messa all'asta del sistema di scambio delle quote di emissioni di gas a effetto serra,
- una tassa europea relativa al trasporto aereo,
- IVA europea¹⁵⁴.

¹⁵⁴ V. citato COM(2010) 700 definitivo, {SEC(2010) 7000 definitivo} (punto 7).

Prospetto 1 - Somme complessive versate dagli Stati membri all'UE*

	EU-15		EU-25						EU-27						Incidenza media %
	2003		2004		2005		2006		2007		2008		2009		
	Meuro	%	Meuro	%	Meuro	%	Meuro	%	Meuro	%	Meuro	%	Meuro	%	
Risorse proprie tradizionali **	10.857,2	13,0	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	14,
Risorsa propria IVA	21.260,1	25,4	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	17,
Risorsa propria PNL/RNL	51.235,2	61,3	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	68,
Correzione britannica***	280,1	0,3	-148,0	-0,2	-130,7	-0,1	-15,3	0,0	58,9	0,1	400,0	0,4	-321,1	-0,3	0,
Totale RP****	83.632,6	100,0	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	100,
Variazione %				13,7		6,1		1,5		7,5		1,1		-2,0	
Media delle variazioni %	4,6														
Altri proventi*****	9.836,1		8.458,6		6.279,6		6.071,8		7.575,5		10.066,6		8.718,7		

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

* Alcuni totali non corrispondono alla somma degli addendi a causa degli arrotondamenti.

** Al netto del 25% per oneri di riscossione

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

***** Incluso il surplus dell'anno precedente (1.796,2 meuro), gli interessi sui ritardati pagamenti, ammende e interessi da operazioni di prestito (6.922,5 meuro).

Prospetto 2 - Somme complessive accreditate dall'UE agli Stati membri*

	EU-15		EU-25						Incidenza Media	EU-27						
	2003		2004		2005		2006				2007		2008		2009	
	Meuro	%	Meuro	%	Meuro	%	Meuro	%			Meuro	%	Meuro	%	Meuro	%
FEAOG-Garanz	44.378,1	57,2	43.579,2	52,0	48.462,0	55,2	49.797,7	55,6	55,0	1.a Competitività	5.511,2	5,7	8.303,3	8,5	8.528,8	9,0
Azioni strutturali	28.462,3	36,6	34.110,1	40,7	32.692,6	37,3	32.363,0	36,1	37,7	1.b Coesione	36.945,1	38,0	35.478,8	36,5	33.896,7	35,7
Politiche interne	4.818,8	6,2	6.039,2	7,2	6.567,3	7,5	7.415,8	8,3	7,3	2. Risorse naturali	53.853,9	55,4	52.094,4	53,6	50.626,0	53,3
										3.a Libertà sicurezza e giustizia	198,6	0,2	379,4	0,4	665,1	0,7
										3.b Cittadinanza	781,8	0,8	859,8	0,9	1.242,7	1,3
TOTALE **	77.659,2	100,0	83.728,5	100,0	87.721,9	100,0	89.576,5	100,0	100,0	TOTALE	97.290,6	100,0	97.115,7	100,0	94.959,3	100,0
Variazione %			7,8		4,8		2,1				8,6		-0,2		-2,2	
Media delle variazioni %	4,9										2,1					

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

* Alcuni totali non corrispondono alla somma degli addendi a causa degli arrotondamenti.

** Il totale non tiene conto delle spese UE come "Global Player" (944,1 meuro), delle spese di amministrazione (6.708,7 meuro) e delle Compensazioni (209,1 meuro).

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

	2003		2004			2005			2006				2007			2008			2009		
	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 *	11.758,5	100,0	13.786,0	17,2	100,0	13.546,6	-1,7	100,0	13.506,6	-0,3	100,0	Versamenti	14.023,5	3,8	100,0	15.143,2	8,0	100,0	14.363,1	-5,2	100,0
Risorse proprie tradizionali **	1.118,9	9,5	1.236,6	10,5	9,0	1.341,9	8,5	9,9	1.573,3	17,2	11,6	Risorse proprie tradizionali	1.687,2	7,2	12,0	1.648,6	-2,3	10,9	1.505,4	-8,7	10,5
Risorsa propria IVA.	2.369,7	20,2	2.072,5	-12,5	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
Risorsa propria PNL/RNL*	6.945,3	59,1	9.257,4	33,3	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
Correzione britannica	1.324,6	11,3	1.219,5	-7,9	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
Accreditati ***	10.504,1	100,0	10.239,2	-2,5	100,0	10.558,0	3,1	100,0	10.770,5	2,0	100,0	Accreditati	11.085,9	2,9	100,0	10.053,3	-9,3	100,0	9.109,8	-9,4	100,0
Feoga G.	5.393,4	51,3	5.040,4	-6,5	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
Azioni strutturali	4.542,3	43,2	4.518,6	-0,5	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
Politiche interne	568,4	5,4	680,2	19,7	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
												3.a Libertà sicurezza e giustizia	7,8	---	0,1	28,9	270,5	0,3	58,7	103,1	0,6
												3.b Cittadinanza	75,6	---	0,7	93,0	23,0	0,9	589,3	533,7	6,5
Saldi	-1.254,4		-3.546,8			-2.988,6			-2.736,1				-2.937,6			-5.089,9			-5.253,3		
Variazione %				-182,7			15,7			8,4				-7,4			-73,3			-3,2	
Totale movimenti netti 2003-2009												-23.806,7									

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

* Con esclusione di restituzioni (111,5 meuro) e aggiustamenti (949,4 meuro) per Stati membri. Decisione Consiglio 2007/4336/EC.

** Al netto del 25% per oneri di riscossione.

*** Negli accrediti mancano spese di amministrazione (262,5 meuro).

Prospetto 4 – Posizione netta dell'Italia*

Imputazioni	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
	Meuro	Meuro	Meuro	Meuro	Meuro	Meuro	Meuro
Contributi al bilancio UE (Versamenti)	12.447,7	13.039,9	14.130,2	13.950,2	13.842,2	15.265,6	15.007,5
Risorse proprie tradizionali	1.122,9	1.241,9	1.350,1	1.583,2	1.695,9	1.657,9	1.510,3
Risorsa IVA	3.566,7	3.169,5	3.033,4	2.909,0	2.920,5	4.118,0	2.347,7
Risorsa PNL/RNL	7.758,0	8.628,4	9.746,7	9.458,0	9.225,8	9.489,7	11.149,4
Finanziamenti UE (Accrediti)**	10.194,5	9.669,3	9.832,1	10.021,5	10.127,0	9.244,8	7.781,8
FEOGA Garanzia	5.377,0	5.005,7	5.499,7	5.461,0			
FEAGA					4.641,1	4.309,6	4.682,8
FEOGA-O e SFOP	601,8	576,9	566,4	658,7	581,4	408,6	251,6
FESR	3.032,5	2.237,0	2.666,2	2.970,7	2.981,6	2.859,0	1.404,6
FSE	1.099,3	1.755,1	1.051,7	888,4	1.418,7	781,8	918,2
FEASR					445,9	679,6	355,2
FEP						59,4	
Altri proventi	83,8	94,4	48,0	42,7	58,3	146,8	169,4
Movimenti netti ***	-2.253,1	-3.370,6	-4.298,1	-3.928,7	-3.715,2	-6.021,0	-7.225,7
Totale movimenti netti 2003-2009	-30.812,4						

Fonte: Ragioneria generale dello Stato

* Il criterio di conteggio della Ragioneria generale differisce da quello elaborato dalla Corte dei conti su dati della Commissione (prospetto 3). Per quanto riguarda i versamenti PNL nel presente prospetto sono comprensivi della quota parte correzione U.K. e della riduzione in favore dei Paesi Bassi e Svezia. Per i versamenti Risorsa IVA sono comprensivi di quota parte correzione U.K. Gli accrediti sono riportati con riferimento ai fondi di destinazione.

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

*** Gli importi dei totali possono non coincidere con la somma degli addendi per ragioni di arrotondamento dei singoli importi.

Prospetto 5 – Saldi operativi di bilancio*

	EU-15		EU-25						EU-27						Movimenti netti	Media
	2003		2004		2005		2006		2007		2008		2009			
	Meuro	% RNL	Meuro	% RNL	Meuro	% RNL	Meuro	% RNL	Meuro	% RNL	Meuro	% RNL	Meuro	% RNL		
Belgio	-779,7	-0,3	-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	-5.886,6	-840,9
Bulgaria									335,0	1,2	669,6	1,2	624,2	1,9	1.628,8	232,7
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	4.373,3	624,8
Danimarca	-220,0	-0,1	-224,6	-0,1	-265,3	-0,1	-505,2	-0,2	-604,9	-0,3	-543,2	-0,3	-969,5	-0,4	-3.332,7	-476,1
Germania	-7.605,4	-0,3	-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	-49.687,4	-7.098,2
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	1.502,6	214,7
Irlanda	1.559,0	1,3	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	6.560,3	937,2
Grecia	3.358,3	2,2	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	31.361,5	4.480,2
Spagna	8.704,9	1,1	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	34.681,1	4.954,4
Francia	-1.976,1	-0,1	-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	-23.639,7	-3.377,1
ITALIA	-849,8	-0,1	-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	-18.904,2	-2.700,6
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	225,7	32,2
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	2.114,3	302,0
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	4.560,0	651,4
Lussemburgo	-57,2	-0,3	-93,6	-0,4	-86,8	-0,4	-60,2	-0,1	-114,9	-0,4	-22,1	-0,4	-100,2	-0,4	-535,0	-76,4
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	7.335,3	1.047,9
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	302,7	43,2
Paesi Bassi	-1.942,2	-0,4	-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	-14.627,3	-2.089,6
Austria	-330,9	-0,1	-365,1	-0,1	-277,9	-0,1	-301,5	-0,1	-563,7	-0,2	-356,4	-0,2	-402,1	-0,2	-2.597,6	-371,1
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	22.203,6	3.171,9
Portogallo	3.476,3	2,5	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	18.589,9	2.655,7
Romania									595,6	0,5	1.581,0	0,5	1.692,5	1,5	3.869,1	552,7
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	798,2	114,0
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	2.648,7	378,4
Finlandia	-26,7	0,0	-69,6	-0,1	-84,8	-0,1	-241,0	-0,1	-172,0	-0,1	-318,5	-0,1	-544,2	-0,3	-1.456,8	-208,1
Svezia	-945,6	-0,3	-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	-6.273,1	-896,2
Regno Unito	-2.364,9	-0,1	-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	-15.814,8	-2.259,3
EU	0,0		0,0		0,0		0,0		0,0		0,0		0,0		0,0	-0,0
Totale movimenti netti dell'Italia nel periodo 2003-2009 =									-18.904,2							

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

* Escluse le spese di amministrazione e le risorse proprie tradizionali ed incluse le quote per la correzione U.K

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

	EU-15		EU-25						EU-27					
	2003		2004		2005		2006		2007		2008		2009	
	Meuro	%	Meuro	%	Meuro	%	Meuro	%	Meuro	%	Meuro	%	Meuro	%
Belgio	1.163,8	10,7	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
Bulgaria									60,8	0,4	86,3	0,5	52,9	0,4
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
Danimarca	216,0	2,0	257,5	2,1	298,2	2,1	323,3	2,2	329,8	2,0	343,6	2,0	282,8	1,9
Germania	2.287,7	21,1	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
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
Irlanda	104,5	1,0	128,4	1,0	182,2	1,3	202,3	1,3	218,0	1,3	201,1	1,2	176,6	1,2
Grecia	155,4	1,4	196,5	1,6	199,6	1,4	204,4	1,4	229,6	1,4	230,6	1,3	190,8	1,3
Spagna	753,3	6,9	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
Francia	1.040,3	9,6	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
ITALIA	1.118,9	10,3	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
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
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
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
Lussemburgo	12,5	0,1	12,6	0,1	15,8	0,1	18,9	0,1	19,2	0,1	14,8	0,1	10,8	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
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
Paesi Bassi	1.283,7	11,8	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
Austria	166,8	1,5	176,0	1,4	188,5	1,3	195,3	1,3	201,1	1,2	201,6	1,2	156,9	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
Portogallo	97,7	0,9	121,8	1,0	108,2	0,8	117,7	0,8	137,4	0,8	134,0	0,8	117,6	0,8
Romania									159,2	1,0	199,9	1,2	124,3	0,9
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
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
Finlandia	76,2	0,7	94,6	0,8	112,7	0,8	130,3	0,9	148,9	0,9	166,7	1,0	114,9	0,8
Svezia	280,9	2,6	315,2	2,6	351,0	2,5	399,9	2,7	438,4	2,6	454,3	2,6	370,1	2,5
Regno Unito	2.099,5	19,3	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
Totale	10.857,2	100,0	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

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

* Diritti doganali, diritti agricoli e quote zucchero al netto del rimborso per spese di riscossione. Alcuni totali non corrispondono alla somma degli addendi a causa degli arrotondamenti. Alcuni importi non coincidono con le corrispondenti voci del prospetto 1 a causa degli arrotondamenti.

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

	EU-15		EU-25						EU-27					
	2003		2004		2005		2006		2007		2008		2009	
	Meuro	%	Meuro	%	Meuro	%	Meuro	%	Meuro	%	Meuro	%	Meuro	%
Belgio	562,7	2,6	338,5	2,4	422,8	2,6	453,4	2,6	468,5	2,4	465,9	2,5	349,4	2,7
Bulgaria									46,3	0,2	52,5	0,3	51,0	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
Danimarca	380,7	1,8	210,5	1,5	253,1	1,6	301,6	1,7	332,8	1,7	322,3	1,7	274,9	2,1
Germania	4.773,9	22,4	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
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
Irlanda	289,9	1,4	181,7	1,3	229,7	1,4	245,1	1,4	276,4	1,4	260,1	1,4	201,4	1,6
Grecia	387,5	1,8	247,9	1,8	286,1	1,8	317,9	1,8	697,9	3,6	394,5	2,1	328,3	2,6
Spagna	1.880,7	8,8	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
Francia	3.684,2	17,3	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
ITALIA	2.369,7	11,1	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
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
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
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
Lussemburgo	54,9	0,3	36,6	0,3	37,7	0,2	36,9	0,2	53,2	0,3	44,8	0,2	41,1	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
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
Paesi Bassi	1.110,2	5,2	666,2	4,8	758,0	4,7	887,1	5,1	936,3	4,8	910,6	4,8	264,2	2,1
Austria	511,6	2,4	248,3	1,8	326,3	2,0	385,4	2,2	409,1	2,1	389,4	2,0	270,7	2,1
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
Portogallo	334,4	1,6	188,7	1,4	283,7	1,8	226,5	1,3	269,3	1,4	251,5	1,3	227,7	1,8
Romania									162,1	0,8	168,5	0,9	156,6	1,2
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
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
Finlandia	317,9	1,5	203,8	1,5	214,1	1,3	246,8	1,4	260,7	1,3	246,1	1,3	237,2	1,9
Svezia	594,9	2,8	375,7	2,7	338,2	2,1	456,9	2,7	486,6	2,5	453,8	2,4	152,9	1,2
Regno Unito	4.006,9	18,8	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
Totale	21.260,1	100,0	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

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

* Esclusa correzione britannica. Alcuni importi non coincidono con le corrispondenti voci del prospetto 1 a causa degli arrotondamenti. Alcuni totali non corrispondono alla somma degli addendi a causa degli arrotondamenti.

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

	EU-15		EU-25						EU-27					
	2003		2004		2005		2006		2007		2008		2009	
	Meuro	%	Meuro	%	Meuro	%	Meuro	%	Meuro	%	Meuro	%	Meuro	%
Belgio	1.464,5	2,9	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
Bulgaria									163,0	0,2	196,2	0,3	240,8	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
Danimarca	988,5	1,9	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
Germania	11.706,1	22,9	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
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
Irlanda	604,2	1,2	833,7	1,2	923,5	1,3	914,1	1,3	972,4	1,3	974,9	1,3	949,8	1,2
Grecia	829,7	1,6	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
Spagna	4.007,7	7,8	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
Francia	8.787,1	17,1	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
ITALIA	6.945,3	13,6	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
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
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
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
Lussemburgo	113,9	0,2	162,0	0,2	153,6	0,2	142,5	0,2	202,2	0,3	172,0	0,2	194,4	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
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
Paesi Bassi	2.439,3	4,8	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
Austria	1.211,7	2,4	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
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
Portogallo	717,0	1,4	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
Romania									681,7	0,9	741,1	1,0	901,8	1,1
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
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
Finlandia	787,7	1,5	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
Svezia	1.582,7	3,1	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
Regno Unito	9.049,8	17,7	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
Totale	51.235,2	100,0	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

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

* 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. Alcuni importi non coincidono con le corrispondenti voci del prospetto 1 a causa degli arrotondamenti. Alcuni totali non corrispondono alla somma degli addendi a causa degli arrotondamenti.

Prospetto 9 - Somme accreditate dalla UE ai singoli Stati membri nel 2008 e 2009 (EU-27)

	Risorse Naturali			Coesione			Competitività			Libertà, sicurezza e giustizia			Cittadinanza			TOTALI			
	2008	2009	% su anno prec.	2008	2009	% su anno prec.	2008	2009	% su anno prec.	2008	2009	% su anno prec.	2008	2009	% su anno prec.	2008	2009	% su anno prec.	Differenza valore assoluto su anno
	Meuro	Meuro		Meuro	Meuro		Meuro	Meuro		Meuro	Meuro		Meuro	Meuro		Meuro	Meuro		
Belgio	818,6	310,2	-62,1	397,4	370,8	-6,7	899,4	814,1	-9,5	43,1	63,9	48,3	68,9	75,2	9,1	2.227,4	1.634,2	-26,6	-593,2
Bulgaria	420,1	361,4	-14,0	223,0	267,0	19,7	47,8	36,6	-23,4	1,0	2,7	170,0	3,2	13,5	321,9	695,1	681,2	-2,0	-13,9
Rep. Ceca	655,1	867,0	32,3	1.679,4	1.974,9	17,6	72,7	65,7	-9,6	3,7	6,2	67,6	8,3	10,2	22,9	2.419,2	2.924,0	20,9	504,8
Danimarca	1.234,9	1.062,9	-13,9	98,0	56,5	-42,3	166,1	146,9	-11,6	1,3	2,1	61,5	9,7	10,7	10,3	1.510,0	1.279,1	-15,3	-230,9
Germania	6.606,4	6.679,7	1,1	3.082,1	3.311,4	7,4	1.258,6	1.444,2	14,7	28,8	44,4	54,2	49,7	49,5	-0,4	11.025,6	11.529,2	4,6	503,6
Estonia	97,4	156,6	60,8	237,0	517,3	118,3	15,7	24,3	54,8	3,3	5,9	78,8	4,1	4,8	17,1	357,5	708,9	98,3	351,4
Irlanda	1.692,1	1.081,1	-36,1	213,6	121,3	-43,2	96,1	119,3	24,1	0,3	5,1	1.600,0	6,7	7,5	11,9	2.008,8	1.334,3	-33,6	-674,5
Grecia	3.444,7	2.875,6	-16,5	4.712,4	2.259,2	-52,1	205,7	224,5	9,1	17,2	26,4	53,5	99,5	10,4	-89,5	8.479,5	5.396,1	-36,4	-3.083,4
Spagna	7.083,3	6.611,7	-6,7	4.246,7	4.174,2	-1,7	631,8	659,1	4,3	33,7	68,5	103,3	22,6	23,2	2,7	12.018,1	11.536,7	-4,0	-481,4
Francia	10.014,2	9.749,4	-2,6	2.312,6	1.920,2	-17,0	978,1	1.392,2	42,3	27,9	46,6	67,0	84,4	194,9	130,9	13.417,2	13.303,3	-0,8	-113,9
ITALIA	5.407,3	5.287,1	-2,2	3.688,7	2.413,2	-34,6	835,4	761,5	-8,8	28,9	58,7	103,1	93,0	589,3	533,7	10.053,3	9.109,8	-9,4	-943,5
Cipro	54,9	58,7	6,9	47,3	74,1	56,7	13,6	17,6	29,4	2,5	5,2	108,0	5,4	10,1	87,0	123,7	165,7	34,0	42,0
Lettonia	190,2	206,2	8,4	383,4	469,7	22,5	16,2	16,1	-0,6	3,0	5,7	90,0	6,2	4,5	-27,4	599,0	702,2	17,2	103,2
Lituania	253,0	468,5	85,2	630,2	1.176,8	86,7	180,1	102,5	-43,1	15,0	21,1	40,7	11,9	7,3	-38,7	1.090,2	1.776,2	62,9	686,0
Lussemburgo	53,0	54,5	2,8	53,7	29,1	-45,8	116,7	86,1	-26,2	1,1	1,7	54,5	9,9	9,3	-6,1	234,4	180,7	-22,9	-53,7
Ungheria	681,1	1.279,9	87,9	1.188,6	2.174,4	82,9	74,9	66,6	-11,1	11,2	9,1	-18,8	15,6	14,0	-10,3	1.971,4	3.544,0	79,8	1.572,6
Malta	11,9	6,9	-42,0	43,9	35,3	-19,6	7,4	6,5	-12,2	9,6	12,1	26,0	7,0	3,3	-52,9	79,8	64,1	-19,7	-15,7
Paesi Bassi	963,6	1.013,0	5,1	670,8	242,3	-63,9	500,5	446,2	-10,8	31,3	43,6	39,3	17,8	18,3	2,8	2.184,0	1.763,4	-19,3	-420,6
Austria	1.217,8	1.307,7	7,4	231,9	241,2	4,0	253,1	210,9	-16,7	19,8	25,5	28,8	11,0	11,1	0,9	1.733,6	1.796,4	3,6	62,8
Polonia	2.658,0	2.858,7	7,6	4.608,7	6.082,0	32,0	140,5	128,6	-8,5	49,4	83,1	68,2	30,6	24,7	-19,3	7.487,2	9.177,1	22,6	1.689,9
Portogallo	1.373,4	1.102,7	-19,7	2.568,9	2.433,6	-5,3	123,4	129,7	5,1	17,2	23,6	37,2	9,0	8,0	-11,1	4.091,9	3.697,6	-9,6	-394,3
Romania	1.060,1	1.167,9	10,2	648,5	918,1	41,6	36,4	47,1	29,4	1,7	1,4	-17,6	14,3	35,1	145,5	1.761,0	2.169,6	23,2	408,6
Slovenia	143,0	190,8	33,4	234,6	368,3	57,0	44,6	25,5	-42,8	7,3	6,5	-11,0	15,1	5,1	-66,2	444,6	596,2	34,1	151,6
Slovacchia	357,0	513,0	43,7	809,5	584,8	-27,8	43,3	48,7	12,5	2,7	4,3	59,3	8,4	4,3	-48,8	1.220,9	1.155,1	-5,4	-65,8
Finlandia	839,8	766,7	-8,7	213,7	193,9	-9,3	235,1	205,6	-12,5	4,9	11,1	126,5	6,6	8,7	31,8	1.300,1	1.186,0	-8,8	-114,1
Svezia	959,4	875,7	-8,7	153,7	212,2	38,1	276,0	256,7	-7,0	4,5	24,1	435,6	47,2	58,2	23,3	1.440,8	1.426,9	-1,0	-13,9
Regno Unito	3.803,9	3.712,3	-2,4	2.100,3	1.274,9	-39,3	1.034,1	1.045,8	1,1	9,2	56,4	513,0	193,7	31,6	-83,7	7.141,2	6.121,0	-14,3	-1.020,2
Totale	52.094,2	50.625,9	-2,8	35.478,6	33.896,7	-4,5	8.303,3	8.528,6	2,7	379,6	665,0	75,2	859,8	1.242,8	44,5	97.115,5	94.959,0	-2,2	-2.156,5

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

* Alcuni totali non corrispondono alla somma degli addendi a causa degli arrotondamenti.

2 – LA POLITICA DI COESIONE SOCIO-ECONOMICA

2.1 OBIETTIVO 1

2.1.1 Programmazione 2000-2006

I fondi assegnati con l'Obiettivo 1 per il ciclo di programmazione 2000-2006 rappresentano 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). Essi sono destinati ad interventi a 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 perciò concentrati nelle Regioni meno avanzate, cioè quelle il cui PIL pro-capite è inferiore al 75% della media comunitaria. Per l'Italia le Regioni ammissibili sono sette: Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna, Sicilia¹⁵⁵.

Il Quadro Comunitario di Sostegno Obiettivo 1 (QCS)¹⁵⁶ è il documento di programmazione approvato dalla Commissione europea e dalle Autorità nazionali. Esso contiene la strategia, le priorità d'azione e gli obiettivi specifici nonché le corrispondenti risorse finanziarie, comunitarie e nazionali, suddivisi in quattro Fondi: Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR); Fondo sociale europeo (FSE); Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia-sezione orientamento (FEAOG-O); Strumento finanziario di orientamento alla pesca (SFOP)¹⁵⁷.

Le tematiche inserite nel QCS Ob. 1 sono articolate in sei Assi: Risorse naturali, Risorse culturali, Risorse umane, Sistemi locali di sviluppo, Città, Reti e nodi di servizio. Ciascuno di essi è formulato sulla base di cinque aspetti fondamentali:

¹⁵⁵ Si ricorda che per il periodo di programmazione 2007-2013 le Regioni ammissibili sono scese a 5: Basilicata (in regime transitorio), Calabria, Campania, Puglia e Sicilia.

¹⁵⁶ 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) 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.

¹⁵⁷ Nella Programmazione 2007-2013 l'obiettivo 1 è riclassificato come obiettivo "Convergenza" e le relative risorse sono ripartite in tre fondi: il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), il Fondo Sociale Europeo (FSE) ed il Fondo di coesione (del quale l'Italia non beneficia). Il sostegno allo sviluppo rurale ed al settore della pesca è previsto tra gli strumenti della politica agricola e quelli del settore pesca. Le relative risorse sono ripartite in due Fondi: il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) ed il Fondo europeo per la pesca (FEP). Per maggiori dettagli si rinvia al capitolo relativo alla programmazione 2007-2013.

analisi dei bisogni e delle priorità, strategia, quantificazione degli obiettivi, linee di intervento, criteri e indirizzi per l'attuazione.

Il QCS Ob. 1 viene attuato per mezzo di sette Programmi operativi regionali (POR), di cui sono responsabili le Amministrazioni delle Regioni interessate, e di sette Programmi operativi nazionali (PON), gestiti dalle Amministrazioni centrali competenti.

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.

In questa relazione annuale si dà conto della situazione al 31 dicembre 2009, dovendosi rinviare alla successiva relazione annuale ogni conclusivo elemento di informazione e di valutazione.

2.1.2 Meccanismi di attuazione

Ai fini dell'esame dello stato di attuazione dei programmi, il QCS Ob. 1 prevede, in conformità con la normativa comunitaria, i seguenti strumenti: la gestione, la sorveglianza, il monitoraggio, la valutazione ed il controllo.

La gestione dei programmi viene effettuata dalle Amministrazioni titolari degli interventi, che vi provvedono mediante gli Uffici a ciò preposti nell'ambito delle rispettive strutture organizzative.

La sorveglianza viene svolta in sede centrale da un apposito Comitato del QCS e a livello locale da Comitati istituiti presso ogni Programma operativo.

Il monitoraggio viene 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 pubblici.

Analogamente, le attività di valutazione vengono condotte dalle Amministrazioni interessate, con il supporto tecnico di già citati Nuclei di valutazione e verifica.

Il controllo può essere 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, facoltà di condurre "audit" a campione in tutti i Paesi membri dell'Unione Europea secondo un programma annualmente prestabilito.

Nei paragrafi che seguono si forniscono elementi di analisi sui citati meccanismi di attuazione, che è stato possibile acquisire dalle Autorità interessate, nonché un giudizio di sintesi sullo svolgimento dei programmi e sugli effetti conseguiti dalla loro attuazione sulla crescita e sullo sviluppo delle Regioni del Mezzogiorno.

2.1.3 Avanzamento finanziario complessivo e per Fondo al 31 dicembre 2009

L'attuazione finanziaria complessiva dei programmi dell'Ob. 1 al 31 dicembre 2009, rispetto all'ammontare totale delle risorse assegnate (46 miliardi di euro¹⁵⁸) è risultata pari al 124% in termini di impegni assunti per obbligazioni giuridicamente vincolanti (57 miliardi di euro) e del 105% in termini di pagamenti (48 miliardi di euro).

L'assunzione di impegni di spesa di importo superiore a quello dei contributi accordati, definito "overbooking" finanziario, consente di sostituire i progetti selezionati, aventi impedimenti e/o difficoltà attuative, con altri progetti auspicabilmente esenti da tali criticità, in modo da evitare il rischio di perdita dei contributi accordati.

Confrontando i dati del 2009 con quelli registrati alla fine del 2008, si evidenziano incrementi di circa 3 e 10 punti percentuali, rispettivamente per gli impegni e per i pagamenti.

Aumenta quindi il già rilevato "overbooking" finanziario in corrispondenza con la chiusura dei programmi; e ciò allo scopo di conseguire il massimo tiraggio dei contributi accordati.

Al fine di più specifiche analisi dell'attuazione finanziaria dell'Ob. 1 al 31 dicembre 2009, in questo e nei successivi paragrafi tale importante aspetto della programmazione 2000-2006 viene esaminato, distintamente, con riferimento ai quattro Fondi strutturali che partecipano ai programmi; ai PON e ai POR per Fondo; agli Assi; ed ai singoli interventi.

Il prospetto che segue registra l'avanzamento finanziario dei quattro Fondi al 31 dicembre 2009¹⁵⁹.

¹⁵⁸ Relativamente alle risorse assegnate vale la pena ricordare che il contributo totale comunitario assegnato per il periodo di programmazione 2000-2006 è pari per i quattro fondi a circa 24 miliardi di euro mentre la quota nazionale (comprensiva dei privati) è pari a circa 22 miliardi di euro.

¹⁵⁹ Si specifica che i dati relativi all'avanzamento finanziario presenti nei Prospetti 1-4 sono dati di monitoraggio del Sistema informativo dell'IGRUE. La situazione prospettata è pertanto provvisoria; soltanto alla chiusura della programmazione potrà essere verificata la situazione effettiva dei pagamenti.

Prospetto 1 – QCS Ob. 1 - Avanzamento finanziario per Fondo al 31.12.2009 (euro)

Fondo	Contributo totale 2000-2006 (a)	Avanzamento finanziario			
		Impegni (b)	Pagamenti (c)	Impegni % (b/a)	Pagamenti % (c/a)
FESR	32.934.841.957,01	42.114.748.598,42	34.705.608.009,46	127,87	105,38
FSE	6.714.807.092,97	7.601.894.813,92	6.748.206.870,26	113,21	100,50
SFOP	710.358.361,00	717.323.457,23	652.774.472,08	100,98	91,89
FEAOG-O	5.538.025.778,00	6.473.988.283,09	5.908.254.989,70	116,90	106,69
TOTALE QCS	45.898.033.188,98	56.907.955.152,66	48.014.844.341,50	123,99	104,61

Fonte: Sistema informativo Ragioneria generale dello Stato – Ispettorato generale per i rapporti con l'Unione europea

Tutti i Fondi hanno realizzato un "overbooking" finanziario sugli impegni. Quello più elevato in percentuale si è registrato sul FESR, cioè il Fondo più cospicuo in termini di contributi. Appare così evidente il particolare impegno volto a non dover rinunciare a tale importante fetta di contributi.

Si è verificato anche un "overbooking" finanziario sui pagamenti effettuati su tre dei quattro Fondi (FESR, FSE, FEAOG-O).

Il fenomeno dell'"overbooking" costituisce quindi una scelta strategica, soprattutto in fase di chiusura dei programmi, garantendo che alcuni progetti approvati, impossibilitati a trovare attuazione parziale o completa, vengano sostituiti con altri progetti. Va tuttavia osservato che un ricorso eccessivo all'overbooking è considerevole quale indice di inadeguata capacità progettuale e/o di limitata efficacia degli interventi.

2.1.4 Avanzamento finanziario dei PON e POR per Fondo al 31 dicembre 2009

Il prospetto 2 mostra l'avanzamento finanziario dei Fondi strutturali, separatamente per i PON e i POR, alla data del 31 dicembre 2009.

Prospetto 2 – QCS Ob. 1 - Avanzamento finanziario PON e POR per Fondo al 31.12.2009

(euro)

Fondo	Contributo totale 2000-2006 (a)	Avanzamento finanziario			
		Impegni (b)	Pagamenti (c)	Impegni %(b/a)	Pagamenti %(c/a)
FESR	12.045.486.463,01	14.786.431.497,67	12.778.854.660,17	122,75	106,09
FSE	1.767.800.784,97	1.972.508.744,17	1.762.536.202,80	111,58	99,70
SFOP	277.383.357,00	247.657.164,44	233.380.540,50	89,28	84,14
Totale PON	14.090.670.604,98	17.006.597.406,28	14.774.771.403,47	120,69	104,85
FESR	20.889.355.494,00	27.328.317.100,75	21.926.753.349,29	130,82	104,97
FSE	4.947.006.308,00	5.629.386.069,75	4.985.670.667,46	113,79	100,78
SFOP	432.975.004,00	469.666.292,79	419.393.931,58	108,47	96,86
FEAOG-O	5.538.025.778,00	6.473.988.283,09	5.908.254.989,70	116,90	106,69
Totale POR	31.807.362.584,00	39.901.357.746,38	33.240.072.938,03	125,45	104,50
TOTALE QCS	45.898.033.188,98	56.907.955.152,66	48.014.844.341,50	123,99	104,61

Fonte: Ragioneria generale dello Stato

I progetti POR evidenziano un incremento degli impegni che passano dal 120% del 2008 al 125% del 2009. Restano invece stabili gli impegni dei progetti PON che confermano, con un 121%, il dato del 2008. Un *trend* di incremento degli impegni a fine periodo per i progetti POR è indice di una meno accurata programmazione degli interventi a livello regionale.

In relazione ai Fondi, la performance migliore si conferma quella del FESR, sia in termini di impegni che di pagamenti, sia riguardo ai PON che ai POR.

In entrambe le tipologie di interventi, le percentuali attuative più ridotte permangono quelle dello SFOP sia a livello di impegni che di pagamenti (89% e 84% nei PON; 108% e 97% nei POR).

2.1.5 Avanzamento finanziario per Asse al 31 dicembre 2009

Il prospetto seguente illustra l'avanzamento finanziario per Asse al 31 dicembre 2009.

Prospetto 3 – QCS Ob. 1 – Avanzamento finanziario per asse al 31.12.2009 (euro)

Asse	Contributo totale 2000-2006 (a)	Avanzamento finanziario			
		Impegni (b)	Pagamenti (c)	% (b/a)	% (c/a)
I Risorse naturali	7.658.273.320,00	10.287.100.576,15	8.339.857.280,81	134,33	108,90
II Risorse culturali	2.516.942.608,00	2.881.553.692,08	2.498.310.757,65	114,49	99,26
III Risorse umane	8.281.924.451,01	9.552.105.306,00	8.406.196.335,56	115,34	89,7
IV Sistemi locali di sviluppo	14.742.174.130,00	18.234.666.312,50	14.901.621.656,75	123,69	101,08
V Città	2.040.500.957,00	3.008.023.785,18	2.185.301.259,59	147,42	107,10
VI Reti e nodi di servizio	9.775.078.227,00	12.046.952.986,13	10.810.930.257,26	123,24	110,60
VII Assistenza tecnica ¹⁶⁰	883.139.495,97	897.552.494,62	872.626.793,88	101,63	98,81
TOTALE QCS	45.898.033.188,98	56.907.955.152,66	48.014.844.341,50	123,99	104,61

Fonte: Ragioneria generale dello Stato

A livello di impegni l'Asse V "Città" registra, anche nel 2009, il miglior avanzamento finanziario, raggiungendo il 147% del contributo accordato, la percentuale più alta tra tutti gli overbooking dei programmi del QCS 2000-2006. Un dato, questo, che se da un lato mostra l'intento di voler realizzare il massimo tiraggio dei contributi accordati, dall'altro può essere sintomo di insicurezza attuativa degli interventi selezionati

Altro dato unico, in tutti i confronti di overbooking di impegni nel QCS, risulta essere la diminuzione, realizzatasi nell'Asse VI "Reti e nodi di servizio", che è passata dal 127% del 2008 al 123% del 2009. Tale diminuzione, che si verifica mentre in tutti gli altri programmi continua a crescere l'overbooking, indicherebbe una migliore capacità progettuale nell'Asse VI.

Gli impegni percentualmente meno rilevanti anche per il 2009 si trovano sull'Asse VII "Assistenza tecnica" con il 102%. Il dato però è giustificato sia dal fatto che non può essere considerato un vero e proprio Asse, visto che si ripartisce tra un PON vero e proprio come quello di "Assistenza tecnica e azioni di sistema" e altri PON E POR presenti nell'intero QCS; sia dal fatto che la natura stessa dell'Asse è sostanzialmente di supporto ad altri interventi.

Sul fronte dei pagamenti, essendo il 2009 l'esercizio finale stabilito dalla proroga (salvo quanto più sopra specificato circa il rinvio della chiusura dei programmi al 30 settembre 2010), si registra un avvicinamento dei pagamenti agli importi dei

¹⁶⁰ L'Assistenza tecnica non è da considerare un Asse vero e proprio, risultando le relative dotazioni finanziarie ripartite tra il PON "Assistenza tecnica e azioni di sistema" e gli altri PON e POR del periodo di programmazione 2000-2006.

contributi accordati. L'intero QCS raggiunge nel 2009 la media del 104% dei pagamenti rispetto ai contributi accordati, con un aumento dell'11% rispetto al 2008, anno in cui la media dei pagamenti si attestava al 93 %.

2.1.6 Avanzamento finanziario per intervento al 31 dicembre 2009

Il prospetto di cui appresso espone l'avanzamento finanziario degli interventi PON e POR al 31 dicembre 2009.

Prospetto 4 QCS Ob. 1 – Avanzamento finanziario per intervento al 31.12.2009 (euro)

Intervento	Contributo totale 2000-2006 (a)	Avanzamento finanziario			
		Impegni (b)	Pagamenti (c)	% (b/a)	% (c/a)
PON ATAS	517.101.147,00	514.951.625,21	506.950.257,48	99,58	98,04
PON Pesca	277.383.357,00	247.657.164,44	233.380.540,50	89,28	84,14
PON Ricerca	2.267.330.812,00	2.648.281.554,61	2.290.805.112,11	116,80	101,04
PON Scuola per lo sviluppo	830.014.570,98	898.033.649,36	819.267.983,95	108,19	98,71
PON Sicurezza	1.225.836.571,00	1.225.691.801,23	1.215.083.102,54	99,99	99,12
PON Sviluppo	4.452.842.857,00	6.169.177.413,13	4.679.020.364,17	138,54	105,08
PON Trasporti	4.520.161.290,00	5.302.804.198,30	5.030.264.042,72	117,31	111,29
Totale PON	14.090.670.604,98	17.006.597.406,28	14.774.771.403,47	120,69	104,85
POR Basilicata	1.696.070.000,00	2.133.032.833,62	1.806.357.105,90	125,76	106,50
POR Calabria	4.034.497.392,00	5.121.488.940,42	4.209.872.593,37	126,94	104,35
POR Campania	7.745.172.779,00	9.792.568.332,57	7.820.002.005,60	126,43	100,97
POR Molise	467.997.190,00	558.997.004,69	486.221.464,95	119,44	103,89
POR Puglia	5.222.991.220,00	7.317.450.217,64	5.887.794.505,95	140,10	112,73
POR Sardegna	4.180.724.685,00	4.915.409.474,01	4.472.412.408,46	117,57	106,98
POR Sicilia	8.459.909.318,00	10.062.410.943,43	8.557.412.853,80	118,94	101,15
Totale POR	31.807.362.584,00	39.901.357.746,38	33.240.072.938,03	125,45	104,50
TOTALE QCS	45.898.033.188,98	56.907.955.152,66	48.014.844.341,50	123,99	104,61

Fonte: Ragioneria generale dello Stato

L'avanzamento finanziario per tipologia di intervento mostra un andamento migliore per i POR rispetto ai PON. Infatti mentre i primi, rispetto al 2008, sono cresciuti in termini di pagamenti del 14%, i PON sono aumentati di circa il 5%. Di conseguenza, la percentuale del pagato, rispetto ai contributi accordati, per i POR passa dal 91% del 2008 al 105% del 2009 mentre per i PON varia dal 100% del 2008 al 105% del 2009. In altri termini, i POR si allineano ai PON recuperando il ritardo iniziale.

A livello generale di QCS l'avanzamento dei pagamenti 2008/2009, di oltre 5 miliardi di euro, è in gran parte dovuto ai maggiori pagamenti dei POR (più di 4 miliardi di euro rispetto ai circa 700 milioni dei PON).

I dati segnalano quindi un grosso recupero dei pagamenti da parte dei POR, che evidentemente tendono sempre più a raggiungere e superare (overbooking), negli anni di chiusura della programmazione, il contributo accordato.

I migliori recuperi, rispetto al 2008, del pagato sul contributo accordato si registrano per il POR Puglia (+ 18%) e per il POR Campania (+16%).

I migliori avanzamenti finanziari dei pagamenti, tra i PON, sono attribuibili al PON Sviluppo (+10%) e al PON Ricerca (+9%) sempre rispetto al 2008.

In generale, occorre però precisare che un aumento sostanziale dei pagamenti, avvenuto in coincidenza con l'ultimo anno utile per l'ammissibilità, tre anni dopo la cessazione del ciclo programmatorio, non depone a favore di una migliore capacità di spesa o di realizzazione delle iniziative. Risulta essere indice, invece, di una inadeguata capacità di spesa e di realizzo, soprattutto nei primi anni del ciclo.

Con riferimento ai singoli PON, si segnalano gli elevati livelli percentuali raggiunti dai PON "Trasporti" e "Sviluppo imprenditoriale locale", tutti in notevole "overbooking" finanziario in termini di impegni e in termini di pagamento; invece, continua a manifestare difficoltà attuative il PON "Pesca", soprattutto a titolo di pagamenti, con una percentuale di appena l'84%.

2.1.7 Stato di realizzazione del "valore obiettivo" delle domande di pagamento al 31 dicembre 2009

Al 31 Dicembre 2009, viene considerato come "valore obiettivo" l'importo di spesa, da rendicontare alla Commissione, necessario per raggiungere un "tiraggio" pari al 95% delle risorse comunitarie disponibili prima della presentazione della domanda di pagamento a saldo dell'intervento¹⁶¹.

La decisione della Commissione relativa alla partecipazione dei Fondi¹⁶², oltre alla assunzione di impegni sul bilancio comunitario, determina la successiva erogazione delle risorse mediante acconti, pagamenti intermedi e a saldo.

A differenza degli acconti, i pagamenti intermedi e a saldo si riferiscono a spese effettivamente sostenute dai beneficiari finali, certificate dall'Autorità di pagamento sulla base di fatture quietanzate o di altri documenti con valore probatorio equivalente.

Gli Stati membri provvedono affinché, per quanto possibile, le domande di pagamento intermedio siano raggruppate e inoltrate alla Commissione tre volte

¹⁶¹ Definizione redatta dal MISE (Ministero Sviluppo Economico)

¹⁶² Decisione della Commissione del 1 Agosto 2000 C(2000)2050- 2002/555/CE

all'anno, fermo restando che l'ultima domanda deve essere presentata entro il 31 ottobre (art. 32 reg. 1260/1999).

Per quanto concerne l'Italia, il QCS Ob. 1 revisionato¹⁶³ stabilisce l'inoltro delle domande con cadenza periodica, almeno quattro volte l'anno (entro il 28 febbraio, il 30 aprile, il 31 luglio e il 31 ottobre) per ciascun Programma e Fondo, con facoltà di presentare una ulteriore domanda di pagamento, ove necessaria, entro il 31 dicembre di ogni anno per evitare il disimpegno automatico delle risorse¹⁶⁴.

Richiamate le disposizioni comunitarie in materia, si può procedere alla valutazione della situazione dei rimborsi, da operarsi a carico dei Fondi strutturali, richiesti alla Commissione con le domande di pagamento a tutto il 31 dicembre 2009.

È da ricordare che i valori riportati dai dati appresso esposti, al netto degli importi dovuti a titolo di cofinanziamento nazionale, risultano rilevanti ai fini della verifica del conseguimento del pieno utilizzo dei contributi comunitari assegnati agli interventi dell'Ob. 1 nella Programmazione 2000-2006.

Prospetto 5 - QCS Ob. 1 – Grado di realizzazione, al 31.12.2009 per Programmi, del "valore obiettivo" delle domande di pagamento intermedio (milioni di euro)

Programma	Valore obiettivo	Certificazioni presentate	Grado di realizzazione
PON Sviluppo Locale	2.131	2.292	107,6
PON Assistenza Tecnica	354	367	103,8
PON Trasporti	1.809	1.985	109,7
PON Sicurezza Sviluppo Mezzogiorno	599	659	110,1
PON Ricerca	1.257	1.335	106,2
PON Scuola per lo Sviluppo	510	563	110,3
PON Pesca	116	114	98,0
Totale PON	6.777	7.316	108,0
POR Basilicata	806	899	111,6
POR Calabria	2.024	2.228	110,1
POR Campania	4.067	3.959	97,3
POR Molise	191	198	104,0
POR Puglia	2.766	2.653	95,9
POR Sardegna	1.981	2.021	102,0
POR Sicilia	4.069	3.930	96,6
Totale POR	15.903	15.888	99,9
TOTALE QCS	22.680	23.204	102,3

Fonte: Ministero Sviluppo Economico (MISE)-DSCE

Come appare dal prospetti 5 e 5bis, nel complesso, cioè in relazione ai Programmi dell'intero QCS Ob. 1, le certificazioni presentate hanno raggiunto, alla fine

¹⁶³ Vedi paragrafo 2. QUADRO COMUNITARIO DI SOSTEGNO (QCS) Versione aggiornata a seguito della revisione di metà periodo Decisioni della Commissione C (2000) 2050 dell' 1.8.2000 e C (2004) 4689 del 30.11.2004. Vedi anche nota 156.

¹⁶⁴ Viene, altresì, ribadita la necessità di evitare la concentrazione delle richieste di pagamento nell'ultima parte dell'anno.

del 2009, il valore di 23 miliardi di euro, con una percentuale di realizzazione del "valore obiettivo" in media pari al 102%.

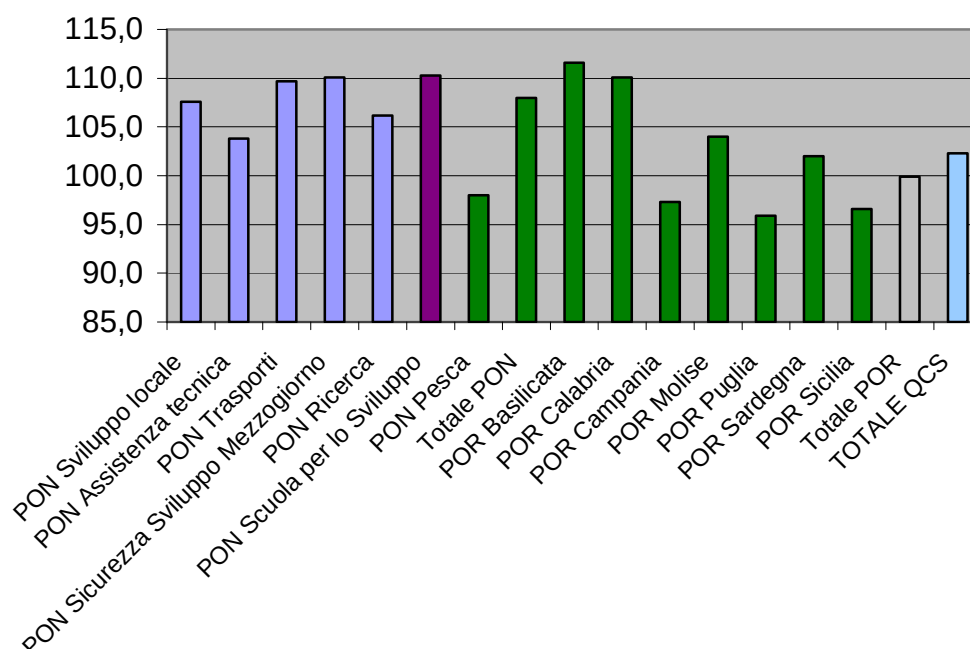
In generale, la percentuale di realizzazione di tale "valore" risulta più elevata per i PON (108%) rispetto ai POR (100%).

In particolare, nell'ambito della prima tipologia di Programmi, le migliori percentuali sono quelle dei PON "Scuola per lo sviluppo", "Sicurezza Sviluppo mezzogiorno" e "Trasporti" (tutti con il 110%); relativamente ai POR, sono da segnalare i risultati ottenuti da quelli "Basilicata" e "Calabria" (rispettivamente con il 112% ed il 110%), tutti superiori alla media di questa tipologia di interventi.

Prospetto 5bis – Fondi strutturali comunitari per l'Italia 2000-2006: QCS obiettivo 1

Grado di realizzazione del "valore obiettivo" delle domande di pagamento al 31.12.2009 per Programmi

(valori %)



Fonte: Ministero dello Sviluppo Economico - Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica (DSCE)

2.1.8 Disimpegno automatico

Gli impegni sul bilancio comunitario, in base alla decisione relativa alla partecipazione dei Fondi¹⁶⁵, vengono assunti annualmente per gli interventi di durata pari o superiore a due anni¹⁶⁶.

La quota di un impegno non liquidata mediante acconto o per la quale non è stata presentata alla Commissione una domanda ammissibile per ottenere un pa-

¹⁶⁵ Vedi nota 163.

¹⁶⁶ Il primo impegno è assunto quando la Commissione adotta la decisione di approvazione dell'intervento e quelli successivi entro il 30 aprile di ogni anno.

gamento intermedio, entro la scadenza del secondo anno successivo a quello dell'impegno, è disimpegnata automaticamente con conseguente riduzione in misura corrispondente della partecipazione dei Fondi all'intervento.

Quest'ultima innovativa disposizione – indicata come la regola "n+2" – è stata introdotta dall'art. 31 secondo capoverso reg. 1260/1999 al fine di accelerare la fase della spesa e così ovviare ai ritardi in merito verificatisi nei precedenti cicli programmatori.

Invero, la sanzione del disimpegno automatico delle risorse impegnate sul bilancio comunitario ha indotto ad una attenta vigilanza circa il rispetto della regola, con indubbi vantaggi in termini di avanzamento finanziario e conseguente attuazione dei progetti inseriti nei Programmi.

Per il 2009, così come per il 2008, non era prevista l'eventuale sanzione conseguente all'applicazione della cosiddetta "regola N+2" in ragione del fatto che le spese concernenti l'ultimo anno di programmazione (2006) fanno parte della certificazione finale, da inviare alla Commissione entro 15 mesi dalla data di fine ammissibilità della spesa.

La situazione consolidata del disimpegno complessivo al 31 dicembre 2007, anno dell'ultima applicazione della regola, a valere sulle annualità 2000-2005 dei Programmi, è illustrata nel Prospetto 6, che non presenta variazioni rispetto al 2008.

Si rileva che Il FESR non ha avuto disimpegni automatici mentre risultano particolarmente elevati il disimpegno per il FEOGA-O POR Sardegna e per il FSE relativo al POR Puglia.

Prospetto 6 - QCS Ob1 2000-2006 - Disimpegni decisi**(euro)**

Anno impegno sul bilancio comunitario	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Totale
Anno n+2	2002	2003	2004	2005	2006	2007	
Anno pubblicazione dell' <i>EC budgetary implementation report</i>	2004	2005	2006	2007	2008	2009	
Programma/Fondo							
PON Sviluppo imprenditoriale locale FSE		1.363.705		3.063.181	1.250.090		5.676.976
POR Puglia FSE				33.872.265			33.872.265
POR Sardegna FEAOG-O					33.310.043		33.310.043
PON Pesca Ob.1 SFOP					450.673	10.367.437	10.818.110
POR Molise SFOP					194.725	279.450	474.175
POR Puglia SFOP					599.484	2.427.696	3.027.180
POR Calabria SFOP						674.805	674.805
POR Sardegna SFOP						4.077.346	4.077.346
Totale FSE	-	1.363.705	-	36.935.446	1.250.090	-	39.549.241
Totale FEOGA-O	-	-	-		33.310.043	-	33.310.043
Totale SFOP	-	-	-		1.244.882	17.826.734	19.071.616
TOTALE Italia Ob.1	-	1.363.705	0	36.935.446	35.805.015	17.826.734	91.930.900
ITALIA Ob.1 su totale UE	0,00%	0,56%	0,00%	17,02%	15,75%	6,67%	7,22%
TOTALE disimpegni UE	31.098.426	245.100.000	285.848.375	217.007.606	227.313.551	267.379.087	1.273.747.045

Fonte: Elaborazione MISE-DPS-DG Politiche dei Fondi Strutturali Comunitari su dati Commissione europea - Report DG Bilancio anni 2004-2005-2006-2007-2008

2.1.9 Correzioni finanziarie

Secondo l'articolo 12 del regolamento (CE) n. 1260/1999 le operazioni oggetto di un finanziamento dei Fondi devono essere conformi alle disposizioni del trattato e degli atti emanati in virtù dello stesso, nonché alle politiche comunitarie, ivi comprese quelle riguardanti l'aggiudicazione di appalti pubblici. Disposizioni identiche per il periodo di programmazione 2007-2013 sono previste dall'articolo 9, paragrafi 2 e 5, del regolamento (CE) n. 1083/2006¹⁶⁷.

Per quanto attiene ai Fondi strutturali, l'articolo 39, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1260/99, statuisce che *"gli Stati membri effettuano le necessarie rettifiche finanziarie connesse con l'irregolarità isolata o sistemica"* rilevate. *"Le rettifiche consistono nella soppressione totale o parziale della partecipazione della Comunità"*. Per il periodo di programmazione 2007-2013 le stesse disposizioni sono previste dall'articolo 98, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1083/2006.

¹⁶⁷ Conformemente all'articolo 1, paragrafo 2, del regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95 del Consiglio, del 18 dicembre 1995, relativo alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità:

"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".

Conformemente all'articolo 39, paragrafi 2 e 3, quando lo Stato membro non effettua le rettifiche finanziarie necessarie, la Commissione può decidere di procedere alle rettifiche finanziarie richieste sopprimendo, in tutto o in parte, la partecipazione dei Fondi all'intervento in questione.

Nello stabilire l'importo della rettifica la Commissione tiene conto, conformemente al principio di proporzionalità, della natura dell'irregolarità o della modifica nonché dell'ampiezza e delle implicazioni finanziarie delle insufficienze constatate nei sistemi di gestione o di controllo degli Stati membri. Per il periodo di programmazione 2007-2013 disposizioni identiche sono previste dall'articolo 99 del regolamento (CE) n. 1083/2006.

Per la Corte dei conti europea¹⁶⁸ le rettifiche finanziarie servono soprattutto a rimediare alle debolezze dei sistemi di gestione. Esse consistono nel revocare finanziamenti agli Stati membri o a paesi terzi che non assicurano un'applicazione corretta delle norme dell'UE.

Inoltre è importante riportare le considerazioni della Corte dei conti europea per la quale "le conseguenze finanziarie di tali rettifiche sono di solito sostenute dai contribuenti nazionali e non da coloro che hanno beneficiato di un regime di spesa che è stato applicato in maniera erronea. Le rettifiche finanziarie contribuiscono alla tutela degli interessi finanziari dell'UE; tuttavia, né in principio né in pratica, possono essere considerate un mezzo per correggere singoli pagamenti indebitamente effettuati"¹⁶⁹.

Sulla base di queste considerazioni la scrivente Sezione ha richiesto alle varie Amministrazioni responsabili della gestione dei fondi dettagli più approfonditi per l'analisi dei quali si rimanda alla chiusura della programmazione.

2.1.10 Risorse liberate

Per risorse liberate si intendono risorse generate da progetti in origine coperti da altre fonti di finanziamento ma successivamente oggetto di rimborso a valere sui fondi comunitari, in quanto i progetti sono ritenuti coerenti con gli obiettivi dell'intervento comunitario.

¹⁶⁸ Cfr. Corte dei conti europea, Relazione annuale. Il bilancio dell'Unione europea per l'esercizio 2009, in GUUE C 303 del 9.11.2010.

¹⁶⁹ In particolare si veda il paragrafo 1.40, Corte dei conti europea, Relazione annuale. Il bilancio dell'Unione europea per l'esercizio 2009, in GUUE C 303 del 9.11.2010.

La Commissione europea ammette queste operazioni qualora le risorse siano destinate ad investimenti equivalenti nello stesso settore e nelle stesse aree, e con tempistiche che dovrebbero essere tempestive¹⁷⁰.

Rispetto ai dati forniti nella precedente relazione, che fotografava la situazione al 31 dicembre 2008, è da segnalare che è tuttora in corso il monitoraggio del Ministero dello sviluppo economico, in contatto con le Amministrazioni centrali e locali interessate, volto a completare la ricognizione delle risorse liberate.

Si dispone, allo stato, degli esiti di una ricognizione preliminare delle risorse liberate accertate, e comunque da rideterminare sulla base dei rapporti finali di esecuzione, che dovevano essere presentate, a corredo delle domande di saldo finale, entro il 30 settembre 2010.

La tabella sotto riportata riproduce i dati della ricognizione preliminare¹⁷¹.

Prospetto 7 – Risorse liberate – QCS Ob. 1

Regione	Risorse liberate sui fondi comunitari		
	Risorse liberate acquisite	Risorse già soggette a impegni giuridicamente vincolanti	Risorse liberate disponibili
BASILICATA	353,0	165,0	188,0
CALABRIA	995,0	977,0	18,0
CAMPANIA	2.165,0	583,0	1.582,0
MOLISE	-	-	-
PUGLIA	1.109,0	724,0	385,0
SARDEGNA	1.374,0	207,0	1.167,0
SICILIA	1.917,0	1.206,0	711,0
PON SIL	1.353,9	164,1	1.189,8
PON TRASPORTI	1.711,6	1.616,3	95,3
TOTALE	10.978,5	5.642,4	5.336,1

Fonte: delibera CIPE n. 79/2010

Si può osservare la rilevanza della cifra relativa alle risorse liberate. Tale elevato livello si ripercuote sulla corretta applicazione del principio di addizionalità, in base al quale i fondi europei devono essere aggiuntivi, e non sostitutivi, di quelli nazionali.

Il cospicuo ricorso ai "progetti coerenti", oltre a depotenziare il citato principio di addizionalità, rischia di ridurre la selettività e la qualità degli interventi in deroga

¹⁷⁰ Cfr. QCS per le Regioni italiane dell'Obiettivo 1 punto 6.3.6 del dicembre 2004: decisione della Commissione del 30.11.2004, C(2004)4689.

¹⁷¹ Cfr. deliberazione CIPE n. 79 del 30 luglio 2010, in GU n. 277 del 26.11.2010.

al principio di programmazione, di produrre una dilatazione temporale della spesa e di posticipare l'effetto degli interventi¹⁷².

Ne consegue anche l'osservazione che i fondi comunitari, nella misura in cui liberano fondi nazionali, piuttosto che incentivare lo sviluppo contribuiscono al risanamento finanziario. Anche se non va dimenticato che gli equilibri di finanza rappresentano comunque un beneficio, ancorché indiretto, per le stesse Regioni del Mezzogiorno.

In prospettiva, appare auspicabile, oltre al miglioramento della capacità progettuale, un maggiore allineamento della tempistica di attuazione nazionale con quella comunitaria.

2.1.11 Monitoraggio

Il sistema di monitoraggio del QCS e dei Programmi Operativi (PO) è diretto essenzialmente alla registrazione di informazioni relative alla attuazione degli interventi sulla base di indicatori, che precisano:

- gli obiettivi specifici delle Misure e degli Assi prioritari nonché la loro coerenza;
- lo stato di avanzamento in termini di realizzazioni fisiche, di risultato e, se possibile, di impatto al livello appropriato (Asse o Misura);
- lo stato di avanzamento del piano di finanziamento.

In base a tali informazioni, è possibile disporre di dati finanziari, procedurali e fisici affidabili nonché eventualmente aggregabili, da utilizzare anche in specifiche situazioni come, per esempio, ai fini dello svolgimento di controlli.

2.1.11.1 - Secondo il profilo della destinazione delle risorse a progetti cofinanziati dai Fondi strutturali, le elaborazioni eseguite a livello di aggregato sulla base delle spese sostenute confermano la già rilevata nota caratteristica nella realizzazione degli interventi¹⁷³, individuabile nella concentrazione delle spese stesse su pochi obiettivi specifici¹⁷⁴ di ogni Asse con percentuali residuali per gli altri obiettivi specifici.

In effetti, tale linea di realizzazione è riscontrabile nell'Asse I "Risorse naturali", nell'ambito del quale circa un quarto delle risorse (il 26%) risultano impiegate nel raggiungimento dell'obiettivo specifico 1 – inteso a "perseguire un uso sosteni-

¹⁷² Cfr. anche Relazione Speciale della Corte dei conti, Sezione di controllo per gli affari comunitari ed internazionali n.2/2010 recante il titolo "L'impatto del Fondo europeo di sviluppo regionale nel Mezzogiorno".

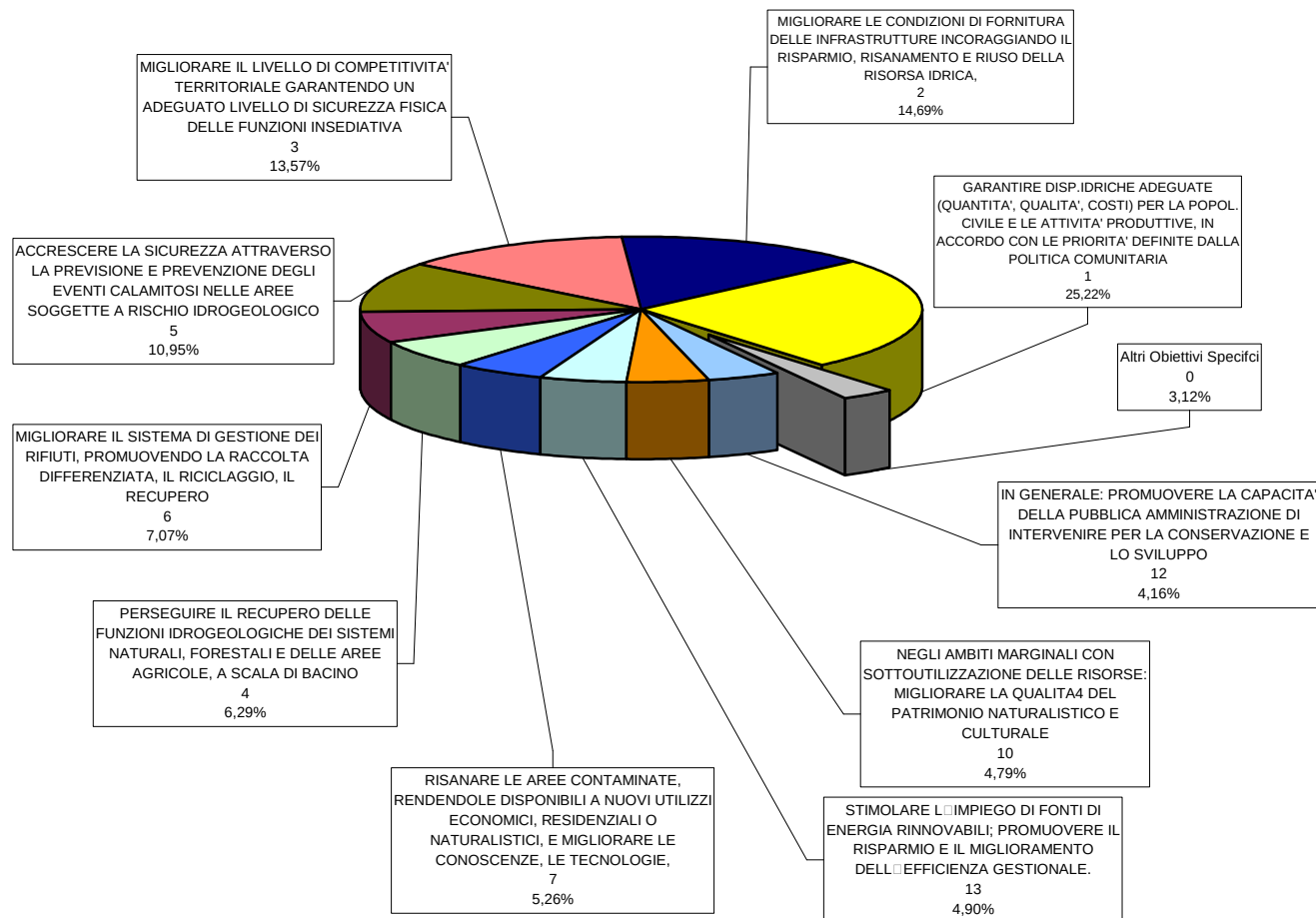
¹⁷³ Relazione annuale 2006, pag. 83; Relazione annuale 2007, pag. 87; Relazione annuale 2008, pag. 114.

¹⁷⁴ Gli obiettivi specifici riflettono particolari linee di azione previste all'interno di ciascun Asse prioritario, mentre il loro insieme individua le grandi strategie (obiettivi globali) dell'Asse stesso.

bile della risorsa idrica garantendola in misura adeguata per quantità , qualità e costi alla popolazione civile e alle attività produttive e creando le condizioni per aumentare la dotazione e l'efficienza di acquedotti, fognature e depuratori in un'ottica di tutela della risorsa stessa e di economicità della gestione"¹⁷⁵ (vedi grafico 1).

¹⁷⁵ Per considerazioni specifiche si rimanda alla Relazione Speciale 1/2008 della Corte dei conti, Sezione controllo affari comunitari ed internazionali, avente come titolo "l'utilizzazione dei fondi comunitari in materia di siccità ed inondazioni nei periodi di programmazione 1994-1999 e 2000-2006" ed inoltre alla Relazione Speciale n.9/2010 della Corte dei conti europea avente per titolo "I fondi dell'UE spesi per interventi strutturali nel settore dell'approvvigionamento idrico per consumo domestico sono utilizzati in modo ottimale?"

Grafico 1 – QCS Ob. 1 Ripartizione per obiettivi specifici al 31.12.2009 Asse I “Risorse Naturali” (%)

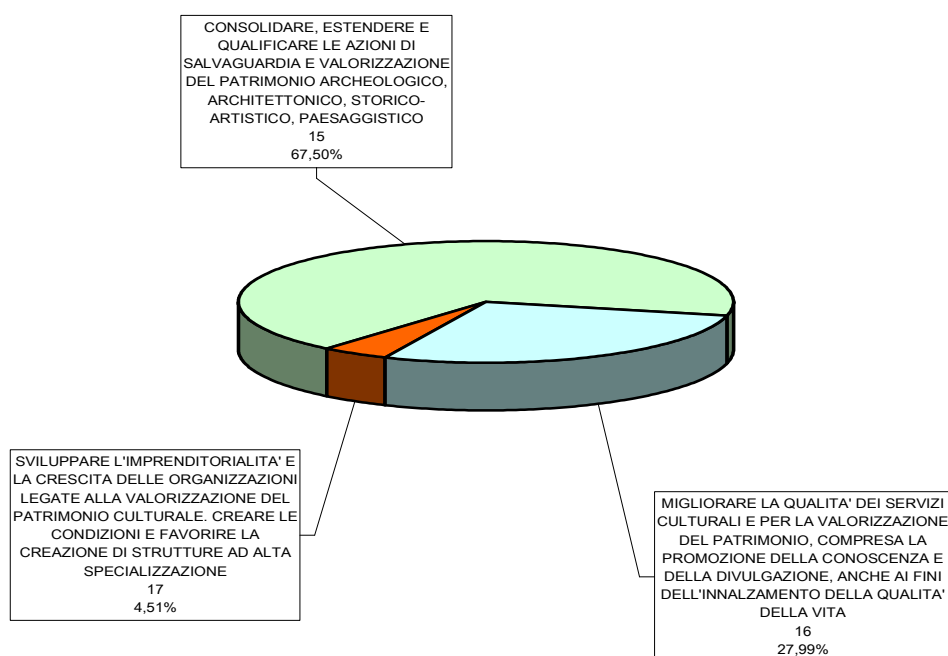


Fonte: SIRGS-IGRUE

La concentrazione delle spese appare ancora più evidente relativamente all'Asse II "Risorse culturali"¹⁷⁶, in cui un solo obiettivo specifico assorbe il 68% delle risorse impiegate: tale obiettivo è diretto a "consolidare, estendere e qualificare le azioni di salvaguardia e valorizzazione del patrimonio archeologico, architettonico, storico-artistico e paesaggistico del Mezzogiorno nonché quelle relative alle attività di spettacolo e di animazione culturale, quale strumento di sviluppo economico del territorio". Di conseguenza, meno di un terzo delle spese dell'Asse risulta riservato agli altri due obiettivi specifici, come illustrato nel grafico 2.

Grafico 2 - QCS Ob.1 – Ripartizione risorse per obiettivi specifici al 31.12.2009 Asse II "Risorse culturali"

(%)



Fonte: SIRGS-IGRUE

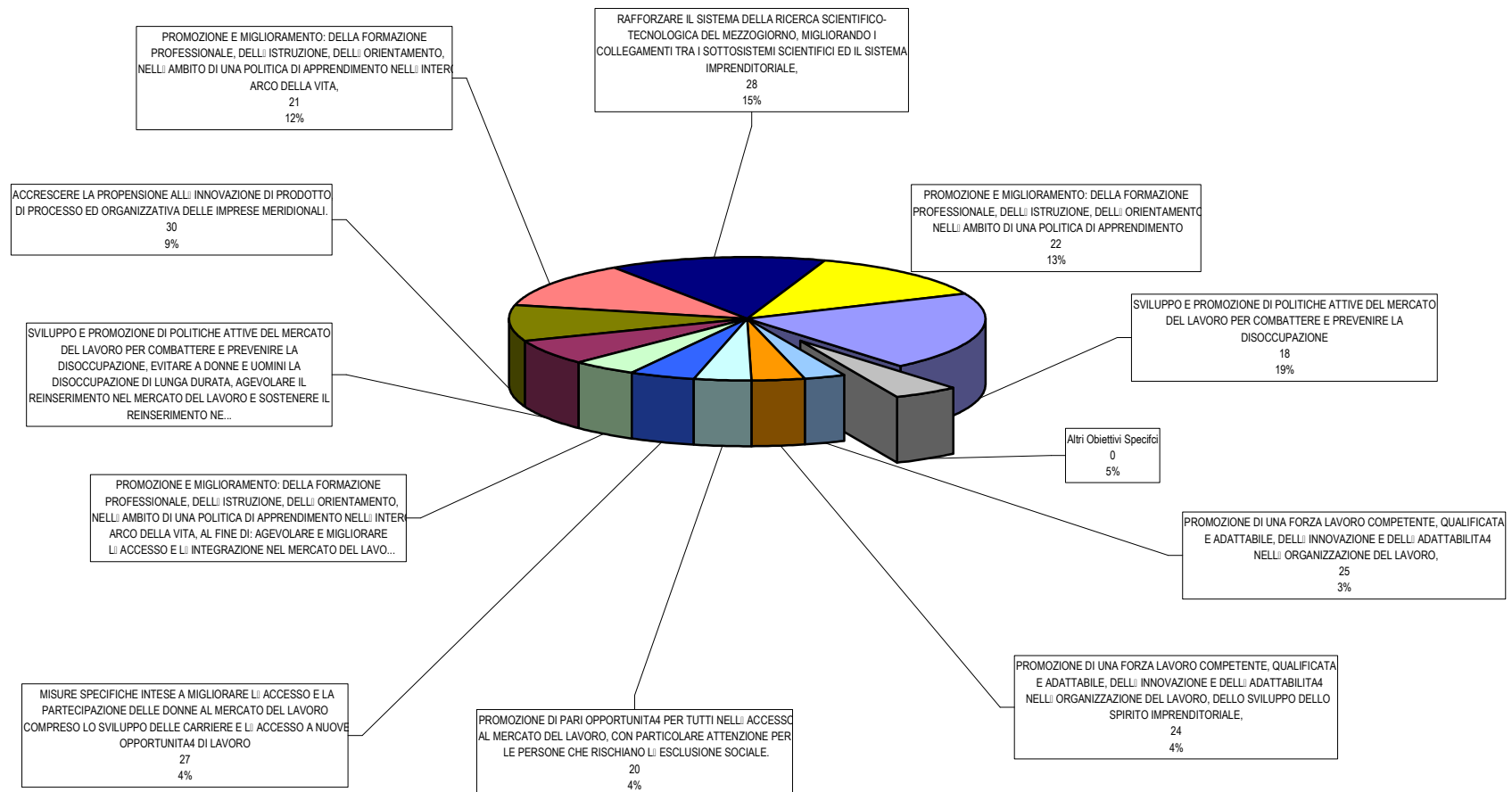
L'Asse III "Risorse umane", (grafico 3), presenta un linea di distribuzione delle spese piuttosto estesa fra numerosi obiettivi specifici previsti al suo interno; l'obiettivo specifico inteso allo "sviluppo e alla promozione di politiche attive del mercato del lavoro per combattere e prevenire la disoccupazione, evitare a donne e uomini la disoccupazione di lunga durata, agevolare il reinserimento nel mercato del lavoro e sostenere il reinserimento nella vita professionale dei giovani e di colo-

¹⁷⁶ Per considerazioni specifiche si rimanda alla Relazione Speciale 1/2010 della Corte dei conti, Sezione controllo affari comunitari ed internazionali, avente come titolo "Attuazione delle azioni di salvaguardia e valorizzazione del patrimonio architettonico del Mezzogiorno cofinanziate dal FESR nell'ambito del QCS-Obiettivo 1(programmazione 2000-2006)".

ro, uomini e donne, che si reinseriscono nel mercato del lavoro" assorbe il 20% delle risorse impiegate.

Grafico 3 – QCS Ob.1 – Ripartizione risorse per obiettivi specifici al 31.12.2009 Asse III “Risorse Umane”

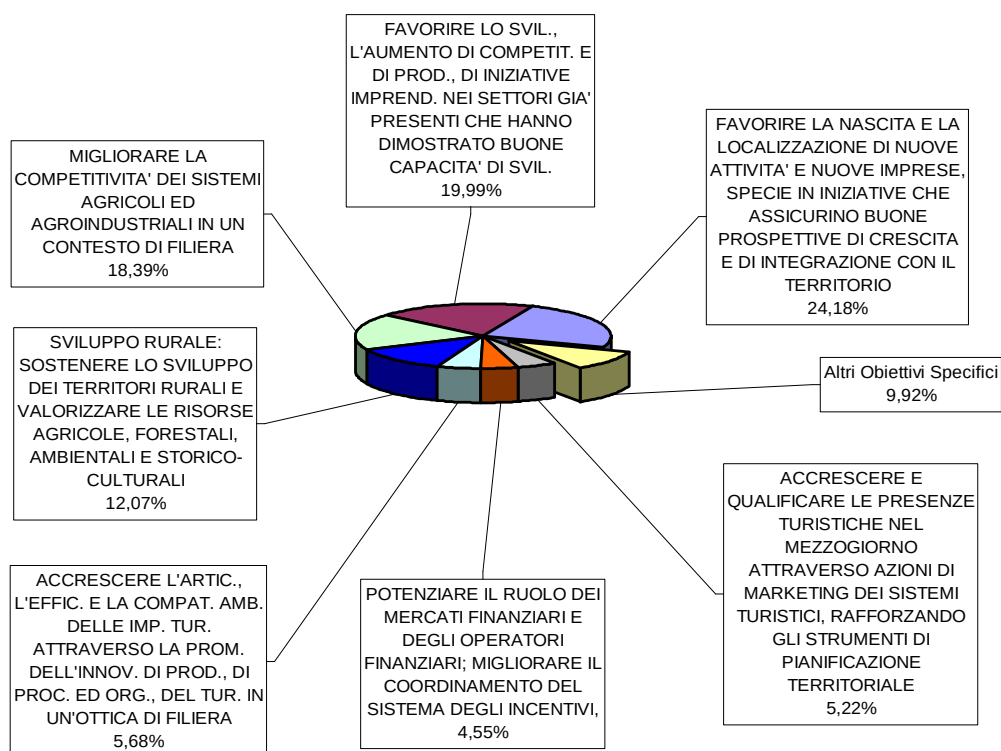
(%)



Fonte: SIRGS- IGRUE

Per l'Asse IV "Sistemi locali di sviluppo" si verifica nuovamente la concentrazione delle spese in due obiettivi specifici che nel loro insieme assorbono oltre il 44% delle risorse impiegate. In particolare, l'obiettivo specifico diretto a "favorire la nascita e la localizzazione di nuove attività e nuove imprese, specie in iniziative che assicurino buone prospettive di crescita e di integrazione con il territorio e l'ambiente, in un'ottica di valorizzazione delle più vivaci realtà *cluster* e filiere produttive, anche attraverso attività di *marketing* territoriale, animazione permanente e costruzioni di modelli di intervento" assorbe il 24% delle risorse dell'Asse; l'obiettivo specifico che mira a "favorire l'espansione, l'aumento di competitività e di produttività di iniziative imprenditoriali nei settori già esistenti che dimostrino buone prospettive di sviluppo (anche agendo sul completamento e irrobustimento di filiere e distretti e sulle attività produttive connesse con l'uso di risorse naturali e culturali locali)" assorbe il 20% delle risorse dell'Asse. Per un quadro più completo si rinvia al grafico seguente.

Grafico 4 – QCS Ob.1 – Ripartizione risorse per obiettivi specifici al 31.12.2009 – Asse IV "Sistemi Locali di Sviluppo" (%)



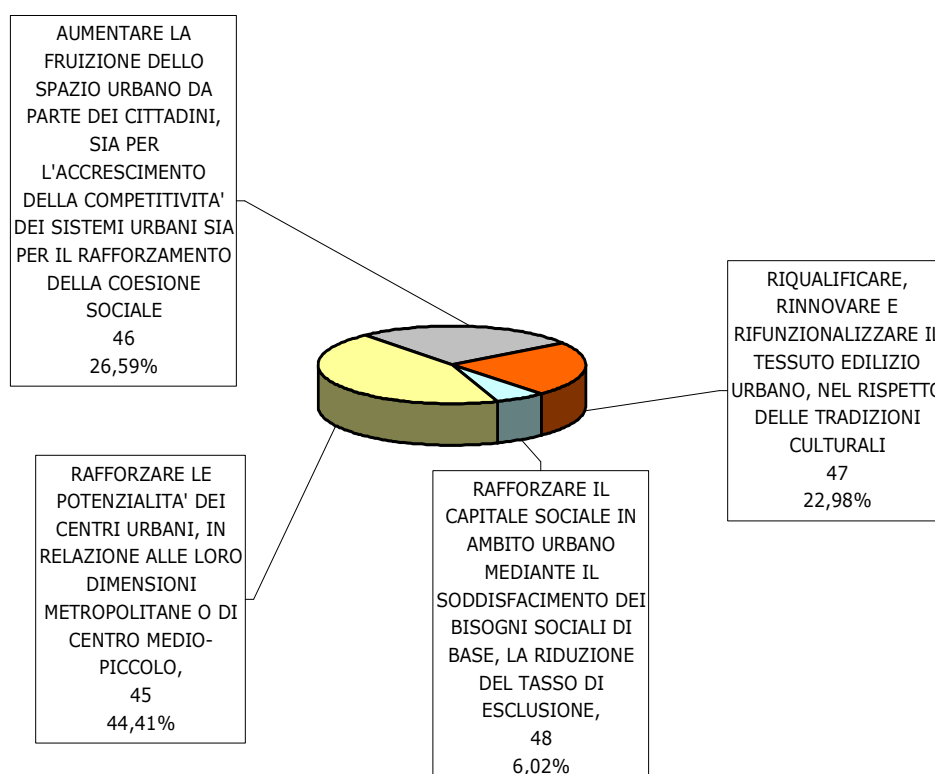
Fonte: SIRGS – IGRUE

Ancora più accentuata risulta la concentrazione delle spese in due dei quattro obiettivi specifici dell'Asse V "Città", dal momento che gli stessi assorbono circa il 71% delle risorse impiegate.

Più precisamente, l'obiettivo inteso a "rafforzare le potenzialità dei centri urbani, in relazione alle loro dimensioni metropolitane o di centro medio-piccolo, come luogo di attrazione di funzioni e servizi specializzati o come luoghi di connessione e di servizio per i processi di sviluppo del territorio, avendo presenti le caratteristiche e le potenzialità specifiche di ciascuna città nel proprio contesto regionale e promuovendo esperienze più avanzate di *governance* e pianificazione" assorbe circa il 44%, mentre l'obiettivo specifico che ha come scopo "il miglioramento della qualità urbana attraverso l'aumento della fruizione dello spazio urbano da parte dei cittadini nonché il miglioramento del sistema della mobilità interna ed esterna ai centri urbani" assorbe il 27% circa delle risorse dell'Asse. Per ogni ulteriore dettaglio può farsi riferimento al grafico 5.

Grafico 5 – QCS Ob.1 – Ripartizione risorse per obiettivi specifici al 31.12.2009 – Asse V "Città"

(%)



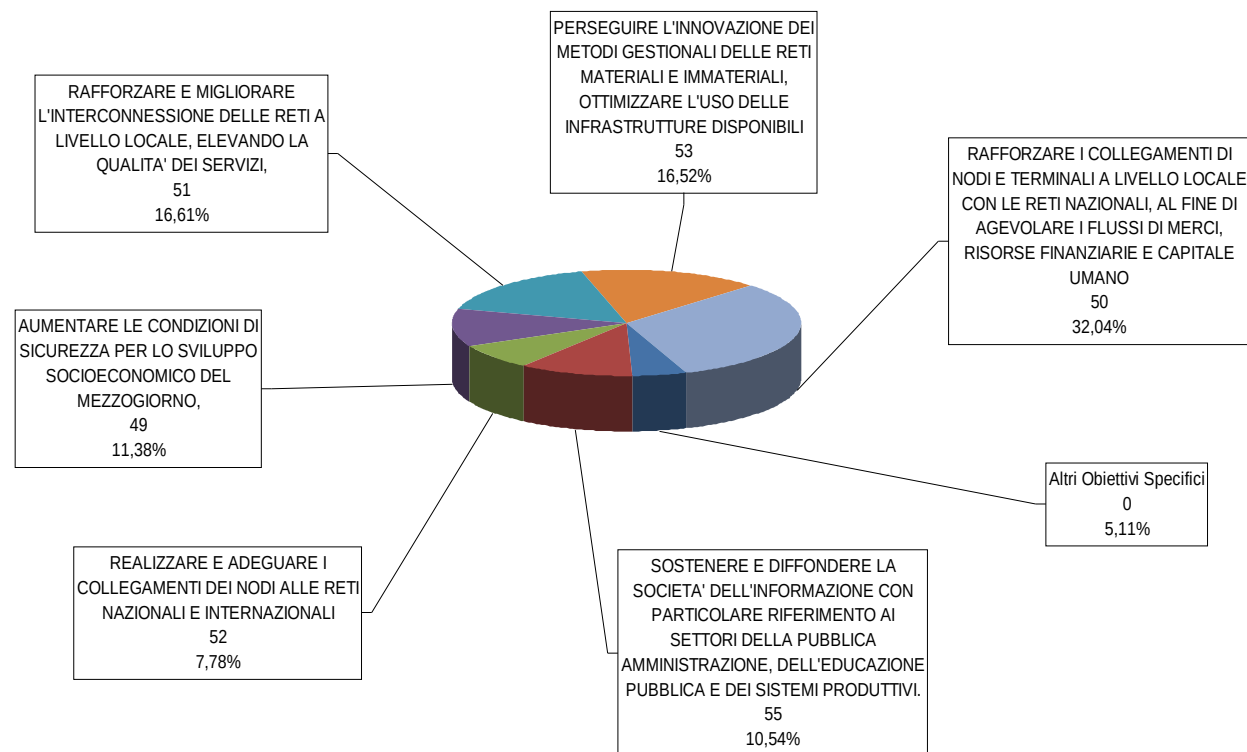
Fonte: SIRGS- IGRUE

Relativamente all'Asse VI "Reti e nodi di servizio", è da rilevare che l'obiettivo specifico diretto al rafforzamento dei "collegamenti di nodi e terminali a livello locale con le reti nazionali, al fine di agevolare i flussi di merci, risorse finanziarie e capitale umano da e verso il Mezzogiorno" assorbe più del 32% delle risorse dell'Asse.

Il grafico 6 offre ogni più specifica informazione al riguardo.

Grafico 6 – QCS Ob.1 – Ripartizione risorse per obiettivi specifici al 31.12.2009 Asse VI “Reti e nodi di servizio”

(%)

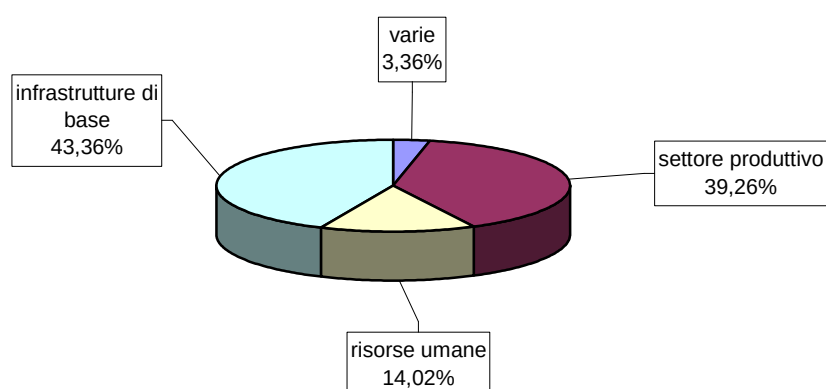


Fonte: SIRGS- IGRUE

2.1.11.2 – I dati del sistema di monitoraggio possono essere analizzati sulla base del settore UE di appartenenza dei progetti, secondo la codifica introdotta dal reg. 438/2001 che individua una classificazione delle operazioni per tipologia di attività, in modo da pervenire a determinate aggregazioni a livello comunitario per fini statistici ed economici¹⁷⁷.

Il grafico 7 fornisce un quadro riassuntivo della ripartizione dei progetti secondo la spesa delle operazioni coinvolte per ciascun settore UE.

Grafico 7 – QCS Ob.1 – Ripartizione spesa dei progetti per settore UE (%)



Fonte: SIRGS - IGRUE

Come emerge dal grafico che precede, le spese si concentrano in misura prevalente nei settori "Infrastrutture di base" (43%) e "Settore produttivo" (39%), mentre verso gli altri due settori "Risorse umane" e "Varie"¹⁷⁸ confluiscono le residue risorse impiegate pari, nel complesso, a circa il 17%.

Per quanto riguarda i tre principali settori UE ora esaminati, si riscontra nuovamente il fenomeno della concentrazione delle spese su alcune categorie.

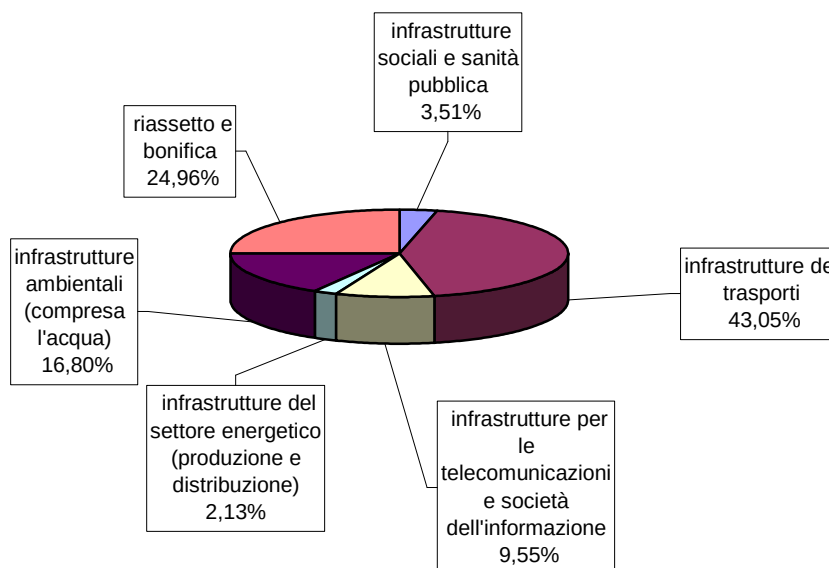
In effetti, il grafico 8 evidenzia che nel settore "Infrastrutture di base" circa il 70% delle spese è stato destinato alle categorie "Infrastrutture dei trasporti" e "Riassetto e bonifica".

¹⁷⁷ La classificazione per settore UE di appartenenza e la relativa ripartizione in categorie è funzionale alla esigenza per la Commissione di soddisfare le richieste informative provenienti da altre Istituzioni comunitarie, dagli Stati membri e dal pubblico.

¹⁷⁸ I progetti del settore "Varie" riguardano l'assistenza tecnica, la valutazione, gli studi e la pubblicità.

Grafico 8 – QCS Ob.1 – Ripartizione spesa dei progetti per categorie nel settore “Infrastrutture di base”

(%)

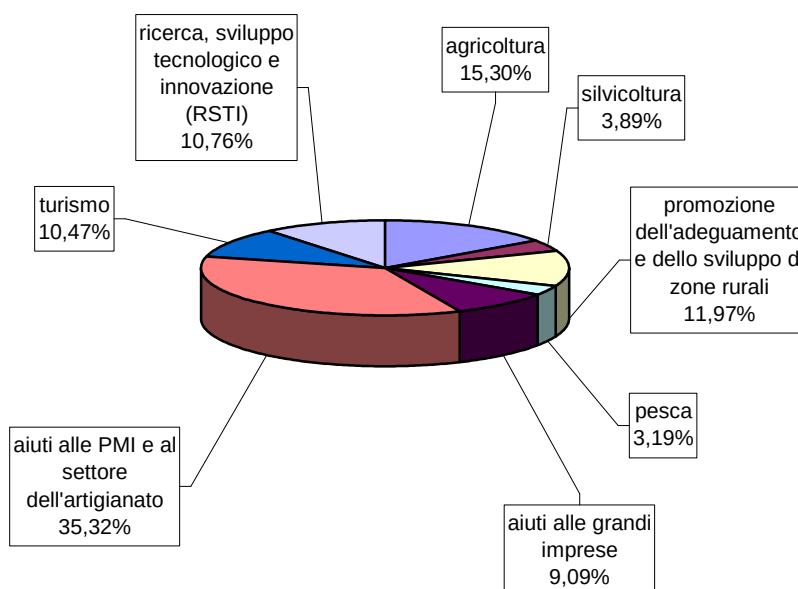


Fonte: SIRGS - IGRUE

Relativamente al “Settore produttivo”, oltre il 35% delle risorse impiegate risulta concentrato nella categoria “Aiuti alle PMI e al settore dell’artigianato”, come mostra il grafico 9 che segue.

Grafico 9 – QCS Ob.1 – Ripartizione spesa dei progetti per categorie nel “Settore produttivo”

(%)

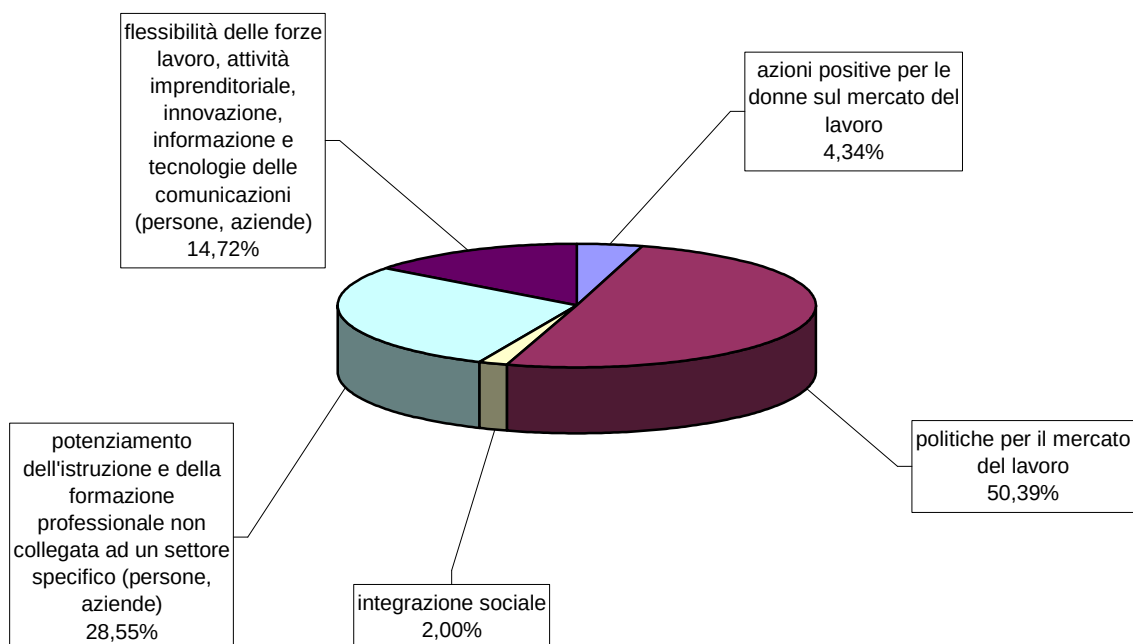


Fonte: SIRGS- IGRUE

Nel settore “Risorse umane”, le categorie “Politiche per il mercato del lavoro” e “Potenziamento dell’istruzione e della formazione professionale non collegata ad un settore specifico (persone, aziende)” assorbono quasi l’80% delle spese secondo il grafico 10.

Grafico 10 – QCS Ob.1 – Ripartizione spesa dei progetti per categorie nel settore “Risorse umane”

(%)



Fonte: SIRGS - IGRUE

2.1.12 Progetti integrati territoriali¹⁷⁹

Il QCS Ob. 1 2000-2006 definisce i progetti integrati territoriali (PIT)¹⁸⁰ “un complesso di azioni intersettoriali coerenti e collegate tra di loro, che convergono verso un comune obiettivo di sviluppo del territorio e giustificano un approccio attuativo unitario”, aggiungendo che tali azioni devono di norma essere connotate da una “massa critica” adeguata.

Nell’ambito dei programmi essi non costituiscono una articolazione ulteriore rispetto agli Assi o alle Misure, bensì una modalità operativa affinché le varie azioni inerenti ad Assi e Misure diversi siano esplicitamente collegate tra loro e finalizzate ad un comune obiettivo.

¹⁷⁹ I dati analizzati nel presente paragrafo sono estratti dal sistema di monitoraggio dei Fondi strutturali (MONIT), cui essi affluiscono in forma diretta tramite il collegamento di interventi monitorati con un determinato PIT.

¹⁸⁰ In proposito, si rinvia anche alla Relazione speciale 2/2008 “I progetti integrati territoriali nel QCS 2000-2006 per le Regioni italiane dell’Obiettivo 1 e loro stato di attuazione”, approvata nella adunanza del 30 ottobre 2008 dalla Sezione di controllo per gli affari comunitari ed internazionali, nonché alla Relazione speciale 8/2009 “Le reti di eccellenza ed i progetti integrati nel quadro della politica comunitaria in materia di ricerca: gli obiettivi sono stati raggiunti?”, adottata dalla Corte dei conti europea nella riunione del 4 giugno 2009.

I loro elementi identificativi essenzialmente sono: un'idea-guida, un ambito territoriale o tematico specifico, un soggetto responsabile nonché modalità gestionali, procedurali e di monitoraggio per la effettiva attivazione.

Il risultato dei PIT deve essere un incremento dell'efficacia degli interventi, che si fonda su specifiche potenzialità di crescita del territorio.

L'articolazione territoriale dei PIT si basa di norma sul criterio della contiguità dei territori interessati, a livello sub-regionale, ed è evidenziata dal seguente prospetto che mostra nelle Regioni Campania e Molise i POR con il maggiore e minore numero di PIT (rispettivamente, 51 pari al 31,29% e 7 pari al 4,29%).

Prospetto 8 – QCS Ob.1 – Articolazione per Regione dei PIT (numero e percentuale)

Programma operativo	Numero PIT	% PIT
POR Calabria	23	14,11
POR Campania	51	31,29
POR Molise	7	4,29
POR Puglia	10	6,13
POR Sardegna	18	11,04
POR Sicilia	40	24,54
POR Basilicata	14	8,59
Totale	163	100

Fonte: SIRGS-IGRUE

In ordine ai profili di carattere finanziario, il prospetto che segue evidenzia che le risorse nell'ambito dei POR sono state assegnate ai PIT e la relativa attuazione al 31 dicembre 2009.

Prospetto 9 – QCS Ob.1 – Risorse assegnate ai PIT nell'ambito dei POR e relativo avanzamento finanziario al 31.12.2009

Intervento	Contributo totale 2000-2006 (a)	Risorse assegnate ai PIT (b)	Avanzamento finanziario				
			Impegni (c)	Pagamenti (d)	% (b/a)	% (c/b)	% (d/b)
POR Basilicata	1.696.070.000,00	185.146.642,32	179.996.834,86	137.384.003,44	10,9	97,2	74,2
POR Calabria	4.034.497.392,00	170.410.340,91	165.121.074,98	115.628.251,62	4,2	96,9	67,9
POR Campania	7.745.172.779,00	1.749.526.432,76	1.411.249.757,69	961.550.881,22	22,6	80,7	55,0
POR Molise	467.997.190,00	57.659.539,71	56.760.098,96	46.300.946,28	12,3	98,4	80,3
POR Puglia	5.222.991.220,00	385.055.996,16	385.055.996,16	316.035.907,90	7,4	100,0	82,1
POR Sardegna	4.180.724.685,00	359.673.713,37	331.042.685,92	296.151.481,63	8,6	92,0	82,3
POR Sicilia	8.459.909.318,00	946.527.522,44	910.431.200,77	850.986.303,47	11,2	96,2	89,9
Totale POR	31.807.362.584,00	3.854.000.187,67	3.439.657.649,34	2.724.037.775,56	12,1	89,2	70,7

Dal prospetto 9 risulta che la percentuale media delle risorse assegnate nell'ambito dei POR ai PIT è del 12%. La Campania registra la percentuale più elevata (23%) e la Calabria quella più ridotta (4%). L'avanzamento finanziario medio è, in termini di impegni dell'89% e, a livello dei pagamenti, del 71%.

Con riferimento ai pagamenti, i migliori risultati percentuali sono quelli registrati dai PIT nell'ambito dei POR "Sicilia" e "Sardegna" (rispettivamente, con il 90%, l' 82%), mentre la peggiore "performance" riguarda la "Campania" (55%).

La ripartizione per POR e Fondo strutturale delle risorse assegnate ai PIT e la corrispondente attuazione finanziaria sono evidenziate dal prospetto che segue.

Prospetto 10 – QCS Ob.1 – Ripartizione per POR e per Fondo strutturale delle risorse PIT e relativo avanzamento al 31.12.2009 (euro)

Programma operativo	Fondo	Contributo Totale	Impegni	Pagamenti
POR Basilicata	FESR	134.842.269,98	133.292.899,28	97.982.206,86
	FSE	0,00	0,00	0,00
	FEOGA	50.304.372,34	46.703.935,58	39.401.796,58
	SFOP	0,00	0,00	0,00
Totale regionale		185.146.642,32	179.996.834,86	137.384.003,44
POR Calabria	FESR	167.550.921,63	161.490.841,85	112.058.655,82
	FSE	0,00	0,00	0,00
	FEOGA	0,00	0,00	0,00
	SFOP	2.859.419,28	3.630.233,13	3.569.595,80
Totale regionale		170.410.340,91	165.121.074,98	115.628.251,62
POR Campania	FESR	1.727.484.859,89	1.389.208.184,82	942.656.150,91
	FSE	22.041.572,87	22.041.572,87	18.894.730,31
	FEOGA	0,00	0,00	0,00
	SFOP	0,00	0,00	0,00
Totale regionale		1.749.526.432,76	1.411.249.757,69	961.550.881,22
POR Molise	FESR	52.675.822,28	51.776.381,53	42.149.156,16
	FSE	0,00	0,00	0,00
	FEOGA	4.983.717,43	4.983.717,43	4.151.790,12
	SFOP	0,00	0,00	0,00
Totale regionale		57.659.539,71	56.760.098,96	46.300.946,28
POR Puglia	FESR	247.568.510,17	247.568.510,17	191.272.171,20
	FSE	10.935.806,39	10.935.806,39	10.384.856,72
	FEOGA	126.551.679,60	126.551.679,60	114.378.879,98
	SFOP	0,00	0,00	0,00
Totale regionale		385.055.996,16	385.055.996,16	316.035.907,90
POR Sardegna	FESR	319.081.829,73	291.214.729,20	257.260.338,43
	FSE	1.327.747,58	1.327.747,58	1.301.971,74
	FEOGA	39.264.136,06	38.500.209,14	37.589.171,46
	SFOP	0,00	0,00	0,00
Totale regionale		359.673.713,37	331.042.685,92	296.151.481,63
POR Sicilia	FESR	804.836.944,35	772.191.704,65	720.063.767,26
	FSE	84.419.144,35	81.423.392,28	75.542.021,12
	FEOGA	53.632.838,38	53.250.240,84	52.101.761,22
	SFOP	3.638.595,36	3.565.863,00	3.278.753,87
Totale regionale		946.527.522,44	910.431.200,77	850.986.303,47
Totale	FESR	3.454.041.158,03	3.046.743.251,50	2.363.442.446,64
	FSE	118.724.271,19	115.728.519,12	106.123.579,89
	FEOGA	274.736.743,81	269.989.782,59	247.623.399,36
	SFOP	6.498.014,64	7.196.096,13	6.848.349,67
Totale generale		3.854.000.187,67	3.439.657.649,34	2.724.037.775,56

Il prospetto 10 evidenzia come la partecipazione al finanziamento dei PIT da parte del FESR raggiunga in totale 3,5 miliardi di euro rispetto ad apporti molto ri-

dotti del FEAOG-O (294 milioni di euro), del FSE (123 milioni di euro) e dello SFOP (9 milioni di euro).

In particolare, ad esclusione del FESR, gli altri Fondi in alcune Regioni non risultano cofinanziare i PIT, come accade per il FSE (POR "Basilicata" e "Molise"), per il FEAOG-O (POR "Calabria" e "Campania") e per lo SFOP (POR "Basilicata", "Campania", "Molise", "Puglia" e "Sardegna").

Relativamente alla attuazione finanziaria per Fondo delle risorse PIT, è soprattutto da evidenziare il livello complessivo dei pagamenti (2,7 miliardi di euro) rispetto a quello degli impegni (3,4 miliardi di euro), pari ad una percentuale di attuazione dell'80% e a quello delle risorse assegnate (3,9 miliardi di euro), pari ad una percentuale rispetto ai pagamenti del 70% circa, indicazione di non pieno utilizzo [e successo] di questo strumento.

Per completare il quadro al riguardo, è opportuno valutare la ripartizione per Asse prioritario delle risorse PIT e la relativa attuazione finanziaria, illustrate dal prospetto 11.

Prospetto 11 - QCS Ob.1 - Ripartizione per Asse delle risorse PIT e relativo avanzamento al 31-12-2009

(euro)

Programma operativo	Asse	Contributo Totale 2000/2006	Attuazione finanziaria	
			Impegni	Pagamenti
POR Basilicata	1 Risorse naturali	13.444.240,21	13.444.240,21	12.564.667,88
	2 Risorse culturali	41.223.834,08	41.223.834,08	27.956.227,54
	3 Risorse umane	0,00	0,00	0,00
	4 Sistemi locali di sviluppo	129.824.643,33	124.674.835,87	96.233.242,63
	5 Città	0,00	0,00	0,00
	6 Reti e nodi di servizio	653.924,70	653.924,70	629.865,39
	7 Assistenza tecnica	0,00	0,00	0,00
Totale regionale		185.146.642,32	179.996.834,86	137.384.003,44
POR Calabria	1 Risorse naturali	14.369.297,38	12.937.223,10	10.146.249,86
	2 Risorse culturali	30.538.780,27	30.489.900,70	17.927.714,58
	3 Risorse umane	0,00	0,00	0,00
	4 Sistemi locali di sviluppo	50.968.695,58	51.031.542,28	36.729.308,51
	5 Città	68.668.060,68	65.910.809,71	47.342.692,60
	6 Reti e nodi di servizio	2.702.922,00	2.470.922,00	1.231.977,18
	7 Assistenza tecnica	3.162.585,00	2.280.677,19	2.250.308,89
Totale regionale		170.410.340,91	165.121.074,98	115.628.251,62
POR Campania	1 Risorse naturali	142.750.200,65	125.962.322,24	80.427.946,97
	2 Risorse culturali	643.920.161,87	526.346.990,20	477.618.475,78
	3 Risorse umane	10.276.964,31	10.276.964,31	9.172.928,65
	4 Sistemi locali di sviluppo	404.534.543,05	373.642.133,75	197.510.619,87
	5 Città	520.416.272,54	349.274.348,24	174.918.720,27
	6 Reti e nodi di servizio	17.612.975,93	17.356.131,44	14.525.399,42
	7 Assistenza tecnica	10.015.314,41	8.390.867,51	7.376.790,26
Totale regionale		1.749.526.432,76	1.411.249.757,69	961.550.881,22
POR Molise	1 Risorse naturali	12.806.924,94	12.167.294,39	8.179.310,32
	2 Risorse culturali	19.525.903,00	19.302.176,07	16.893.628,27
	3 Risorse umane	0,00	0,00	0,00
	4 Sistemi locali di sviluppo	25.326.711,77	25.290.628,50	21.228.007,69
	5 Città	0,00	0,00	0,00
	6 Reti e nodi di servizio	0,00	0,00	0,00
	7 Assistenza tecnica	0,00	0,00	0,00
Totale regionale		57.659.539,71	56.760.098,96	46.300.946,28
POR Puglia	1 Risorse naturali	55.633.209,52	55.633.209,52	51.884.051,06
	2 Risorse culturali	6.161.090,91	6.161.090,91	5.566.124,79
	3 Risorse umane	30.050.135,57	30.050.135,57	20.859.736,39
	4 Sistemi locali di sviluppo	206.473.395,17	206.473.395,17	162.421.062,50
	5 Città	0,00	0,00	0,00
	6 Reti e nodi di servizio	86.738.164,99	86.738.164,99	75.304.933,16
	7 Assistenza tecnica	0,00	0,00	0,00
Totale regionale		385.055.996,16	385.055.996,16	316.035.907,90
POR Sardegna	1 Risorse naturali	30.429.256,10	27.083.534,02	23.785.982,22
	2 Risorse culturali	101.215.824,32	82.794.642,21	70.467.994,66
	3 Risorse umane	5.210.252,08	5.085.257,66	4.681.596,19
	4 Sistemi locali di sviluppo	108.580.276,47	103.991.444,98	96.746.821,21
	5 Città	110.293.814,40	108.334.670,99	96.715.951,29
	6 Reti e nodi di servizio	3.944.290,00	3.753.136,06	3.753.136,06
	7 Assistenza tecnica	0,00	0,00	0,00
Totale regionale		359.673.713,37	331.042.685,92	296.151.481,63
POR Sicilia	1 Risorse naturali	146.796.514,64	140.211.431,93	131.534.533,40
	2 Risorse culturali	302.580.449,24	295.883.690,25	279.480.197,11
	3 Risorse umane	82.646.795,11	80.744.746,37	75.715.693,68
	4 Sistemi locali di sviluppo	274.475.731,69	268.869.253,76	247.645.293,67
	5 Città	118.708.884,02	104.239.593,62	96.040.233,29
	6 Reti e nodi di servizio	21.319.147,74	20.482.484,84	20.570.352,32
	7 Assistenza tecnica	0,00	0,00	0,00
Totale regionale		946.527.522,44	910.431.200,77	850.986.303,47
TOTALE	1 Risorse naturali	416.229.643,44	387.439.255,41	318.522.741,71
	2 Risorse culturali	1.145.166.043,69	1.002.202.324,42	895.910.362,73
	3 Risorse umane	128.184.147,07	126.157.103,91	110.429.954,91
	4 Sistemi locali di sviluppo	1.200.183.997,06	1.153.973.234,31	858.514.356,08
	5 Città	818.087.031,64	627.759.422,56	415.017.597,45
	6 Reti e nodi di servizio	132.971.425,36	131.454.764,03	116.015.663,53
	7 Assistenza tecnica	13.177.899,41	10.671.544,70	9.627.099,15
Totale generale		3.854.000.187,67	3.439.657.649,34	2.724.037.775,56

Continuano a beneficiare dei più elevati importi di risorse assegnate ai PIT gli Assi "Sistemi locali di sviluppo" (1,26 miliardi di euro), "Risorse culturali" (1,15 miliardi di euro) e "Città" (817 milioni di euro).

È, poi, da rilevare come alcuni Assi in qualche POR non siano destinatari di risorse PIT, come si può riscontrare in relazione a quello "Risorse umane" (POR "Basilicata" e "Molise"), a quello "Città" (POR "Basilicata", "Molise", "Puglia") e a quello "Reti e nodi di servizio" (POR "Molise").

L'utilizzo da parte dei PIT di progetti c.d. "coerenti" – vale a dire, di interventi imputati alla programmazione comunitaria, ma originariamente coperti da altre fonti di finanziamento è evidenziato nel prospetto che segue.

Prospetto 12 – QCS Ob.1 – Numero di progetti "coerenti" nei PIT di ciascun POR

Programma Operativo	Progetti Coerenti
POR Basilicata	154
POR Calabria	92
POR Campania	287
POR Molise	0
POR Puglia	20
POR Sardegna	9
POR Sicilia	29
TOTALE	591

Fonte: SIRGS-IGRUE

Il prospetto 12 indica i PIT nell'ambito dei POR "Campania" e "Basilicata" quali maggiori utilizzatori di progetti "coerenti" (rispettivamente, con 287 e 154 interventi di tale tipologia).

Per contro, nessun ricorso a tale pratica si registra nell'ambito del POR "Molise".

A conclusivo commento dei prospetti sopra riportati si può osservare come sotto il profilo dei PIT si riscontri ugualmente l'intento di cercare di utilizzare al massimo le risorse assegnate, ricorrendo anche ad un ampio utilizzo di progetti "coerenti".

Dal punto di vista delle tipologie degli interventi la prevalenza del settore infrastrutturale è spiegabile con la maggiore facilità a realizzare in tale settore progetti integrati territoriali.

2.1.13 Valutazione e controllo

Secondo il QCS, l'attività di valutazione "...è caratterizzata dall'obiettivo di raggiungere livelli qualitativi elevati in tutte le sue articolazioni, di responsabilità di committenza e gestione, di ricerca valutativa e dei prodotti conoscitivi e realizzata sulla base di dati e informazioni aggiornati e metodi adeguati per l'analisi dell'andamento e degli effetti dei programmi, della coerenza e dell'efficacia delle azioni realizzate"¹⁸¹.

Con riguardo alle specifiche attività di valutazione condotte dall'Ufficio di Valutazione del Ministero dello Sviluppo economico (UVAL)¹⁸², si registra che le Regioni dell'Obiettivo 1 hanno iniziato già nel 2009 la valutazione *ex post* sugli interventi relativi alla programmazione 2000-2006. Sono state portate a termine 5 valutazioni; 12 sono tuttora in corso; altre 11 sono in preparazione.

Le valutazioni rispettano gli aspetti innovativi previsti dalla normativa comunitaria e recepiti anche sul piano nazionale: innanzi tutto, la focalizzazione delle attività valutative su obiettivi concreti e definiti; in secondo luogo, un maggior coinvolgimento delle Amministrazioni interessate; infine, lo sviluppo delle capacità di valutazione interna. A questo ultimo riguardo, si registra una intensificazione dell'attività dei Nuclei di valutazione e verifica degli interventi pubblici, istituiti dalla legge 144/1999.

L'incremento del numero di valutazioni condotte dai Nuclei è un indice della maggiore capacità di azione delle Amministrazioni in questo settore, che si riflette positivamente anche sull'utilizzo più incisivo delle conoscenze tecniche nei processi decisionali.

La possibilità di prevedere valutazioni *ex post* rappresenta uno sviluppo significativo nella misura in cui fa affidamento nella crescita della capacità istituzionale delle Amministrazioni dell'Obiettivo 1. Queste, ed in particolare le Amministrazioni regionali, hanno dovuto mettere in atto uno sforzo organizzativo supplementare per far fronte alla contestuale gestione di differenti processi valutativi ed alla esigenza di tener conto degli aspetti innovativi sopra richiamati.

Non è mancata tuttavia qualche frizione o qualche ritardo nel definire e realizzare le selezioni per le valutazioni.

Si è comunque registrata una diffusa assimilazione della cultura della valutazione presso le amministrazioni pubbliche interessate. A ciò tuttavia non sempre ha

¹⁸¹ QCS per le Regioni italiane dell'Ob. 1 2000-2006.

¹⁸² V. nota dell'UVAL prot. 15803 del 2 novembre 2010.

fatto seguito una effettiva crescita della capacità di valutazione interna, anche perché molte indagini sono state appaltate ad agenzie esterne riducendo in tal modo la crescita del know-how interno.

Rare sono state infine le valutazioni di impatto.

In materia di controllo, l'ordinamento dell'Unione europea impone agli Stati membri di adottare una serie di misure intese a garantire che i fondi comunitari siano utilizzati in modo efficiente, regolare e conforme ai principi di sana gestione finanziaria.

La responsabilità primaria del controllo finanziario ex art. 38 del reg. 1260/1999 spetta alle Amministrazioni titolari degli interventi sulla base della normativa nazionale vigente e secondo le disposizioni contenute nel reg. 438/2001.

E' anche previsto che gli Stati membri presentino alla Commissione, entro il 30 giugno di ogni anno, una relazione sullo stato di attuazione del controllo finanziario svolto nell'anno precedente, in applicazione degli articoli 10, 11 e 12 del reg. 438/2011, indicando anche eventuali integrazioni o aggiornamenti da apportare ai propri sistemi di gestione e di controllo.

Per l'anno 2009, la Commissione Europea non ha peraltro richiesto tale relazione, che viene predisposta dalla Ragioneria Generale dello Stato –IGRUE, raccogliendo e sistematizzando i dati forniti dalle Amministrazioni titolari degli interventi.

In mancanza di tale organico documento, l'IGRUE ha tuttavia reso disponibili le tabelle sotto riportate che contengono dati desunti dalle dichiarazioni a conclusione degli interventi predisposte dalle Amministrazioni interessate.

FEAOG-O	Spesa ammissibile controllata	Spesa controllata rispetto alla spesa ammissibile dichiarata
Basilicata	€ 25.951.210,00	6,57%
Calabria	€ 111.185.930,00	10,87%
Campania	€ 215.024.594,00	19,00%
Molise	N.D.	N.D.
Puglia	€ 160.614.020,00	18,45%
Sardegna	€ 118.877.194,00	14,49%
Sicilia	€ 154.034.196,00	9,80%

FESR	Spesa ammissibile controllata	Spesa controllata rispetto alla spesa ammissibile dichiarata
MiSE-PON ATAS	€ 30.175.800,00	11,4%
MiSE-PON Sviluppo	€ 1.050.590.086,00	23,5%
Ministero dell'Interno	€ 305.359.777,00	26,9%
Ministero Trasporti	€ 1.585.160.183,00	33,26%
Ministero Istruzione	€ 29.742.282,00	13,5%
Ministero Università	€ 280.629.798,00	16,7%
Basilicata	€ 113.440.780,00	10,9%
Calabria	€ 398.554.137,00	13,4%
Campania	€ 2.074.843.353,00	36,9%
Molise	€ 82.864.350,00	27,0%
Puglia	€ 949.583.986,00	25,8%
Sardegna	€ 541.381.938,00	19,6%
Sicilia	€ 610.901.128,00	11,5%

FSE	Spesa ammissibile controllata	Spesa controllata rispetto alla spesa ammissibile dichiarata
MiSE-PON ATAS	€ 36.939.569,00	14,9%
MiSE-PON Sviluppo	€ 13.797.283,00	16%
Ministero Interno	€ 21.453.048,00	24%
MIUR - Istruzione	€ 56.734.451,00	9%
MIUR - Ricerca	€ 204.664.709,00	27%
Basilicata	€ 45.516.906,00	10%
Calabria	€ 71.328.476,00	7%
Campania	€ 281.573.490,00	30%
Molise	N.D.	N.D.
Puglia	€ 182.237.821,00	20%
Sardegna	€ 55.857.653,00	8%
Sicilia	€ 93.150.138,00	7%

SFOP	Spesa ammissibile controllata	Spesa controllata rispetto alla spesa ammissibile dichiarata
Calabria	€ 8.962.753,00	6,57%
Campania	€ 45.401.356,00	51,0%
Molise	N.D.	N.D.
Puglia	€ 29.450.447,00	35,6%
Sardegna	€ 32.297.105,00	69,5%
Sicilia	N.D.	N.D.

N.D.= Dato non disponibile

Fonte: MEF-RGS-IGRUE

Dalle tabelle sopra riportate risulta che le Amministrazioni hanno effettuato controlli che, rispetto alla spesa ammissibile dichiarata, sono superiori al 5%, cioè al di sopra del prescritto livello minimo richiesto dalla Commissione europea (cfr. art.10 reg. 438/2001).

Tali dati sono migliorativi rispetto al 2008, anno in cui si erano registrati controlli al di sotto della soglia minima in alcuni programmi dei Fondi FSE, FEAOG-O e SFOP.

Con riferimento ai singoli Fondi, si può poi rilevare quanto segue.

Per il FEAOG-O le soglie più alte di controllo si registrano in Campania (19%) ed in Puglia (18,45%) mentre le più basse sono in Basilicata (6,57%) ed in Sicilia (9,80%).

Per il FESR, i picchi del controllo riguardano la Campania (36,9%), ed il PON Trasporti (33,26%) mentre i più bassi riguardano, anche in questo caso, la Basilicata (10,9%) e la Sicilia (11,5%).

Anche con riguardo al FSE, Campania (30%) e Puglia (20%) sono le Regioni che risultano avere attivato le più alte percentuali di controllo e Calabria (7%) e Sicilia (7%) le più basse.

Infine, nello SFOP sono la Sardegna (69,5%) e la Campania (51%) all'apice della soglia dei controlli mentre è in coda la Calabria (6,57%).

Sono in corso di acquisizione dati relativi alle tecniche di campionamento utilizzate, alle eventuali analisi dei rischi effettuate, alla dimensione ed alla stratificazione del campione, alla qualità delle metodologie di controllo usate nonché alle eventuali tipologie di errore. Ciò anche al fine di una valutazione conclusiva riferita alla chiusura della programmazione 2000-2006.

Quanto alle irregolarità accertate si rimanda allo specifico capitolo relativo alle irregolarità e frodi.

Infine, presso tutte le Amministrazioni responsabili è risultato istituito l'organismo ai fini della dichiarazione a conclusione dell'intervento ex art. 15 reg. 438/2001, organismo quasi generalmente individuato in quello incaricato dei controlli ex art. 10 reg. cit.

2.1.14 Attività di controllo della Corte dei conti europea

La Corte dei conti europea¹⁸³, con riferimento all'esercizio chiuso al 31 dicembre 2009, afferma che le spese relative alle politiche di coesione sono inficiate da errori in misura rilevante. Dichiara inoltre che i sistemi di supervisione e controllo sono efficaci soltanto in parte nel prevenire, individuare e correggere i rimborsi di spese sovradichiarate 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 di controlli a campione effettuati in diversi Stati membri dell'Unione. Ne consegue che esso è indirettamente estensibile alle Autorità nazionali, regionali e locali che hanno gestito i fondi europei in questione.

Relativamente alla programmazione 2000-2006, che è presa in esame perché il periodo di ammissibilità della spesa è stato prorogato al 30 giugno 2009, la Corte rileva che il 36% del campione è stato inficiato da errori, a volte con un errore probabile stimato a più del 5%. In particolare, nel settore degli appalti pubblici il mancato rispetto delle norme rappresenta da solo circa il 43% di tutti gli errori quantificabili e circa i $\frac{3}{4}$ di errore stimato.

La Corte ritiene altresì che gli Stati membri non sempre forniscono alla Commissione europea informazioni affidabili sugli importi recuperati e revocati.

Raccomanda pertanto alla Commissione stessa di attuare con rigore i meccanismi di recupero delle spese indebite e di rettifica prima della certificazione; di non sostituire le spese non ammissibili con nuove spese laddove vi siano dubbi sulla loro regolarità; di richiedere la corretta applicazione delle direttive UE sugli appalti pubblici.

2.1.15 Giudizio di sintesi sullo svolgimento e sugli effetti degli interventi

Le principali criticità nella gestione dei Fondi hanno riguardato la carenza quantitativa e qualitativa delle strutture preposte alla gestione ed al controllo degli

¹⁸³ Relazioni annuali sull'esercizio finanziario 2009, adottate dalla Corte dei conti europea nella riunione del 9 settembre 2010, pubblicate in GUUE C 303 del 9.11.2010.

interventi; i bandi non sempre conformi alla normativa e a volte la stessa disapplicazione della normativa (ad esempio nel settore degli appalti); le rendicontazioni di spese talvolta non ammissibili; le anomalie documentali con riferimento alle spese dichiarate.

Allo stesso tempo, è apparsa evidente l'esigenza di un maggiore equilibrio tra la valutazione degli aspetti formali e di rendicontazione e la valutazione dell'efficacia degli interventi e dei risultati. Nella conduzione dei controlli si è rimarcato che andrebbero tenute in maggiore considerazione anche le condizioni sottostanti - di natura istituzionale, organizzativa, ambientale - necessarie ad assicurare l'efficacia degli interventi¹⁸⁴.

I cospicui avanzamenti finanziari che si registrano negli ultimi anni della programmazione sia in termini di impegni che di pagamenti, con riguardo soprattutto ai progetti POR (vedi considerazioni svolte a pag.6, 7, 9) non depongono a favore di una migliore capacità di spesa o di realizzazione degli interventi. Sono per contro indice di inadeguata capacità di spesa e di realizzo a livello regionale, specie nei primi anni del ciclo. A livello nazionale, continua invece a registrare difficoltà attuativa il PON "pesca" (v.pag.9).

Una semplificazione della gestione, una maggiore tempestività delle fasi progettuali e decisionali, una più accentuata integrazione tra gli interventi di coesione e le politiche nazionali ed una maggiore selettività nella destinazione degli aiuti sono altresì considerati ulteriori fattori che concorrerebbero significativamente al raggiungimento di migliori risultati¹⁸⁵.

Tra i limiti tecnici ed amministrativi, riscontrabili nella realizzazione degli investimenti, vengono compresi anche il doppio grado di giudizio nei ricorsi amministrativi, con i connessi effetti sospensivi, che costituiscono una "peculiarità" esclusivamente italiana; la frammentarietà delle competenze nella pubblica amministrazione e la complessità dei procedimenti amministrativi; la limitata capacità ed assistenza tecnica ai progetti¹⁸⁶.

Sotto il profilo decisionale e del coordinamento, viene poi rilevata una certa discontinuità politica ed amministrativa, che è causa di ritardo nell'esecuzione dei programmi ed un insufficiente allineamento tra priorità nazionali e priorità locali,

¹⁸⁴ Cfr. anche gli atti del Convegno tra la Corte dei Conti europea e le Amministrazioni nazionali interessate, Roma ottobre 2010.

¹⁸⁵ . Cfr. anche Relazione Speciale della Corte dei conti, Sezione di controllo per gli affari comunitari ed internazionali n.2/2010 recante il titolo "L'impatto del Fondo europeo di sviluppo regionale nel Mezzogiorno".

¹⁸⁶ Cfr. anche le conclusioni dell'indagine conoscitiva della Commissione Permanente del Senato per le politiche dell'Unione europea, Roma 18 novembre 2009.

che provoca frammentazione di indirizzi e di impegni e parcellizzazione degli interventi.

Ciò, senza peraltro sottacere che gli aspetti di congiuntura economica ed i connessi vincoli di finanza pubblica hanno reso momentaneamente asintonico l'obiettivo del risanamento finanziario e quello dello sviluppo.

Per altro verso, viene dato atto alle Amministrazioni interessate di avere fatto notevoli sforzi per ovviare alle criticità emerse e di avere adottato interventi correttivi che hanno comunque consentito di non interrompere il flusso delle risorse finanziarie assegnate all'Italia. Circostanza, questa, non secondaria (ma non sufficiente), soprattutto in presenza della progressiva accentuazione della posizione di contributore netto dell'Italia nell'ambito della Unione Europea.

È necessario infatti essere in grado di utilizzare tutte le risorse assegnate all'Italia, cercando anche di impiegarle al meglio. Sotto questo profilo, anche un eccessivo ricorso all'overbooking è da considerarsi indice di inadeguata capacità progettuale e/o di limitata efficacia degli interventi (v.pag.5). Mentre è oggettivamente importante l'esigenza di qualificazione della spesa e di massimizzazione dei suoi effetti, avendo in mente l'obiettivo di pervenire a risultati in termini di convergenza macroeconomica delle Regioni del Sud senza i quali potrà rivelarsi più difficile far valere gli interessi nazionali nel dibattito in corso sul futuro della politica di coesione¹⁸⁷.

Dei 64,2 miliardi di euro (fondi UE e cofinanziamento nazionale) programmati per il periodo in esame, ben 46 miliardi sono stati destinati, come già indicato, alle Regioni dell' Obiettivo 1.

I dati di attuazione finanziaria, quali riportati nelle pagine precedenti¹⁸⁸, attestano che l'Italia ha utilizzato quasi tutte le risorse disponibili (si è registrata una perdita di soli 106 milioni di euro, pari allo 0,3% delle risorse), collocandosi tra i Paesi più virtuosi dell'UE come capacità di utilizzo delle risorse stesse¹⁸⁹.

Pur sviluppandosi in un contesto di rallentamento della crescita in tutto il Paese, gli interventi comunitari hanno contribuito, sia pure in misura ridotta, alla crescita del PIL nelle aree interessate.

Il PIL pro capite è infatti aumentato di più in tali aree rispetto al resto del paese, anche se la differenza è stata di poco (si calcola tra lo 0,6 e lo 0,9). Senza il

¹⁸⁷ Cfr. anche la documentazione di base per l'incontro del Presidente della Repubblica con il Collegio dei Commissari europei, Bruxelles 3 marzo 2010.

¹⁸⁸ Si rimanda ai paragrafi 2.3, 2.4 e 2.5.

¹⁸⁹ Cfr. Relazione annuale 2009 del Ministero dello Sviluppo economico-Dipartimento Sviluppo e coesione economica.

sostegno comunitario la crescita nelle regioni dell'Obiettivo 1 sarebbe stata vicina allo zero¹⁹⁰.

I finanziamenti hanno anche compensato, almeno in parte, la riduzione del contributo nazionale, causata anche dagli stretti vincoli di bilancio, evitando con ciò l'ampliamento della forbice tra il Nord ed il Sud.

Sono stati conseguiti importanti risultati, pur se complessivamente inferiori alle attese, nell'offerta di servizi alla popolazione e alle imprese, nell'istruzione, nell'innovazione del sistema produttivo e della pubblica amministrazione. Ciò ha determinato significative trasformazioni del contesto economico e sociale, oltre ad accrescere in qualche modo l'attrattiva regionale attraverso gli investimenti nelle infrastrutture. Ma non ha prodotto gli auspicati effetti di convergenza macroeconomica delle Regioni del Sud¹⁹¹.

I contributi accordati avrebbero poi potuto dispiegare meglio i loro effetti se si fosse attuata una più chiara politica industriale, tanto più necessaria in un contesto di globalizzazione che ha toccato in modo accentuato le Regioni in ritardo di sviluppo, dando luogo alla necessità di adattamenti nella struttura delle loro attività economiche.

Quale effetto collaterale, si può rimarcare che la politica di coesione ha in una certa misura aiutato anche la lotta ai fenomeni criminosi ed ha favorito una certa emersione dell'economia.

L'efficacia dei programmi è stata peraltro inficiata, in generale, dalla lunghezza delle procedure amministrative (di selezione e di aggiudicazione) e da un sistema di controlli incentrato sugli aspetti formali.

Inoltre, la lunghezza di dette procedure, è resa evidente anche dal concentramento della spesa negli ultimi anni del periodo di programmazione: l'assenza di una modulazione armonica della spesa per tutto il periodo di programmazione, risulta pertanto essere ulteriore indice di inadeguata programmazione dei fondi comunitari assegnati¹⁹².

In definitiva, si può formulare un giudizio moderatamente positivo sugli effetti degli interventi, accompagnato dalla considerazione che sarebbe stato anche opportuno un rafforzamento delle politiche nazionali con rilevanti effetti regionali quali

¹⁹⁰ Cfr. *Ex post evaluation of Cohesion programmes 2000-2006 financed by the European Regional Development Fund in Objective 1 and 2 Regions, Synthesis report*, 19 aprile 2010, presentato da APPLICA ed ISMERI/EUROPA.

¹⁹¹ Cfr. anche la valutazione *ex post* della Commissione europea/Ismeri Europa.

¹⁹² Cfr. paragrafo 2.6.

Si registrano ritardi anche nell'avvio del ciclo di programmazione 2007-2013; v. capitolo relativo.

l'istruzione, la giustizia, la concorrenza, la sicurezza e l'ulteriore miglioramento della macchina amministrativa¹⁹³.

¹⁹³Cfr. anche il rapporto della Banca d'Italia, *Atti del Convegno Mezzogiorno e politica economica dell'Italia*, Roma 26 novembre 2009.

2.2 OBIETTIVO 2

2.2.1 Premessa

L'obiettivo 2 è finalizzato alla riconversione economica e sociale delle zone caratterizzate da difficoltà strutturali. Nel ciclo di programmazione 2000-2006 ha raggruppato i precedenti obiettivi 2 e 5b ed ha avuto ad oggetto le zone in fase di trasformazione economica tra cui si distinguono le zone industriali, urbane, rurali ed in alcune delle quali è rilevante la pesca¹⁹⁴.

Sono state ammesse al finanziamento di tale obiettivo le regioni del centro nord d'Italia: Valle d'Aosta, Piemonte, Lombardia, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Veneto, Emilia Romagna, Toscana, Abruzzo, Umbria, Marche, Lazio e le province autonome di Trento e Bolzano.

Il reg. 1260/1999 (art. 29.3 lett. b) individua per l'Ob. 2 un tasso massimo di partecipazione comunitaria pari al 50% del costo totale ammissibile e, almeno, il 25% delle spese pubbliche ammissibili.

¹⁹⁴ Normativa comunitaria di riferimento per gli interventi dei Fondi strutturali nelle aree del Centro Nord di Italia: reg. 1260 del 21 giugno 1999 del Consiglio recante disposizioni generali sui Fondi strutturali; reg.1783 del 12 luglio 1999 del Parlamento europeo relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale; reg.438 del 2 marzo 2001 della Commissione recante modalità di applicazione del reg.1260/1999 (gestione e controllo dei contributi concessi); decisione C(1999) 1771 del 1 luglio 1999 della Commissione che stabilisce un massimale di popolazione per Stato membro nel quadro dell'Obiettivo n.2 dei Fondi strutturali per il periodo dal 2000 al 2006; decisione C(1999) 1772 del 1 luglio 1999 della Commissione che stabilisce una ripartizione indicativa per Stato membro degli stanziamenti d'impegno a titolo dell'obiettivo n.2 dei Fondi strutturali per il periodo dal 2000 al 2006; decisione C(2000) 2327 del 27 luglio 2000 della Commissione che stabilisce l'elenco delle zone cui si applica l'obiettivo 2 dei Fondi strutturali per il periodo dal 2000 al 2006 in Italia; decisione C(2001) 1073 del 27 aprile 2001 della Commissione che modifica l'elenco delle zone cui si applica l'obiettivo n.2 dei Fondi strutturali per il periodo dal 2000 al 2006 in Italia; orientamenti C 74/9 del 10 marzo 1998 e comunicazione C 90/3 del 26 marzo 1998 sugli aiuti di Stato emanati dalla Comunità europea nel corso del 1998; decisione C(2000) 2752 del 20 settembre 2000 nella versione corrigendum, adottata nel giugno 2001 che recepisce anche le correzioni degli errori descrittivi occorsi nel definire i confini dei Comuni solo parzialmente inclusi; reg. 1159 del 30 maggio 2000 della Commissione relativo alle azioni informative e pubblicitarie a cura degli Stati membri sugli interventi dei Fondi strutturali; reg. 448 del 2 marzo 2001 della Commissione recante modalità di applicazione del reg. 1260/1999 del Consiglio per quanto riguarda la procedura relativa alle rettifiche finanziarie dei contributi concessi nell'ambito dei Fondi strutturali; reg. 2355 del 27 dicembre 2002 della Commissione che modifica il reg. 438/2001 recante modalità di applicazione del reg. 1260/1999 del Consiglio per quanto riguarda i sistemi di gestione e di controllo dei contributi concessi nell'ambito dei Fondi strutturali; reg. 448 del 10 marzo 2004 della Commissione che modifica il reg. 1685/2000 recante disposizioni di applicazione del reg. 1260/1999 del Consiglio per quanto riguarda l'ammissibilità delle spese concernenti le operazioni cofinanziate dai Fondi strutturali e che revoca il reg. 1145/2003; decisione C(2004) 883 def. del 23 marzo 2004 che stabilisce l'assegnazione, per Stato membro, della riserva di efficacia ed efficienza; decisione C(2004) 3344 fin. cor. dell' 8 settembre 2004 Revisione della Carta italiana degli aiuti a finalità regionale per il periodo 2000-2006 che riguarda le aree ammissibili alla deroga di cui all'articolo 87, paragrafo 3, lettera c), del Trattato.

I Fondi che, secondo quanto previsto all'art. 2 del citato regolamento, contribuiscono al conseguimento dell'Obiettivo 2 sono il Fondo europeo di sviluppo regionale, per il finanziamento di progetti tesi a promuovere la crescita sociale ed economica delle aree in ritardo di sviluppo, ed il Fondo sociale, finalizzato alla prevenzione ed alla lotta contro la disoccupazione attraverso agevolazioni per lo sviluppo delle risorse umane e l'integrazione sociale nel mercato del lavoro.

Le Regioni italiane dell'Ob. 2 beneficiano essenzialmente della sola contribuzione comunitaria a carico del FESR, godendo, solo a titolo di ricaduta, degli effetti dei progetti finanziati dal FSE amministrati dalle Autorità di gestione competenti per l'Obiettivo 3. In altri termini, nella programmazione Ob. 3, ciascuna Regione riserva una percentuale del totale programmato agli interventi a favore della formazione e dell'occupazione nell'ambito delle zone Obiettivo 2, percentuale che varia da Regione a Regione in funzione delle differenze che caratterizzano i mercati del lavoro regionali, con riferimento alla variabile disoccupazione.

Su tale obiettivo, con particolare riguardo agli esiti ed ai risultati emersi alla chiusura del ciclo di programmazione 2000/2006, la Sezione ha inserito nel programma di controllo per l'anno 2011 (deliberazione n.2/2011) un controllo coordinato con la Corte dei conti europea nel quale saranno esaminati, in modo più approfondito, i diversi aspetti della relativa gestione .

2.2.2 Attuazione finanziaria

Il livello di attuazione al 30 giugno 2009 – secondo i dati forniti dalla Ragioneria generale dello Stato - IGRUE del Ministero dell'economia e delle finanze (prospetto 2), è stato pari al 110,5% del contributo totale essendo stati spesi 7,9 miliardi di euro a fronte di 7,1 miliardi di euro di contributo totale. L'importo degli impegni ha superato quello dello stanziamento complessivo delle risorse finanziarie, attestandosi al 119,5%, con 8,6 miliardi di euro impegnati. Sono stati poi esaminati i dati trasmessi dalle Amministrazioni regionali , riferibili ai pagamenti oggetto di certificazione finale, gli importi complessivi dei pagamenti effettuati, per i quali si fa rinvio al prospetto 4 , si attestano su somme superiori ai 7,8 miliardi di euro, con un livello di attuazione, avuto riguardo ai pagamenti effettuati, del 109%.

Tutti i Programmi regionali, come può evincersi dal prospetto 2, hanno superato la quota del contributo totale con riguardo ai pagamenti effettuati, con un livello di realizzazione finanziaria che va dal 141% del DOCUP Valle d'Aosta al 102,7% del DOCUP Lombardia. Il ricorso allo strumento dell'overbooking ha rappresentato una strategia soprattutto in fase di chiusura del Programma come ipotesi per garantire le Ammini-

strazioni dall'eventualità fisiologica per alcuni impedimenti dei progetti selezionati trovino difficoltà nella realizzazione, consentendo la sostituzione con altri progetti.

La data finale di ammissibilità delle spese è stata prorogata al 30 giugno 2009 a seguito di esplicita richiesta da parte degli Stati membri e della conseguente decisione adottata dalla Commissione, in data 18.02.2009, in considerazione delle difficoltà per la chiusura dei Programmi causata dalla crisi economico-finanziaria in atto e della relativa incidenza di essa sulla situazione socio-economica e sul mercato del lavoro.

È utile segnalare, comparando i dati dei due prospetti, come la maggior parte delle Regioni, già alla data del 31.12.2008, avesse effettuato pagamenti in misura superiore al contributo totale assegnato (prospetto 1).

Prospetto 1 – Ob.2 – Attuazione finanziaria al 31 dicembre 2008 (euro)

DOCUP	Contributo totale (a)	Impegni (b)	Pagamenti (c)	Avanzamento %	
				(b/a)	(c/a)
Valle d'Aosta	41.870.658,00	64.615.376,51	62.227.184,47	154,3	148,6
Piemonte	1.290.973.667,00	1.440.914.270,87	1.315.225.893,49	111,6	101,9
Lombardia	421.037.469,00	428.580.536,49	406.676.651,46	101,8	96,6
Friuli V. Giulia	335.758.981,00	400.450.057,03	360.149.550,74	119,3	107,3
P.A. Trento	58.692.343,00	68.628.691,93	60.041.514,30	116,9	102,3
P.A. Bolzano	67.639.646,00	79.276.385,59	75.738.965,03	117,2	112,0
Veneto	596.858.548,00	852.209.752,92	740.756.996,10	142,8	124,1
Liguria	694.481.800,00	739.332.463,79	666.459.250,11	106,5	96,0
Emilia Romagna	263.804.866,00	368.985.212,37	340.435.902,15	139,9	129,0
Toscana	1.233.251.494,00	1.504.655.569,49	1.301.858.967,90	122,0	105,6
Abruzzo	546.600.125,00	668.428.717,61	536.046.659,73	122,3	98,1
Umbria	400.201.038,00	402.438.337,00	361.312.266,28	100,6	90,3
Marche	346.974.876,00	357.356.068,59	343.460.230,88	103,0	99,0
Lazio	884.433.902,00	1.043.707.099,49	846.590.228,59	118,0	95,7
TOTALE	7.182.579.413,00	8.419.578.539,68	7.416.980.261,23	117,2	103,3

Fonte: dati SIRGS-IGRUE

Prospetto 2 – Ob.2 – Attuazione finanziaria al 30 giugno 2009**(euro)**

DOCUP	Contributo totale (a)	Impegni (b)	Pagamenti (c)	Avanzamento %	
				(b/a)	(c/a)
Valle d'Aosta	41.870.658,00	61.319.933,39	59.041.896,51	146,5	141,0
Piemonte	1.290.973.667,00	1.439.901.308,01	1.381.725.732,23	111,5	107,0
Lombardia	421.037.469,00	443.228.309,61	432.430.790,75	105,3	102,7
Friuli V. Giulia	335.758.981,00	388.582.717,38	385.793.139,92	115,7	114,9
P.A. Trento	58.692.344,00	69.633.812,91	64.145.667,07	118,6	109,3
P.A. Bolzano	67.639.646,00	83.872.271,73	80.137.765,67	124,0	118,5
Veneto	596.858.548,00	878.817.050,37	795.413.567,80	147,2	133,3
Liguria	694.481.800,00	767.693.374,93	738.364.096,39	110,5	106,3
Emilia Romagna	263.804.866,00	374.193.828,15	350.490.170,23	141,8	132,9
Toscana	1.233.251.492,00	1.558.816.678,52	1.407.617.182,47	126,4	114,1
Abruzzo	546.600.125,00	670.627.862,14	568.973.997,73	122,7	104,1
Umbria	400.201.037,00	441.695.008,95	407.929.680,79	110,4	101,9
Marche	346.974.873,00	368.926.440,76	370.063.670,28	106,3	106,7
Lazio	884.433.902,00	1.034.299.369,07	895.432.380,29	116,9	101,2
TOTALE	7.182.579.408,00	8.581.607.965,92	7.937.559.738,13	119,5	110,5

Fonte: dati SIRGS-IGRUE

Il prospetto 3 riporta il livello dei pagamenti, oggetto di certificazione, fornito dalle Amministrazioni regionali. Come può evincersi dal relativo confronto, solo per la Valle d'Aosta, l'Abruzzo e la Provincia autonoma di Bolzano i dati coincidono, mentre per le altre Regioni presentano un disallineamento.

Le Amministrazioni regionali hanno fornito spiegazioni in ordine ai disallineamenti e nella maggior parte dei casi esso è dipeso dal mancato aggiornamento nella banca dati MONIT dell'IGRUE a cui, solo in ritardo, alcune Regioni hanno provveduto ad inviare i dati¹⁹⁵.

¹⁹⁵ Si vedano per le Regioni di seguito indicate le note e-mail: Regione Piemonte e-mail del 26.12.2010; Regione Lombardia e-mail del 10.01.2011; Regione Liguria e-mail del 24.10.2010; Provincia autonoma di Trento e-mail del 07.12.2010; Regione Veneto e-mail del 25.10.2010; Regione Friuli Venezia Giulia e-mail del 21.12.2010; Regione Emilia-Romagna e-mail del 24.11.2010; Regione Toscana e-mail del 25.10.2010; Regione Lazio e-mail del 12.01.2011; Regione Marche e-mails del 29.11.2010 e del 18.01.2011; Regione Marche e-mail del 29.11.2010; Regione Umbria e-mail del 26.11.2010.

Per la Regione **Piemonte**, i dati finanziari presenti nel "Prospetto IGRUE al 30.06.2009" non sono allineati rispetto a quelli forniti nel Rapporto finale di esecuzione e riportati nel file "Attuazione finanziaria 2000-2006" perché i primi non sono aggiornati. I dati del prospetto IGRUE, infatti coincidono con i dati introdotti nel sistema nazionale di monitoraggio dall'Autorità di gestione a luglio del 2009, mentre i dati del Rapporto finale sono aggiornati a settembre 2010.

Successivamente a luglio 2009, l'Autorità di gestione ha modificato i dati presenti sul sistema nazionale di monitoraggio a ottobre 2009, gennaio 2010 e a novembre 2010. I dati attualmente presenti sul sistema di monitoraggio nazionale Monitweb sono coerenti con i dati presenti nel Rapporto Finale e sono stati definitivamente validati dall'Autorità di Gestione venerdì 19 novembre 2010.

Per la Regione **Liguria**, i dati di monitoraggio esistenti sul sistema IGRUE non sono ancora allineati alla rendicontazione finale. Sono stati presi accordi con il Ministero per l'allineamento dei dati e per la loro validazione.

Per la Regione **Lombardia**, i dati di avanzamento finanziario del DOCUP Obiettivo 2 Lombardia, ufficiali e corretti, sono quelli riportati nel prospetto del Rapporto finale di esecuzione trasmesso alla Commissione europea nel mese di settembre 2010. Come precisato a pag. 50 del documento, il Rapporto finale include "esclusivamente somme riferite ad operazioni completate ed operative e non ricomprende alcun controllo realizzato". Tali dati non risultano in linea con quelli forniti dall'IGRUE in quanto, proprio in queste settema-

Prospetto 3 – Attuazione finanziaria al 30.06.2009 da certificazioni delle Amm.ni regionali

(euro)

REGIONI	Costo totale	Dati Amministrazioni regionali al 30.06.2009		Avanzamento %	
	(a)	Impegni (b)	Pagamenti (c)	(b/a)	(c/a)
Valle d'Aosta	41.870.658,00	61.319.934,38	59.041.896,73	146,5	141,0
Piemonte	1.290.973.667,00	1.385.370.152,51	1.381.320.936,09	107,3	107,0
Lombardia	421.037.469,00	431.350.040,06	430.161.222,81	102,4	102,2
Friuli V. Giulia	335.758.981,00	375.847.182,82	375.847.182,82	111,9	111,9
P.A. Trento	58.692.344,00	70.954.967,13	64.408.225,37	120,9	109,7
P.A. Bolzano	67.639.646,00	83.872.271,73	80.137.765,67	124,0	118,5
Veneto	596.858.548,00	873.180.665,05	800.834.361,05	146,3	134,2
Liguria	694.481.800,00	747.613.008,51	747.550.445,98	107,7	107,6

ne, si sta procedendo ad effettuare la trasmissione finale dei dati che permetterà di registrare l'allineamento dei dati.

Per la **Provincia autonoma di Trento**, il non allineamento tra i dati del prospetto IGRUE al 30.06.2009 e quelli del RFE DOCUP 2000-2006 FESR, è dipeso dalle diverse date di rilevazione: per il prospetto IGRUE sono stati elaborati al 29.07.2009, mentre per il Rapporto finale di esecuzione sono stati elaborati al mese di settembre e hanno pagamenti e/o aggiustamenti di dati non rilevati nel prospetto IGRUE. In concomitanza con la redazione del RFE sono stati aggiornati anche i dati caricati sul sistema IGRUE.

I pagamenti sul sistema IGRUE sono ora pari ad euro 64.640.651,46 importo superiore al dato di pagamento complessivo riportato nel RFE e certificato alla CE per euro 64.408.225,37. Quindi non c'è allineamento: ciò perché nel tempo trascorso tra i due periodi citati (luglio 2009 - settembre 2010) sono state riscontrate irregolarità, relative a progetti cofinanziati, che ne hanno determinato la non rendicontabilità all'UE. Per tali progetti non è, ancora, avvenuto il recupero: non si è ritenuto di cancellarli dal sistema di monitoraggio poiché tali progetti, all'atto dell'ultima certificazione delle spese (nel 2008), erano stati certificati. Il mantenimento a sistema può agevolare controlli che si intendessero attuare.

Per la Regione **Veneto**, il mancato allineamento dei dati deriva dalla rilevazione temporale degli stessi. I dati presenti nel prospetto IGRUE sono quelli validati nel sistema IGRUE a luglio 2009 con riferimento al 30.06.2009 (data ultima di ammissibilità delle spese) successivamente sempre al sistema IGRUE sono stati inviati degli aggiornamenti con validazione a ottobre 2009, gennaio 2010 e luglio 2010.

I dati presenti nel rapporto sono aggiornati nel sistema informativo a settembre 2010 ma si riferiscono sempre a spese ammissibili sostenute e pagate entro il 30.06.2009 e coincidono con quanto presentato nella domanda di pagamento a saldo alla Commissione Europea.

Per la Regione **Friuli Venezia Giulia** i dati IGRUE-MONIT sono stati caricati a sistema dalla Regione al 30 agosto 2009; gli stessi dati non tengono conto degli aggiornamenti determinati da atti di revoca, rideeterminazione ovvero conseguenti alle attività di controllo amministrativo e di I livello, effettuati dalla Regione anche in data antecedente il 30.06.2009, e tuttora in corso per quanto concerne il mantenimento del vincolo di destinazione (art.30 parag.4 del reg. 1260/1999), ovvero di rettifiche di errori di inserimento; quindi i dati della RFE non coincidono con quelli riportati da IGRUE in quanto a MONIT non sono stati ancora inviati i dati definitivi. Tutte le Regioni sono in fase di aggiornamento della banca dati nazionale. Una situazione analoga si rileva anche nei confronti di altre Regioni; va poi segnalato che a seconda del criterio di ricerca impostato sulla banca dati IGRUE-MONIT la stessa fornisce risultati divergenti; la Banca dati IGRUE - MONIT verrà aggiornata alla luce del dato finale tratto dalla somma degli atti di controllo in itinere a gennaio 2011, in coerenza alla nota IGRUE del 17.07.2009 (n. 75737) che prevede il monitoraggio semestrale e non più trimestrale per l'invio dei dati sui programmi 2000-2006 (invio a luglio e gennaio).

Per la Regione **Emilia Romagna**, i dati di monitoraggio di cui al prospetto IGRUE al 30.06.2009 non sono allineati rispetto a quelli contenuti nel Rapporto finale di esecuzione, in quanto in sede di certificazione finale l'Autorità di Gestione ha deciso di non certificare una serie di progetti finanziati con risorse del programma e quindi presenti nel sistema di monitoraggio. L'allineamento fra progetti certificati e progetti presenti nel sistema di monitoraggio gestito dall'IGRUE verrà concluso entro breve.

Per la Regione **Toscana**, il disallineamento è originato dal fatto che i dati al 30.6.2009 sono stati inseriti nel sistema IGRUE prima del completamento e della consegna del Rapporto finale di esecuzione (settembre 2010). L'Autorità di gestione sta provvedendo ad allineare i dati di monitoraggio finanziario, fisico e procedurale del Docup 2000-2006, presenti su Monitweb, con quelli contenuti nel RFE per procedere poi alla loro validazione entro il 31.12.2010.

Per la Regione **Marche**, il disallineamento è dovuto al fatto che si è continuato ad inserire e/o modificare i dati finanziari fino a pochi giorni prima del formale invio alla Commissione del relativo RFE (30.09.2010) e che invece gli ultimi dati di monitoraggio inviati all'IGRUE fanno riferimento alla data del 30.06.2010.

La Regione **Umbria** provvederà ad inoltrare con un ulteriore invio all'IGRUE i dati di monitoraggio fisico, finanziario e procedurale del DOCUP Ob 2 2000/2006.

Per la Regione **Lazio**, i dati di avanzamento sono superiori alle informazioni finanziarie indicate nel Rapporto finale di esecuzione in quanto rappresentano dati di avanzamento di monitoraggio che contengono anche impegni e pagamenti che non sono stati certificati e quindi oggetto della domanda di pagamento finale.

REGIONI	Costo totale	Dati Amministrazioni regionali al 30.06.2009		Avanzamento %	
	(a)	Impegni (b)	Pagamenti (c)	(b/a)	(c/a)
Emilia Romagna	263.804.866,00	291.942.242,92	277.490.330,31	110,7	105,2
Toscana	1.233.251.481,00	1.340.086.919,00	1.335.842.027,00	108,7	108,3
Abruzzo	546.600.125,00	670.627.862,14	568.973.997,73	122,7	104,1
Umbria	400.201.037,00	408.407.652,59	407.761.631,63	102,1	101,9
Marche	346.974.874,00	375.259.779,88	375.259.779,88	108,2	108,2
Lazio	884.433.902,00	939.634.497,01	927.405.144,71	106,2	104,9
TOTALE	7.182.579.398,00	8.055.467.175,73	7.832.034.947,78	112,2	109,0

Fonte: dati Amministrazioni regionali

È utile precisare che la Sottomisura 4.1.4, relativa ai progetti cofinanziati dalla legge 488/1992 è stata gestita dal Ministero dello sviluppo economico – UVER¹⁹⁶

2.2.3 Attività di controllo

In ordine all'attività di controllo appare necessario fornire una sintetica descrizione. In particolare, il controllo di I livello realizzato in concomitanza con la gestione degli interventi, è rappresentato dall'insieme dei controlli che l'Autorità di gestione, l'Autorità di pagamento e gli Organismi intermedi svolgono nel corso della loro attività. Principale adempimento del controllo ordinario è rappresentato dalla predisposizione, a norma del reg. 438/2001, da parte dell'Autorità di gestione di un'adeguata pista di controllo¹⁹⁷ consistente in una descrizione dei sistemi di gestione e controllo che illustra le procedure e le verifiche che si devono porre in essere per emettere decisioni in ordine alla spesa finanziata con i Fondi strutturali e i pagamenti a valere sui Fondi.

In ordine al controllo di II livello, esso è teso a verificare l'efficacia dei sistemi di gestione controllo, nonché a verificare, con criteri selettivi e sulla base di un'analisi dei rischi, le dichiarazioni di spesa prodotte ai vari livelli interessati. Ciò al fine del rilascio dell'attestazione a conclusione degli interventi, a norma dell'art. 38, par. 1, lett. F, del reg. 1260/1999. Tale compito deve essere assegnato a una persona o a un Servizio funzionalmente indipendente rispetto all'Autorità di gestione, rispetto all'Autorità di pagamento responsabile delle certificazioni di cui all'art. 38, par. 1, lett. d, del reg. 1260/1999 e rispetto agli Organismi intermedi.

Dai rapporti finali di esecuzione si rileva che l'attività di controllo di II livello, ai sensi dell'art. 10 del reg. 438/2001, ha raggiunto, come si rileva dal prospetto 13, una spesa controllata, al 30 giugno 2009, di 1.109 milioni di euro, pari al 15,28% dell'importo complessivo della spesa ammissibile.

¹⁹⁶ Con protocollo n. 18897 del 17.02.2009 e protocollo n. 21347 del 22.07.2010.

¹⁹⁷ Art. 7, par.1, reg. 438/2001.

Prospetto 5 – Ob.2 – Spesa controllata ai sensi dell'art. 10 reg. 438/2001 al 30.06.2009

(euro)

Regioni	Costo totale	Pagamenti (dati da RFE al 30.06.2009)	Spesa certificata e pagata (dati da Certificazione e dichiarazione delle spese e domanda di pagamento)	Spesa controllata (dati da RFE al 30.06.2009)	Spesa controllata/ spesa certificata %	Tasso di errore %
	(a)	(b)	(c)	(d)	(f = d/c)	(f)
Valle d'Aosta	41.870.658,00	59.041.896,73	59.041.896,73	8.727.505,31	14,78	0
Piemonte	1.290.973.667,00	1.381.320.936,09	1.381.320.936,09	199.351.784,80	14,43	non indicato
Lombardia	421.037.469,00	430.161.222,81	430.161.222,81	113.827.428,93	26,46	1,52
Friuli V. Giulia	335.758.981,00	375.847.182,82	374.725.851,01	55.582.666,90	14,83	0,52
P.A. Trento ¹⁹⁸	58.692.344,00	64.408.225,37	64.408.225,37	10.205.201,84	15,84	non indicato
P.A. Bolzano	67.639.646,00	80.137.765,67	76.943.433,59	4.463.356,10	5,80	0,6
Veneto	596.858.548,00	800.834.361,06	800.834.361,06	174.781.376,13	21,82	0,7
Liguria	694.481.800,00	747.550.445,98	747.550.445,98	75.434.977,34	10,09	1,39
Emilia Romagna	263.804.866,00	277.490.330,31	277.490.330,31	60.756.589,37	21,90	non indicato
Toscana	1.233.251.481,00	1.335.842.027,00	1.335.842.029,37	210.681.875,00	15,77	1,22
Abruzzo ¹⁹⁹	546.600.125,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Umbria	400.201.037,00	407.761.631,63	407.761.631,63	54.613.675,08	13,39	inferiore al 2%
Marche	346.974.874,00	375.259.779,88	375.259.780,10	48.935.491,38	13,04	0,51
Lazio	884.433.902,00	927.405.144,71	927.405.144,71	91.904.774,36	9,91	3,98
TOTALE	7.182.579.398,00	7.263.060.950,06	7.258.745.288,76	1.109.266.702,54	15,28	

Fonte: dati Amministrazioni regionali

Un fenomeno diffuso nelle Regioni interessate, legato alla difficile situazione dell'economia reale, è stato quello dell'incremento del numero dei beneficiari degli interventi risultati essere in stato di difficoltà finanziaria. Tale fenomeno ha impegnato le Autorità di gestione a svolgere un'attenta opera di monitoraggio su tutti i progetti destinatari di Fondi comunitari allo scopo di accertare eventuali casi di fallimento, liquidazione volontaria, scioglimento, cessazione, ammissione al concordato preventivo delle ditte beneficiarie, in ottemperanza all'obbligo che, ai sensi dell'art. 30.4 e dell'art. 39 del reg. 1260/1999, ogni Stato membro ha di comunicare le irregolarità alla Commissione UE e di procedere alle conseguenti "rettifiche finanziarie".

Dall'esame dei rapporti finali sull'attività di controllo, posta in essere ai sensi del reg. 438/2001, si rileva che la maggior parte delle Regioni interessate riferisce di non aver accertato particolari irregolarità che abbiano condotto alla revoca dei benefici concessi trattandosi in genere d'irregolarità formali o di limitato importo finanziario che hanno trovato soluzione in una azione correttiva.

¹⁹⁸ La percentuale indicata nella colonna f pari al 15,84% non coincide con quella indicata nel RFE sullo stato di attuazione dei controlli di II livello, laddove la percentuale controllata rispetto alla spesa ammissibile dichiarata e certificata alla data del 31 dicembre 2008 (ultima certificazione prima di quella finale a saldo) risulta pari al 18,48%.

¹⁹⁹ L'Amministrazione regionale ha comunicato che con decisione C (2009) 3885 del 11.05.2009, in ragione del grave sisma che ha colpito la Regione Abruzzo in data 06.04.2009, la Commissione Europea ha concesso una ulteriore proroga per la chiusura del DOCUP Abruzzo 2000-2006 e stabilito che il termine ultimo di ammissibilità delle spese è fissato al 30 giugno 2010. La Regione Abruzzo ha, inoltre, comunicato che la data ultima di consegna del Rapporto finale di esecuzione DOCUP Ob. 2 2000-2006 è stata prorogata al 30.09.2010. Con e-mail del 17.11.2010. Con nota prot. RA 182174 del 30.09.2010 (Rapporto finale di esecuzione, approvato dal Comitato di sorveglianza nella seduta del 18.06.2010)

Di seguito si riportano i dati estratti dalle relazioni inviate dalle singole Amministrazioni regionali relative all'attività di controllo svolta nel corso dell'intera programmazione.

Regione Valle d'Aosta

Le attività di controllo di II livello hanno rappresentato uno strumento di controllo e verifica di tipo correttivo, orientato a garantire una sana fruizione delle risorse finanziarie messa a disposizione dallo Stato e dall'Unione europea. In data 9 maggio 2003 è stato approvato²⁰⁰ l'iter procedurale per l'esecuzione dei controlli a campione di II livello, sulle operazioni, che sono state avviate a partire da tale data. Il predetto Ufficio ha, inoltre, provveduto a verificare l'efficacia dei sistemi di gestione e controllo istituiti, prendendo ad esame l'attività svolta dall'Autorità di gestione e dall'Autorità di pagamento.

Gli esiti dei controlli effettuati nel corso degli anni di esecuzione del Docup sono sintetizzati nel prospetto seguente:

Prospetto 6 - Controlli effettuati²⁰¹

(euro)

Spesa certificata	Spesa controllata	% spesa controllata/spesa certificata
59.041.896,73	8.727.505,31	14,78

Elaborazione su dati Regione Valle d'Aosta

Regione Piemonte

L'ammontare di spesa sottoposta ad un controllo di II livello (sia da parte della Struttura speciale controllo di gestione, sia da parte del Ministero dello sviluppo economico) e la conseguente percentuale di spesa controllata²⁰² è stata pari a più del 14%, così come può rilevarsi dal prospetto 7:

Prospetto 7 - Controlli II livello

(euro)

Spesa certificata	Spesa controllata	% spesa controllata/spesa certificata
1.381.320.936,00	199.351.784,80	14,43

Elaborazione su dati Regione Piemonte

Per alcune problematiche emerse nel corso della programmazione, l'Autorità di controllo di II livello ha segnalato che sono state acquisite deduzioni e motivazio-

²⁰⁰ Con provvedimento dirigenziale n. 2704.

²⁰¹ Nel corso del 2004 e del 2005 sono stati effettuati controlli di sistema sulle procedure di gestione dell'Autorità di gestione e dell'Autorità di pagamento nel corso dei quali non sono emerse irregolarità.

²⁰² L'obiettivo minimo di campionamento (fissato al 5% della spesa totale certificata) è stato ampiamente superato, arrivando a controllare oltre il 15% della spesa totale certificata a fine programmazione 2000-2006

ni da parte dell'Autorità di gestione al fine di accertare eventuali casi d'irregolarità presenti sul DOCUP.

Nel corso dell'anno 2009 è stato elaborato un rapporto²⁰³ in cui sono state espresse alcune criticità emerse nel corso dell'intera programmazione, riferite ad episodici casi di irregolarità riscontrate, che hanno riguardato le seguenti tipologie:

- il mancato rispetto delle disposizioni in materia di pubblicità nei bandi di gara – Legge sugli appalti pubblici dell'11.02.1994, n. 109 "c.d. Merloni" e sue modifiche;
- alcuni progetti aventi un doppio beneficiario (oltre al beneficiario finale, in questi progetti è presente un altro soggetto che agiva da co-beneficiario finale);
- il mancato rispetto delle tempistiche di realizzazione e di rendicontazione delle spese stabiliti nei bandi di concorso, ovvero l'inserimento nella rendicontazione finale delle spese di alcune voci non ammissibili ai sensi dei bandi, nei progetti rivolti alle PMI;
- il mancato rispetto degli indicatori d'incremento occupazionale, di miglioramento ambientale, d'internazionalizzazione o di qualificazione dell'impresa, dichiarati dai beneficiari al momento della presentazione della domanda e da raggiungersi un anno dopo la conclusione dell'investimento cofinanziato con il Documento unico di programmazione.

L'Autorità di gestione ha adottato i provvedimenti di revoca laddove ritenuti necessari a seguito del controllo di II livello, adeguando il sistema di gestione alle raccomandazioni formulate dall'Autorità di controllo di II livello.

Regione Lombardia

Con riferimento al Programma nel suo complesso, i progetti sottoposti a verifiche in loco di II livello sono stati n. 615, pari ad una spesa verificata di euro 113.827.428,93, che rappresenta il 26,46% del totale della spesa finale certificata, nel rispetto di quanto prescritto dal citato regolamento che stabilisce che i controlli debbano riguardare almeno il 5% della spesa totale ammissibile.

Sulla base dei controlli effettuati sono state ritenute recuperabili spese pari a euro 1.732.187,58 che esprimono una frequenza degli errori e delle irregolarità pari a 1,52% e, pertanto, inferiore al livello di materialità²⁰⁴ (pari al 2%) individuato,

²⁰³ Prot. n. 3/SB0200/6.3.2.2/02-1 del 12.01.2009.

²⁰⁴ Decisione COM (2006) 3424 Orientamenti sulla chiusura degli interventi (2000-2006) Fondi strutturali:

a) Le norme applicate e la metodologia seguita per determinare la frequenza degli errori/irregolarità e valutare se questa può essere considerata elevata o bassa devono essere menzionate espressamente.

dagli orientamenti sulla chiusura degli interventi 2000-2006 dei Fondi strutturali, come soglia accettabile. L'Amministrazione regionale ha segnalato che dalla spesa finale certificata sono state dedotte tutte le somme oggetto di rilievo da parte del controllo di II livello.

Prospetto 8 – Controlli II livello**(euro)**

Spesa certificata	Spesa controllata	% spesa controllata/spesa certificata
430.161.222,81	113.827.428,93	26,46

*Elaborazione su dati Regione Lombardia***Regione Friuli Venezia Giulia**

Lo stato dei controlli ex art. 10 del reg. 438/2001 è descritto nel prospetto seguente:

Prospetto 9 – Controlli effettuati**(euro)**

Spesa certificata	Spesa controllata	% spesa controllata/spesa certificata
374.725.851,01	55.582.666,90	14,83

Elaborazione su dati Regione Friuli Venezia Giulia

Per quanto concerne gli esiti dei controlli svolti, il Servizio controllo comunitario non ha rilevato problematiche aventi carattere sistematico. Il tasso di errore riscontrato sulla spesa campionata è risultata pari allo 0,52%.

Provincia autonoma di Trento

Relativamente ai controlli di II livello, questi sono stati effettuati dall'Organismo responsabile delle verifiche di cui all'articolo 10 del reg. 438/2001.

L'Amministrazione ha riferito che nel mese di ottobre 2005 è stata portata a termine da parte degli Uffici competenti dell'Ispettorato generale per i rapporti fi-

Occorre prendere in considerazione, in particolare, il tasso di errore risultante dai controlli a campione a norma dell'articolo 10 reg. 438/2001. Una "bassa frequenza" può significare che le conseguenze finanziarie degli errori/irregolarità sono inferiori a un livello di materialità considerato appropriato per il programma dall'organismo indipendente e che quindi non impediscono un parere senza riserve. Una "frequenza elevata" può significare che l'affidabilità nell'intero sistema di controllo della gestione è gravemente compromessa e quindi non si può esprimere alcun parere. Per determinare la frequenza si può ricorrere a una distinzione tra categorie di errori in funzione della loro importanza (formale/sostanziale, ripercussioni finanziarie, natura sistemica, ecc.).

b) Il livello di materialità sopra indicato non dovrebbe generalmente superare il 2% per essere conforme al metodo seguito dalla Corte dei conti europea per la sua dichiarazione di affidabilità e agli orientamenti applicabili alle dichiarazioni di affidabilità delle direzioni generali della Commissione. Nel caso in cui il livello applicato è superiore, va presentata una giustificazione particolare.

c) Gli errori e le irregolarità che l'organismo indipendente deve prendere in considerazione non sono solo quelli individuati in occasioni dei controlli effettuati a norma dell'articolo 10, ma anche quelli constatati in altri controlli nazionali e nei controlli della Commissione e della Corte dei conti. Tali errori ed irregolarità non sono tuttavia presi in considerazione nella determinazione del tasso di errore dei controlli a campione realizzati conformemente all'articolo 10.

nanziari con l'Unione europea²⁰⁵, un'attività di controllo sulle fasi principali della gestione degli interventi cofinanziati sul Documento unico di programmazione Obiettivo 2 oltre alla verifica sull'architettura organizzativa che ha accompagnato tale gestione, volta a valutare l'indipendenza e autonomia delle tre Autorità coinvolte – gestione, pagamento e “controllo di II livello” –, è stata altresì esaminata l'adeguatezza dei sistemi di gestione e delle relative piste di controllo: tutto ciò ha comportato anche alcune visite sul territorio, i beneficiari finali, agli organismi assegnatari delle funzioni di erogazione di contributi, ed a soggetti realizzatori di opere.

Di seguito si riporta schematicamente lo stato di attuazione dei controlli di II livello:

Prospetto 10 – Controlli di II livello**(euro)**

Spesa certificata	Spesa controllata	% spesa controllata/spesa certificata	% spesa controllata /spesa certificata ²⁰⁶ (dato da RFE pag.100)
64.408.225,37	10.205.201,84	14,83	18,48%

Elaborazione su dati Provincia autonoma di Trento

Provincia autonoma di Bolzano

Per l'attività di controllo di II livello, il Nucleo di valutazione della Provincia autonoma di Bolzano²⁰⁷, che ha operato in posizione di autonomia funzionale, è stato responsabile dei controlli di cui all'art. 38, comma 1, lett. f), controlli effettuati secondo i criteri e le modalità stabiliti dal Capo IV del reg. 438/2001.

La dichiarazione a conclusione dell'intervento è stata rilasciata dal medesimo organismo nel rispetto delle disposizioni di cui al Capo V dello stesso regolamento. Nel 2009 non sono stati eseguiti controlli visto che era già stata superata ampiamente la soglia di controllo prevista del 5% della spesa certificata ripartiti su tutte le Misure. La situazione dei controlli a campione alla data del 31.06.2009 è stata la seguente: 30 progetti controllati: 30 riguardanti tutte le 10 Misure; per una spesa controllata di 4.463.356,10 euro; la spesa controllata è stata il 5,80% della spesa certificata (pari a 76.943.433,59 euro).

Prospetto 11 – Controlli effettuati**(euro)**

Spesa certificata	Spesa controllata	% spesa controllata/spesa certificata
76.943.433,59	4.463.356,10	5,80

Elaborazione su dati Provincia autonoma di Bolzano

²⁰⁵ Vedi pag. 99 Rapporto finale di esecuzione della provincia autonoma di Trento Docup 2000-2006 zone Obiettivo 2.

²⁰⁶ La percentuale indicata nella colonna f pari al 15,84% non coincide con quella indicata nel RFE sullo stato di attuazione dei controlli di II livello, laddove la percentuale controllata rispetto alla spesa ammissibile dichiarata e certificata alla data del 31 dicembre 2008 (ultima certificazione prima di quella finale a saldo) risulta pari al 18,48%.

²⁰⁷ Art. 24 della legge provinciale 23 aprile 1992, n.10.

Da segnalare un audit svolto nell'anno 2007 in due fasi. La prima fase dell'audit si è svolta in data 11 giugno 2007 ed ha riguardato verifiche presso gli uffici dell'Autorità di gestione e dell'Autorità di pagamento. La seconda fase dell'audit si è svolta dal 16 marzo al 15 giugno 2007 ed ha riguardato verifiche in loco dei progetti selezionati. Dai controlli effettuati nel 2007, per un progetto è stato riscontrato un possibile errore riguardo all'ammissione. La problematica riscontrata è stata oggetto di decisione della Commissione n. 8782 del 14.01.2011 con cui è stata adottata, a seguito di rilevate irregolarità, una correzione finanziaria per euro 1.629.388,07.

Regione Veneto

Con riferimento ai controlli di II livello, i documenti di programmazione del DOCUP Obiettivo 2 hanno previsto la loro realizzazione da parte degli Uffici di monitoraggio e controllo incardinati all'interno dell'Amministrazione regionale, con la sola eccezione per il controllo sugli interventi ex legge 488/1992 cofinanziati con risorse della Misura 1.1 azione a) del DOCUP Obiettivo 2 le cui attività sono state svolte dalla Direzione generale per la politica industriale e la competitività del Ministero dello sviluppo economico in base alla convenzione stipulata in data 29.01.2003 tra lo stesso Ministero e la Regione Veneto

Complessivamente i controlli sui progetti campionati, svoltisi nel corso del periodo 2003-2010 sono risultati pari a 246 ed hanno evidenziato, in attuazione a quanto disposto dall'art. 10 del reg. 438/01, spese per ciascun anno del periodo interessato 2003-2009: euro 171.711.281,19 (22,20%: percentuale della spesa controllata rispetto alla spesa certificata); spese per ciascun anno del periodo interessato 2003-2010 Misura 1.1 azione a) controllata dalla Direzione generale per la politica industriale e la competitività del Ministero dello sviluppo economico: euro 3.070.094,94 (11,21%: percentuale della spesa certificata controllata rispetto alla spesa ammissibile certificata); importo complessivamente controllato sul DOCUP Obiettivo 2: euro 174.781.376,13 (21,82% percentuale della spesa certificata controllata rispetto alla spesa ammissibile certificata).

Il prospetto 12 riepiloga la spesa certificata irregolare, distinta per singola Misura, conseguente alle rettifiche finanziarie proposte a seguito dei controlli di II livello posti in essere dalla Direzione regionale attività ispettiva e partecipazioni societarie:

Prospetto 12 – Spesa certificata irregolare**(euro)**

Asse Misura	Spesa certificata	Spesa controllata	% spesa controllata/spesa certificata	Importo complessivo spesa irregolare
Vedi nota ²⁰⁸	800.834.361,06	174.781.376,13	21,82	1.040.195,92

Elaborazione su dati Regione Veneto

Con riferimento all'attività di controllo sulle singole operazioni cofinanziate di diverse segnalazioni sono state effettuate con riferimento alla Misura 1.7 - contributi per la ricerca e l'innovazione.

A seguito della segnalazione fatta circa la natura sistematica dell'errore rilevato su n. 5 progetti controllati, ovvero spese generali riconosciute in misura forfettaria, è stata disposta la copertura finanziaria della spesa non conforme alle disposizioni regolamentari comunitarie riferita a tutta la Misura mediante fondi regionali con la relativa non imputazione della stessa tra le somme rendicontate alla Comunità europea²⁰⁹.

Fatta eccezione per il caso evidenziato, l'audit sulla generalità dei progetti controllati non ha evidenziato problematiche di ordine sistemico con riferimento ai progetti la cui spesa è stata tra quelle soggette a certificazione.

Nel prospetto 13 si riporta la spesa certificata irregolare con riferimento alla Misura 1.1 Azione a):

Prospetto 13 – Spesa certificata irregolare**(euro)**

Asse Misura	Spesa ammissibile certificata controllata	Importo complessivo spesa irregolare constatata	Tasso di errore riscontrato
Asse I Misura 1.1 az. A)	3.070.094,94	180.422,00	5,88%

Elaborazione su dati Regione Veneto

Complessivamente sul DOCUP Obiettivo 2, la spesa certificata irregolare rilevata a seguito dei controlli di II livello è risultata la seguente:

Prospetto 14 – Spesa certificata irregolare**(euro)**

Asse Misura	Spesa ammissibile certificata controllata	Importo complessivo spesa irregolare constatata	Tasso di errore riscontrato
DOCUP Ob. 2 2000-2006	174.781.376,13	1.220.617,92	0,70%

*Elaborazione su dati Regione Veneto***Regione Liguria**

L'attività di controllo di II livello, di cui agli artt. 10 e 15 del reg. 438/01 è stata effettuata dal Servizio regionale incaricato (connotato nel corso del periodo di

²⁰⁸ Direzione Regionale Industria Misure: 1.1 Az.b) – 1.3 – 1.5 – 1.6; Direzione Regionale Artigianato Misure: 1.2 – 2.1 – 2.4 – 2.5; Direzione Regionale Commercio Misura: 1.4; Direzione Regionale Sviluppo Economico Ricerca e Innovazione Misure 1.7 – 2.3; U.P. Energia Misura 2.2; Direzione Regionale Turismo Misure 3.1 – 3.2 b-d); Direzione Regionale Promozione Turistica Integrata Misura 3.2 a); Direzione Regionale Tutela Ambiente Misure 4.1 – 4.2 – 4.3 – 4.4; Direzione Regionale Programmi Comunitari Misura 5.1

²⁰⁹ Come stabilito con la delibera di Giunta regionale 3987/2008.

programmazione 2000 - 2006 dalle seguenti denominazioni: Controllo interno - Controllo strategico e interno - Controlli comunitari, audit e verifiche interne - Controlli comunitari, audit e verifiche) sino all'annualità 2008.

Tale struttura è stata coadiuvata, nell'attività di verifica, da un soggetto esterno, individuato tramite bando di evidenza pubblica²¹⁰. Il Servizio ha garantito l'attività di controllo di qualità, supervisione e coordinamento oltre che i rapporti con i diversi soggetti coinvolti e la gestione delle irregolarità.

Per quanto concerne l'entità dei controlli sui progetti estratti, si rinvia al prospetto 15:

Prospetto 15 – Controlli sui progetti estratti**(euro)**

Importo complessivo della spesa totale ammissibile dichiarata (A)	747.540.445,98 ²¹¹
Importo complessivo della spesa totale ammissibile dichiarata controllata (B)	75.434.977,34 ²¹²
Importo complessivo della spesa totale ammissibile dichiarata controllata rispetto alla spesa ammissibile dichiarata (B/A)	10,09
Importo della spesa già sottoposta a controllo	75.434.977,34
% spesa sottoposta controllo rispetto a spesa campionata	100%
Numero di verifiche effettuate	163

Elaborazione su dati Regione Liguria

Riferisce l'amministrazione che l'esame effettuato non ha evidenziato criticità/carenze significative o comunque in grado di influire sulla regolarità delle spese sostenute nel sistema di gestione e controllo adottato dalle Autorità di gestione e di pagamento e dagli Organismi intermedi, i rapporti redatti hanno fornito alcuni suggerimenti migliorativi delle procedure che sono stati recepiti da tutti gli organismi controllati.

L'attività di controllo a campione sulle operazioni effettuata sul programma ha determinato il riscontro di un tasso di errore pari all'1,39%. L'Amministrazione ha dichiarato che le irregolarità riscontrate non hanno avuto carattere sistemico e, a seguito delle contestazioni effettuate, ad esse è stato dato adeguato seguito.

Regione Emilia Romagna

Il prospetto 16 fornisce una sintesi dei controlli svolti nel corso dell'intero periodo di Programmazione:

²¹⁰ Con contratto rep. n. 347 sottoscritto in data 05.11.2008.

²¹¹ Tale importo corrisponde alla spesa complessiva certificata al 19.06.2009.

²¹² L'importo della spesa campionata non corrisponde all'importo inizialmente campionato ma è pari al rendicontato (verificato) al momento della verifica.

Prospetto 16 – Controlli II livello

Asse	Certificato per Asse	Importo certificato controllato	% controllato
Asse I	85.212.002,83	17.878.095,91	20,98
Asse II	183.782.144,44	41.674.669,48	22,68
Asse III	8.496.183,04	1.203.823,98	14,17
Totale	277.490.330,31	60.756.589,37	21,90

Elaborazione su dati Regione Emilia-Romagna

I controlli finanziari di II livello nell'ambito dell'Asse II (dove è stato rilevato unicamente un mero errore materiale per un importo pari a euro 2.873,13; errore corretto dall'Amministrazione interessata subito dopo la segnalazione ricevuta) e dell'Asse III non hanno evidenziato spese irregolari.

Per quanto riguarda l'Asse I, il controllo finanziario della Misura 1.1 "Sviluppo delle attività produttive" co-finanziata tramite la legge 488/92, a differenza della altre Misure del DOCUP Ob. 2, è stato interamente gestito dal Ministero dello Sviluppo Economico, che annualmente ha fornito all'Autorità di gestione i dati sui controlli svolti.

A seguito dei controlli di II livello sono stati accertati n. 7 casi di irregolarità, che hanno portato a procedimenti di revoca per un importo pari ad euro 286.719,12, di cui euro 154.873,50 recuperati nel corso dell'attuazione del programma ed euro 131.845,62 pendenti nelle fasi antecedenti la chiusura.

Alla data del 31 maggio 2010 il quadro degli importi revocati e recuperati, con riferimento all'intero periodo 2000-2006, è illustrato nel prospetto 17 :

Prospetto 17 – Controlli II livello**(euro)**

Misura	Importo revocato	Importo recuperato	Recupero pendente al 05/2010
1.2	93.800,00	93.800,00	0,00
1.3	11.326,04	11.326,04	0,00
1.4	181.593,08	49.747,46	131.845,62
Totale	286.719,12	154.873,50	131.845,62

Elaborazione su dati Regione Emilia-Romagna

In particolare n. 4 casi sono stati segnalati all'Ufficio europeo per la lotta anti-frode (OLAF).

Riferisce l'amministrazione che per uno solo dei 4 casi il procedimento si è chiuso con il recupero (l'importo recuperato è stato decertificato dall'Autorità di pagamento nella 14a domanda di pagamento alla CE). Per quanto riguarda le altre schede, nei primi mesi del 2010 la situazione è stata la seguente: un caso è rimasto aperto per un procedimento penale per frode sospetta, nonostante la completa restituzione del contributo, mentre per i restanti 2 i recuperi sono pendenti.

Regione Toscana

In ordine alle attività di controllo, sia i controlli documentali (svolti sul 100% della spesa rendicontata) che i controlli in loco (svolti su base campionaria) sono stati completamente realizzati. In particolare, i controlli in loco hanno riguardato il 15,53% della spesa certificata, notevolmente superiore alla quota minima, prevista dalle disposizioni sul Sistema di gestione e controllo del DOCUP²¹³.

Per le operazioni di campionamento l'Organismo responsabile dei controlli ex art. 10 è stato assistito dal settore Sistema statistico regionale della D.G. Organizzazione e sistema informativo, che ha elaborato la procedura tecnica per l'estrazione dei campioni di operazioni da sottoporre a controllo. Sono stati effettuati n. 345 controlli su operazioni campionate. I controlli hanno riguardato tutte le Misure, tutte le azioni e le sub-azioni. E' stata controllata una spesa totale pari ad euro 210.681.875 che ha rappresentato il 15,53 % del costo totale rilevabile dalla certificazione finale di spesa.

Prospetto 18 – Controlli II livello

(euro)

Asse Misura	Spesa pagata certificata	Spesa ammissibile controllata	Percentuale di spesa controllata su spesa certificata
DOCUP Ob. 2 2000-2006	1.335.842.029,37	210.681.875	15,53%

Elaborazione su dati Regione Toscana

Riferisce l'amministrazione che il tasso di irregolarità riscontrato nel campione di spesa controllato è stato pari all'1,22 %, calcolato tenendo conto di tutte le irregolarità riscontrate durante i controlli.

Per quanto riguarda gli esiti dei controlli svolti, sia documentali che in loco, durante l'intero ciclo di vita del DOCUP, sono state rilevate n. 65 irregolarità, di cui soltanto una è presente nella certificazione finale di spesa.

Regione Abruzzo

L'Amministrazione regionale ha comunicato²¹⁴ che con decisione C (2009) 3885 del 11.05.2009, in ragione del grave sisma che ha colpito la Regione Abruzzo in data 06.04.2009, la Commissione Europea ha concesso una ulteriore proroga per la chiusura del DOCUP Abruzzo 2000-2006 e stabilito che il termine ultimo di ammissibilità delle spese è fissato al 30 giugno 2010. La Regione Abruzzo ha, inoltre, comunicato²¹⁵ che la data ultima di consegna del Rapporto finale di esecuzione DOCUP Ob. 2 2000-2006 è stata prorogata al 30.09.2010.

²¹³ Decisione 8/2003 come modificata dalla DGR 189/2006.

²¹⁴ Con e-mail del 17.11.2010.

²¹⁵ Con nota prot. RA 182174 del 30.09.2010 (Rapporto finale di esecuzione, approvato dal Comitato di sorveglianza nella seduta del 18.06.2010).

Regione Umbria

L'attività di controllo di II livello è stata eseguita dal Servizio controlli comunitari nel corso dell'intera programmazione 2000-2006²¹⁶. La percentuale di spesa controllata, pari al 13,39%, è stata ampiamente superiore a quella richiesta dall'art. 10, rilevando la sostanziale correttezza della gestione delle risorse assegnate pur in presenza di alcuni errori valutati dall'Autorità di II livello come fisiologici, laddove il tasso di errore riscontrato sulla spesa controllata è stato dell'1,28% come può rilevarsi di seguito dal prospetto 19 :

Prospetto 19 – Attività di controllo

Spesa certificata al 30.06.2009	407.761.631,63
n. totale campioni controllati dall'Organismo di controllo di II livello ²¹⁷	219
Totale spesa controllata a seguito di campionamento	54.613.675,08
% spesa controllata sul totale certificato al 21.05.2009	13,39
Spesa irregolare riscontrata dall'organismo di controllo di II livello ²¹⁸	697.893,77
% tasso di errore sulla spesa controllata	1,28

Elaborazione su dati Regione Umbria

Regione Marche

Per quanto riguarda le attività di controllo di I livello realizzate, ed in particolare nell'ambito del controllo in loco svolto presso i beneficiari finali, sono state complessivamente effettuate n. 302 verifiche in loco che hanno interessato i progetti certificati del DOCUP. La spesa complessivamente controllata, è pari a circa 50,8 milioni di euro, corrispondente al 14% circa della spesa pagata e certificata alla chiusura del DOCUP che ha raggiunto i 374,8 milioni di euro. A seguito delle verifiche in loco effettuate, sono state riscontrate delle irregolarità relativamente a n. 5 progetti finanziati per i quali sono state attivate le procedure previste in relazione alle specifiche irregolarità riscontrate.

Per i controlli di II livello, la spesa controllata totale ammonta ad euro 48.935.491,38 (di cui euro 46.995.817,84 è stato l'importo controllato dall'Organismo indipendente) e si è attestata al 13,04% della spesa dichiarata totale, nel pieno rispetto del limite di audit di cui all'art. 10 del reg. 438/2001.

Nel complesso sono state riscontrate n. 65 irregolarità relative ai controlli di II livello, per un importo di spesa non ammissibile pari ad euro 1.839.417,47 (euro 1.649.919,64 da parte dell'Organismo indipendente ed euro 189.497,83 da parte

²¹⁶ Ai sensi dell'art. 10 Reg. 438/2001.

²¹⁷ Di cui 15 controllati per l'azione 2.1.2, del Ministero dello sviluppo economico (D.G.R. n. 1302 del 29/07/05 – cofinanziamento della Legge 488/92).

²¹⁸ Vedi nota precedente.

del Ministero dello sviluppo economico). La maggior parte dell'importo totale considerato non ammissibile, corrispondente ad euro 1.596.967,34, è stato detratto dalle dichiarazioni di spesa, mentre la somma residua (euro 242.450,13), relativa a dei recuperi pendenti, verrà sottratta dalla spesa certificata dopo la restituzione delle somme irregolari da parte dei soggetti percettori. Nel corso della programmazione le spese dedotte dalle certificazioni sono state sostituite da spese relative ad altri progetti. Il tasso di errore, calcolato al netto delle spese dedotte dalle certificazioni, si è attestato allo 0,51%.

Prospetto 20 – Controlli di II livello**(euro)**

Spesa certificata	Spesa controllata	% spesa sottoposta a controllo	Spesa irregolare	Tasso di errore
375.259.780,10	48.935.491,38	13,04	1.839.417,47	3,76

Elaborazione su dati Regione Marche

Regione Lazio

Come previsto dal reg. 438/2001, la verifica dell'efficacia dei sistemi di gestione e controllo sulla gestione dei Fondi strutturali comunitari, è stata affidata al controllo di II livello.

Nell'ambito del sistema di gestione del Programma DOCUP Ob. 2 Lazio 2000-2006, l'Organismo di controllo è stato identificato nell'Ufficio controllo di II livello sulla gestione dei Fondi strutturali comunitari del Dipartimento istituzionale²¹⁹. Esso ha svolto attività di controllo su tutte le Misure, fatto salvo i progetti cofinanziati nell'ambito della sottomisura IV.1.4 "Aiuti agli investimenti delle PMI", che sono stati sottoposti al controllo della Direzione generale per lo sviluppo produttivo e la competitività (DGSPC) del Ministero dello sviluppo economico, sulla base di apposita convenzione²²⁰. Il controllo di II livello, ha, inoltre, svolto, ai sensi dell'art. 10 Reg 438/2001, i controlli sistematici, effettuati nel corso della gestione.

I prospetti 21 e 22 illustrano, rispettivamente, l'importo di spesa controllata dall'Organismo di controllo di II livello rapportata alle spese certificate dall'Autorità di pagamento e il tasso di errore sul campione di spesa controllata e sulla base delle spese certificate:

²¹⁹ Istituito con determinazione n. A1712 del 28/05/2004 del direttore del Dipartimento istituzionale.

²²⁰ Stipulata in data 14.06.2002 tra l'Autorità di gestione del DOCUP ed il Ministero dello sviluppo economico – Direzione generale coordinamento incentivi alle imprese (DGCII)

Prospetto 21 – Controlli di II livello**(euro)**

Totale spesa certificata	Spesa sottoposta a controllo	%di spesa sottoposta a controllo
927.405.144,71	91.904.774,36	9,91

*Elaborazione su dati Regione Lazio***Prospetto 22 – Spesa irregolare****(euro)**

Spesa controllata	Spesa irregolare	Tasso di errore
91.904.774,36	3.657.985,20	3,98

Elaborazione su dati Regione Lazio

Le relazioni sui controlli dei responsabili di Misura, dai soggetti attuatori e dal responsabile di controllo di II livello, oltre a descrivere le attività di verifica svolte, hanno evidenziato irregolarità, riguardanti principalmente: per i controlli di routine sui cofinanziamenti alle imprese, il mancato rispetto dei termini previsti per la realizzazione dell'intervento; spese non eleggibili al finanziamento per l'acquisto di macchinari; per i controlli a campione su gli enti pubblici, la violazione delle norme concernenti appalti pubblici

Le irregolarità individuate sono state n. 44. L'Organismo di controllo ha esteso i controlli sul 10% delle spese certificate, al fine di garantire una maggiore affidabilità delle risultanze degli audit rispetto allo standard minimo previsto dal Regolamento. Ad un iniziale tasso di errore complessivo del 4,95%, rilevabile nel periodo di controllo fino al 31.12.2008, si è passati 3,98% (due ultimi campionamenti dell'ottobre 2009 e luglio 2010). In ottemperanza al reg. 1681/94 modificato dal reg. 2035/2005 sono state trasmesse 24 schede all'OLAF.

In sede di chiusura del Programma, e a seguito dell'intensificarsi dei controlli, sono state predisposte ulteriori schede OLAF, comunicate dai soggetti attuatori²²¹, dalla struttura di controllo di II livello e dai controlli degli Organi preposti della Commissione e della Corte dei conti europea nonché dal controllo interno dell'Autorità di gestione in materia di procedure di appalti pubblici.

Le irregolarità riscontrate, oltre che all'Autorità di gestione, sono state trasmesse all'Autorità di pagamento, che ha provveduto alla registrazione dei progetti ritenuti irregolari in apposito database, e successivamente ha iscritto i progetti nel registro dei recuperi, a seguito dell'avvio del procedimento di rettifica finanziaria e di recupero della somma indebitamente erogata da parte del responsabile di Misura.

²²¹ Medio credito centrale S.p.A., Filas S.p.A, Sviluppo Lazio S.p.A, Bic Lazio S.p.A e il Ministero dello sviluppo economico.

2.3 OBIETTIVO 3

2.3.1 Premessa

L'Obiettivo 3 è stato attuato in via strategica tramite un QCS ed operativamente per mezzo di quattordici Programmi regionali (POR) a titolarità delle Regioni e Province autonome ed un Programma operativo nazionale (PON) "Azioni di sistema" a titolarità del Ministero del lavoro e della previdenza sociale che ha sostenuto, attraverso interventi a livello nazionale, i principali processi di riforma, innovazione e integrazione delle politiche del lavoro e della formazione, svolgendo una funzione di coordinamento dei POR

Il QCS Obiettivo 3, approvato con decisione della Commissione 1120 del 18 luglio 2000, è stato gestito dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale e ha visto come destinatari esclusivamente le Regioni del Centro-Nord nelle quali non ha operato l'Ob. 1 oltre ad alcune Azioni di sistema attuate a livello nazionale.

La strategia nazionale di tale QCS Ob. 3 ha perseguito la crescita economica e l'espansione dell'occupazione, coadiuvate da un processo di riforma e rinnovamento dei sistemi riguardanti l'istruzione, la formazione ed il mercato del lavoro. I campi di intervento hanno riguardato i percorsi di apprendimento e di inserimento lavorativo della popolazione, la risposta ai fabbisogni manifestati dal mercato della domanda di lavoro, nonché gli strumenti ed i servizi diretti a facilitare l'incontro tra domanda ed offerta e a migliorare la qualificazione della forza lavoro.

Le risorse stanziare dal QCS son state ripartite tra sei Assi - corrispondenti ai campi di intervento del Fondo sociale europeo (FSE) - all'interno dei quali son stati individuati uno o più obiettivi specifici:

Asse A: Sviluppo e promozione di politiche attive del mercato del lavoro;

Asse B: Integrazione nel mercato del lavoro delle persone più esposte al rischio di esclusione sociale;

Asse C: Promozione e miglioramento della formazione professionale, dell'istruzione e dell'orientamento, nell'ambito di una politica di apprendimento lungo l'intero arco di vita;

Asse D: Promozione di una forza lavoro competente, qualificata e adattabile; sostegno all'imprenditorialità; sviluppo del potenziale umano nei settori della ricerca e dello sviluppo tecnologico;

Asse E: Sostegno alle pari opportunità per le donne sul mercato del lavoro;

Asse F: Accompagnamento del QCS e dei Programmi operativi.

2.3.2 Attuazione finanziaria

L'attuazione finanziaria al 31 dicembre 2009, termine che è ricollegabile a quello di chiusura dei Programmi, previsto per il 30 giugno 2009, ha raggiunto un ammontare di impegni per 9,6 milioni di euro e pagamenti per 9 milioni di euro, pari rispettivamente al 105% e al 99,2% del costo totale programmato (prospetto 2).

Come già evidenziato, sono individuabili 14 POR regionali ed un PON "Azioni di Sistema". Il PON va visto nel quadro della riorganizzazione delle Strutture amministrative centrali dello Stato caratterizzato da un processo di trasferimento di poteri e competenze a Regioni ed Enti Locali nell'ambito del processo di decentramento amministrativo. Le Amministrazioni Centrali sono state chiamate a ri-orientare i propri compiti concentrandosi sulle funzioni di indirizzo, programmazione, assegnazione di risorse, controllo e valutazione, mentre le Regioni e gli Enti Locali hanno assolto il compito di gestire le risorse, attuare gli indirizzi e realizzare le strategie. Il Ministero ha dato altresì avvio ai Fondi Paritetici Interprofessionali per la Formazione Continua, (art.118 L.388/2000, successivamente modificato dall' art.48 L.289/2002). Tali fondi si inseriscono in un sistema di strumenti di finanziamento e gestione delle iniziative per la formazione continua che contempla gli interventi della Legge 236/93 e le azioni ammissibili a finanziamento del FSE nell'ambito dei Programmi Operativi.

Come può constatarsi dal raffronto dei prospetti 1 e 2 operando una comparazione con l'ultimo anno precedente alla chiusura, l'incremento degli impegni è stato di 1 punto percentuale e quello dei pagamenti di quasi 4 punti (3,7%), raggiungendo un livello medio di realizzazione, rispetto ai pagamenti, del 99% (99,2%).

Tale percentuale differisce da quella fornita dalle Amministrazioni, verosimilmente, per un disallineamento nell'aggiornamento della banca dati dell'IGRUE.

Tra gli Assi prioritari, l'Asse A, finalizzato allo sviluppo e alla promozione delle politiche attive del mercato del lavoro, l'Asse B, dedicato alla promozione di pari opportunità e l'Asse D, Promozione della forza lavoro, registrano – relativamente ai pagamenti effettuati - le migliori *performances* (101,3, 101,4 e 101,1%). Permangono invece al di sotto della media (rispettivamente 96 e 95,1%) la percentuale di pagamenti relativi all'Asse E "Misure specifiche per il miglioramento all'accesso delle donne nel mercato del lavoro" e all'Asse F "Accompagnamento del Quadro Comunitario di Sostegno e dei Programmi operativi" sebbene quest'ultimo, nel 2009, abbia ricevuto un positivo incremento dell'8,3% rispetto al 2008 (86,8%).

Per quanto riguarda gli Interventi a livello regionale (prospetto 2), la chiusura conferma la tendenza dell'anno precedente con livelli di spesa significativi per alcune regioni cui si sono aggiunte altre Amministrazioni territoriali i cui pagamenti hanno superato la soglia del 100%. Si segnalano la Regione Friuli-Venezia Giulia (116,4%), la Provincia autonoma di Trento (110,2%), la Regione Liguria (103,5%), la Regione Toscana (103%), la Provincia autonoma di Bolzano (101,1%), la Regione Umbria (101%). Va altresì evidenziato il buon livello di realizzazione del POR Lazio la cui spesa si è attestata al 98,4% rispetto al contributo totale, con un aumento del 16,1% rispetto all'anno precedente (82,3%). Per quanto riguarda il POR gestito dalla Regione Lombardia, che aveva già raggiunto soddisfacenti livelli di pagamento durante gli anni precedenti, alla data di chiusura ha fatto registrare un aumento dello 0,2%.

Per il PON l'anno di chiusura ha registrato un buon incremento della capacità di spesa rispetto all'anno precedente, superiore all'8% (8,4%).

Prospetto 1-Ob. 3 – Attuazione finanziaria per intervento al 31.12.2008 (euro)

Intervento	Costo totale (a)	Attuazione finanziaria			
		Impegni (b)	Pagamenti (c)	Avanzamento %	
				(b/a)	(c/a)
POR Valle d'Aosta	93.248.981	114.496.493	88.375.101	122,8	94,8
POR Piemonte	1.065.330.775	1.138.259.491	1.019.950.605	106,8	95,7
POR Lombardia	1.582.862.830	1.566.423.589	1.533.069.175	99	96,9
POR Friuli V. Giulia	371.831.680	434.463.215	426.699.510	116,8	114,8
POR Trento	230.381.834	275.554.887	253.653.865	119,6	110,1
POR Bolzano	207.864.926	240.110.712	209.301.132	115,5	100,7
POR Veneto	872.405.697	878.830.270	783.049.326	100,7	89,8
POR Liguria	371.379.460	395.491.690	376.186.553	106,5	101,3
POR Emilia Romagna	1.324.194.714	1.430.672.983	1.318.877.638	108	99,6
POR Toscana	705.004.230	742.677.454	698.323.322	105,3	99,1
POR Abruzzo	406.567.379	428.266.302	352.460.036	105,3	86,7
POR Umbria	232.164.044	250.497.113	222.583.527	107,9	95,9
POR Marche	291.951.816	283.250.949	272.914.835	97	93,5
POR Lazio	902.041.981	904.982.370	742.219.028	100,3	82,3
PON Azioni di sistema	440.442.856	429.309.822	394.823.110	97,5	89,6
Totale	9.097.673.203	9.513.287.347	8.692.486.769	104,5	95,5

Fonte: SIRGS/IGRUE

Prospetto 2–Ob. 3 – Attuazione finanziaria per intervento al 31.12.2009**(euro)**

Intervento	Costo totale (a)	Attuazione finanziaria				
		Impegni (b)	Pagamenti (c)	Avanzamento %		
				(b/a)	(c/a)	Dato Amm.ni (*)
POR Valle d'Aosta	93.248.981	114.603.271	90.483.711	122,9	97,0	103
POR Piemonte	1.065.330.775	1.145.729.445	1.055.624.117	107,5	99,1	104,2
POR Lombardia	1.582.862.830	1.577.644.713	1.537.568.656	99,7	97,1	100,6
POR Friuli V. Giulia	371.831.680	440.856.280	432.646.596	118,6	116,4	101,5
POR Trento	230.381.834	271.841.667	253.933.702	118,0	110,2	95
POR Bolzano	207.864.926	240.102.962	210.084.681	115,5	101,1	103,9
POR Veneto	872.405.697	877.266.996	804.911.255	100,6	92,3	92,8
POR Liguria	371.379.460	396.515.442	384.312.729	106,8	103,5	95
POR Emilia Romagna	1.324.194.714	1.432.249.570	1.321.347.499	108,2	99,8	101,1
POR Toscana	705.004.230	746.401.907	726.482.211	105,9	103,0	103,4
POR Abruzzo	406.567.379	416.356.633	374.642.378	102,4	92,1	==
POR Umbria	232.164.044	250.172.322	234.500.835	107,8	101,0	103,8
POR Marche	291.951.816	289.149.296	282.251.858	99,0	96,7	100,8
POR Lazio	902.041.981	960.931.714	887.870.716	106,5	98,4	95,4
PON Azioni di sistema	440.442.856	440.287.906	429.901.117	100,0	97,6	98,0
Totale	9.097.673.204	9.600.110.127	9.026.562.065	105,5	99,2	107,3(**)

Fonte: SIRGS/IGRUE

(*) Il dato costituisce il rapporto fra il costo totale ed i pagamenti che risultano effettuati dalle Regioni

(**) Esclusa la Regione Abruzzo

2.3.3 Attività di controllo

Dall'esame dei rapporti finali sull'attività di controllo ai sensi del reg. 438/2001 si rileva che la maggior parte delle Regioni interessate riferisce di non aver accertato particolari irregolarità che abbiano condotto alla revoca dei benefici concessi trattandosi – in genere – di irregolarità formali o di limitato importo finanziario che hanno trovato soluzione in un'azione correttiva.

Fra le criticità più ricorrenti sono state segnalate: la non corretta tenuta dei registri e gli errori materiali di imputazione delle spese, la non corretta rendicontazione delle ore di formazione erogate, le spese non afferenti il periodo di realizzazione, l'esposizione di costi non ammissibili, l'esigenza di una maggiore verifica e sorveglianza sull'accreditamento degli operatori, le carenze sulle procedure di selezione dei revisori e sull'operato delle relative società, la necessità di separare le funzioni di gestione da quelle di controllo. A fronte delle criticità emerse, alcune azioni correttive sono rinvenibili nell'effettuazione di richiesta d'integrazioni, nei tagli per le spese non documentate e/o nella decurtazione delle ore del personale addetto ai percorsi formativi.

In molti casi, le relative somme sono state oggetto di de-certificazione, con conseguente imputazione a carico del bilancio regionale.

Per i profili inerenti alle irregolarità, si rinvia al paragrafo n. 2.4.4.

Di seguito si riportano i dati estratti dalle relazioni inviate dalle singole Amministrazioni, relative all'attività di controllo svolta nel corso dell'intera programmazione. Anche sotto tale profilo va registrata una difficoltà delle Amministrazioni relativa alla contemporanea gestione di due programmazioni: l'una connessa con le operazioni di chiusura della programmazione 2000-2006, l'altra con la definizione del nuovo ciclo e le relative azioni di avvio della stessa.

Regione Valle d'Aosta

L'Autorità di gestione ha effettuato le verifiche sulle operazioni e sui beneficiari per tutto il periodo di attuazione del programma. I controlli hanno avuto come oggetto il rispetto della vigente normativa comunitaria e nazionale, l'ammissibilità delle spese, la regolarità e completezza della documentazione trasmessa e l'effettiva e regolare esecuzione delle operazioni. Riferisce l'Amministrazione che le operazioni sono state verificate nella loro totalità e le principali tipologie di irregolarità riscontrate si sono evidenziate nelle mancate o errate registrazioni in contabilità di spesa, nella rendicontazione non corretta delle ore di formazione erogate, l'irregolare tenuta dei registri contabili, le deleghe a terzi senza autorizzazione, il mancato rispetto dei massimali di spesa, le spese non afferenti il periodo di realizzazione e l'esposizione di costi non ammissibili. Riferisce l'Amministrazione che, sebbene nella prima parte della Programmazione siano state evidenziate le difficoltà descritte, in seguito, grazie all'ottenimento di uno strumento di gestione e condivisione dei dati e alla collaborazione degli attori coinvolti nella programmazione 2000-2006, non sono stati riscontrati particolari problemi di fine periodo. Tale situazione ha consentito di effettuare regolarmente le operazioni di chiusura della Programmazione stessa.

Regione Piemonte

Durante il periodo della programmazione FSE 2000-2006 i servizi della Commissione Europea hanno svolto due missioni di *audit*. La prima, nel settembre 2002, avente per oggetto l'*Audit* preventivo del sistema Regione Piemonte, ha permesso di evidenziare che il sistema di gestione e controllo applicato risultava sostanzialmente rispondente alle previsioni regolamentari e, più in generale, ai criteri usualmente impiegati per valutare la correttezza dei sistemi gestionali. Ciò non di meno, il rapporto di missione dell'ottobre 2002 includeva alcune raccomandazioni, inerenti - in particolare - la necessità di rendere prescrittivo, per tutti gli operatori, l'impiego degli strumenti informatici di contabilità analitica della Regione Piemonte per la rendicontazione dei progetti cofinanziati e di dotare i revisori, cui competono i controlli finanziari di 1° livello, di un manuale di *audit* di supporto. Evidenziava altresì

l'esigenza di presidiare adeguatamente il processo di trasferimento di competenze alle Province per tutto quanto attiene ai sistemi di gestione e controllo. Riferisce l'Amministrazione che tali raccomandazioni sono state integralmente e sollecitamente recepite dall'AdG, come risulta dalle osservazioni formulate per il tramite del Ministero del Lavoro e da quest'ultimo condivise nel dicembre 2002.

Nel corso del 2007 è stata effettuata, da parte della DG Occupazione Affari sociali e Pari opportunità della Commissione Europea, un'ulteriore missione di *audit*, avente ad oggetto il "Controllo documentale e il sondaggio di corroborazione dei progetti". A seguito di tale controllo, la Commissione Europea ha formulato una serie di rilievi e di raccomandazioni contenute nel rapporto di *audit* n. 2007099/PIE Arep N. 544 D (2008) 15905 alle quali la Regione ha fornito controdeduzioni nel novembre 2008. I rilievi mossi, riferiti all'insieme del periodo di attuazione del Programma, avevano determinato una sospensione temporanea dei pagamenti. Il fattore che aveva causato la sospensione, riconducibile al superamento della soglia di errore comunemente considerata accettabile dalla Commissione, è stato ricondotto entro i limiti di tolleranza, così conducendo alla chiusura del rapporto di *audit* con la conseguente ripresa dei pagamenti. Sottolinea l'Amministrazione che, a conclusione del rapporto di *audit*, non sono state segnalate irregolarità di carattere sistematico e non si è reso, pertanto, necessario intraprendere azioni correttive.

Regione Liguria

Il sistema di gestione e controllo adottato dalla Regione, comportando la verifica dell'ammissibilità della spesa sulla totalità dei rendiconti, preliminarmente all'erogazione del saldo, ha determinato un numero limitato di irregolarità. Inoltre, durante la Programmazione 2000-2006, sono state effettuate missioni di audit da parte dei competenti servizi di controllo comunitari che hanno trovato compimento in un referto dell'aprile 2004 che ha valutato il sistema di gestione del POR Liguria rispondente ai criteri richiesti dai principi regolamentari applicabili. In generale non sono stati riscontrati problemi con riferimento alle attività di gestione e controllo.

Regione Lombardia

Il sistema dei controlli predisposto da Regione Lombardia per la sorveglianza del Programma, in ottemperanza a quanto definito dalla normativa comunitaria, ha tenuto conto dei seguenti principi organizzativi: l'integrazione tra le componenti del sistema di gestione e controllo, la separazione delle funzioni, la valutazione dei rischi.

Per quanto riguarda la gestione e il controllo della spesa, la Regione ha assicurato un utilizzo dei Fondi conforme ai principi della buona gestione finanziaria. La verifica e sorveglianza degli operatori accreditati a partire dall'anno 2002 e fino alla conclusione della Programmazione FSE 2000-2006, ha comportato lo svolgimento di oltre 600 controlli di media all'anno.

Infine per quanto attiene ai controlli di II livello (art. 10 reg. CE 438/2001), la Regione riferisce che la verifica sulla spesa certificata è stata mediamente del 14,4%.

Regione Friuli Venezia Giulia

Nel quadro complessivo dei controlli²²² sulle operazioni nel corso del periodo di programmazione, la Regione ha realizzato l'*audit* di sistema sui principali organismi che compongono il sistema di gestione e controllo del programma. L'analisi di rischio operata a campione ha avuto ad oggetto tutto il periodo di programmazione, tutti gli Assi, le Misure e le tipologie, delle diverse classi di dimensione finanziaria delle operazioni, delle principali azioni, dei principali organismi intermedi e beneficiari finali.

Nell'ambito dei controlli di I livello le problematiche emerse più frequentemente sono risultate quelle relative alla documentazione parzialmente mancante, alla non corretta tenuta del registro o ad errori materiali di imputazione delle spese. Le azioni correttive a fronte delle criticità emerse sono state l'effettuazione di richiesta d'integrazioni, tagli per le spese non documentate e/o decurtazione delle ore del personale addetto ai percorsi formativi. Alla luce dei controlli svolti i casi in cui si è provveduto ai recuperi sono stati 9, per un ammontare totale di 1,9 milioni di Euro. Tali somme sono state oggetto di de-certificazione, con conseguente imputazione a carico del bilancio regionale. La Regione riferisce che il tasso di errore (irregolarità) del Programma attualmente risulta inferiore (0,67%) alla soglia comunitaria tollerata se si esclude la Sovvenzione Globale "Futura". In merito a quest'ultima, a seguito dell'*audit* che ha interessato la sovvenzione nella sua interezza, è stata ridefinita la

²²² L'Amministrazione riporta che l'IGRUE nell'aprile 2005 aveva condotto attività di audit presso la Regione sullo stato d'attuazione del Regolamento (CE) n. 438/2001, In seguito all'attività di audit svolta, non sono emerse criticità, eccetto che per la richiesta di chiarimenti circa la questione riguardante l'utilizzo di revisori contabili. L'Autorità di Gestione inviava risposta al Mef, con nota nell'agosto 2006, sostenendo che i revisori contabili nel sistema configurato dall'Autorità di Gestione non supportano quest'ultima. La loro attività è difatti distinta e aggiuntiva rispetto a quella istituzionale dell'Autorità di Gestione e correlata all'esigenza di garantire ulteriormente l'utilizzo delle risorse pubbliche nel rispetto dei principi amministrativo-contabili nazionali e comunitari.

spesa certificabile alla luce delle azioni di *follow-up* richieste. La spesa inizialmente rendicontata pari a Euro 8.562.915 è stata rideterminata in Euro 5.353.119²²³.

La programmazione 2000-2006, è stata inoltre oggetto di un *Audit* da parte della Commissione Europea dal settembre al dicembre 2007²²⁴; una verifica volta all'approfondimento del sistema di gestione e controllo adottato dall'Autorità di Gestione per l'attuazione del Programma. Gli esiti di tale Audit sono stati descritti e trasmessi all'AdG dalla Commissione nel luglio 2008. L'analisi effettuata nella relazione ha condotto principalmente alla formulazione delle seguenti raccomandazioni: verificare da parte dell'AdP (Autorità di Pagamento) che la data iniziale del periodo di ammissibilità, indicata nelle dichiarazioni delle spese, corrisponda a quella precisata nella decisione di approvazione del POR da parte della Commissione Europea; confermare da parte dell'AdG e dell'AdP che tutte le spese dichiarate siano state effettivamente pagate dopo il 1 gennaio 2000, data iniziale del periodo di ammissibilità stabilita dalla decisione della Commissione che approva il POR; fornire da parte dell'AdG le informazioni in merito alle osservazioni relative alla pubblicità delle operazioni e alla selezione dei destinatari delle azioni di formazione.

Provincia Autonoma di Trento

Al fine di garantire il rispetto dei regolamenti n.1260/1999 e 438/2001, la P.A. di Trento ha adottato procedure per effettuare i controlli nelle varie fasi attuative che hanno incluso visite ispettive. Nell'ambito di questi controlli la problematica emersa più frequentemente è risultata essere il riscontro di forme di controllo o collegamento tra imprese. Per ovviare a tale situazione, la P.A., a partire dal 2005, ha provveduto ad integrare i criteri di gestione delle azioni cofinanziate tenendo conto, delle prescrizioni normative contenute nel reg. 364/2004 della Commissione europea, con riguardo al profilo dell'indipendenza delle società incaricate di svolgere i controlli.

I controlli effettuati ai sensi del reg. 438/2001 oltre all'individuazione di spese non ammissibili hanno portato alla rilevazione di elementi di criticità circa l'attività svolta dalla società di revisione sulle verifiche sul rendiconto, alle modalità di rendicontazione, alla necessità di semplificazione degli strumenti programmatori, nonché

²²³ Così come si evince dal Rapporto di esecuzione finale al 30/09/2010 prodotto dall'Amministrazione.

²²⁴ La Regione ricorda che nel maggio 2003 era stata effettuata una verifica ispettiva presso la regione da parte della Commissione Europea, DG Occupazione e Affari sociali, Servizio Audit dei sistemi e controlli a posteriori. L'audit aveva riguardato il sistema di gestione del Docup Equal, che nel caso della Regione Friuli Venezia Giulia, è organizzato con le stesse modalità e procedure del sistema di gestione complessivo del POR Ob. 3 FSE. Il giudizio espresso a conclusione della verifica è stato che il sistema di gestione del Docup Equal a livello regionale "presenta un elevato grado di affidabilità".

dei criteri e procedure di gestione e relativa applicazione da parte dei soggetti attuatori. Al fine di dare riscontro ai rilievi esposti l'Autorità di gestione ha attivato ulteriori controlli dai quali si è evidenziato che a seguito di spese non ammissibili al cofinanziamento, l'Ufficio FSE ha proceduto al recupero di somme indebitamente corrisposte o a detrarre dalla certificazione delle spese.

Provincia Autonoma di Bolzano

La Provincia ha comunicato che l'importo complessivo della spesa ammissibile dichiarata è stato di 194,4 milioni di euro, mentre il totale della spesa controllata ammonta a 15,7 milioni di euro, l'8% rispetto alla spesa totale dichiarata. Tale importo diverge da quello presente nella banca dati dell'IGRUE (207.8 milioni di euro). Dalle verifiche effettuate non sono emerse problematiche di rilievo. L'Amministrazione non ha segnalato problemi sui controlli di I e II livello. Nel corso delle visite in loco le problematiche emerse sono state risolte dagli enti stessi o dal Servizio FSE con l'invio di ulteriore documentazione di supporto.

Regione Veneto

Nell'ambito dei controlli di I livello è stata verificata la documentazione relativa al 100% della spesa rendicontata. Gli audit di sistema svolti nel corso della programmazione non hanno rilevato irregolarità di ordine sistemico e hanno garantito il progressivo miglioramento del sistema di gestione e controllo, rispetto a quanto richiesto dalle norme comunitaria. Per ciò che riguarda il controllo di II livello, le operazioni hanno coperto il 5,74% della spesa totale ammissibile. Sono stati controllati complessivamente 575 progetti, per una spesa pari ad Euro 46.147.655. L'attività di controllo ha rilevato l'esistenza di irregolarità attinenti ad errori di rendicontazione, propri dei singoli progetti, senza che queste assumessero carattere di sistematicità. Riferisce l'Amministrazione che tutti gli errori e irregolarità sono stati trattati dando luogo al recupero degli importi rettificati. Il tasso di errore riscontrato è stato dello 0,82% sull'intero Programma (Euro 377.978).

Regione Emilia Romagna

La spesa controllata è stata pari ad euro 122.103.967, che corrisponde al 9,1% della spesa ammissibile dichiarata al 30.06.2009 per un totale di 357 controlli effettuati. L'Amministrazione non segnala problemi particolari, avendo superato l'iniziale difficoltà relativa all'ottimizzazione dei sistemi di monitoraggio e controllo, indirizzati a presidio e a supporto di tutti gli adempimenti relativi alla programmazione comunitaria.

Regione Toscana

La percentuale di spesa controllata è stata pari al 6,83%, su una spesa complessiva ammessa del POR pari a euro 726.482.211.

La sana gestione finanziaria del POR è stata assicurata attraverso un duplice approccio di carattere sia *gestionale* analizzando gli aspetti organizzativi e la corretta esecuzione dei progetti, sia specificatamente *finanziario* in merito all'ammissibilità delle spese finanziate, attraverso verifiche sui rendiconti presentati e controlli in loco, a campione.

Alla data del 31/12/2009 la percentuale di errore, per l'intero periodo di programmazione era dell'1,26%, come indicato nel Rapporto finale d'esecuzione. La Regione Toscana, fa, altresì, presente, di aver adottato nella gestione del P.O.R. F.S.E .2000-2006, tutte le necessarie misure correttive intese a garantire l'affidabilità della certificazione delle spese presentate. Infine, alla data di chiusura l'Amministrazione dichiara di non aver rilevato criticità sistemiche per l'affidabilità complessiva dei sistemi di gestione e controllo.

Regione Marche

Per quanto concerne i controlli, i principali problemi incontrati nella gestione della programmazione hanno riguardato la progettazione e l'implementazione del sistema informativo a circa metà Programmazione, i tempi mediamente necessari per l'approvazione dei rendiconti finali di spesa dei progetti, la necessità di adeguare più volte in itinere la dotazione finanziaria dei singoli Assi a causa della congiuntura economica che ha imposto un'ulteriore revisione dell'intervento. In particolare i controlli di II livello hanno rilevato che il problema relativo ai tempi lunghi necessari all'espletamento delle procedure si è manifestato a fine programmazione a causa della scelta di sottoporre a verifica il 100% dei rendiconti finali di spesa - nonché sul campione del 5% dell'ammontare autocertificato in itinere - e delle procedure per permettere agli enti la possibilità di produrre controdeduzioni. Infine tutte le spese riconosciute come inammissibili a seguito sia dei controlli di I che di II livello sono state decertificate. Riferisce l'Amministrazione che il POR è stato oggetto di audit sia da parte del Ministero del Lavoro che della Commissione entrambi conclusi con esito positivo, in particolare l'audit della Commissione ha rilevato il basso tasso di errore dello 0,000017%.

Regione Umbria

Nello svolgimento dell'attività di controllo per la programmazione 2000/2006, il Servizio Controlli Comunitari ha recepito il "Manuale di Controllo a Campione delle

operazioni cofinanziate dai fondi strutturali comunitari per il periodo 2000-2006", emanato nel Giugno 2002 dal Ministero dell'Economia e delle Finanze. In termini finanziari la spesa sottoposta a controllo è stata pari a euro 17.859.219, il 7,7% del totale della spesa sostenuta. Il tasso di errore riscontrato è dello 0,75% per una spesa irregolare pari a Euro 133.502. A fronte delle prescrizioni formulate a seguito dei controlli effettuati, l'Autorità di Gestione e gli Enti Responsabili hanno provveduto a regolarizzare quanto prescritto dall'Organismo di controllo di II livello. Gli errori evidenziati sono stati valutati non sistemici e di entità lieve tali da non inficiare la funzionalità del sistema di gestione e controllo nel suo complesso.

Regione Lazio

La Regione nel corso della programmazione 2000-2006 nel sistema di gestione e controllo del POR, ha previsto procedure per la verifica della spesa conformemente al reg.438/2001. Nel corso della programmazione il sistema di controllo è stato modificato sulla base delle indicazioni emerse durante gli *audit* effettuati dall'IGRUE e le richieste della Commissione, in particolare in merito al rispetto dell'alterità del controllo di I livello. Durante l'intera programmazione, le attività di controllo, di I e di II livello, sono state intensificate con un incremento delle operazioni sottoposte a verifica *in itinere* ed *ex-post* dalle quali sono emerse situazioni di irregolarità che hanno portato l'Autorità di Gestione a promuovere la sospensione e la revoca dei finanziamenti ed il conseguente avvio delle procedure di recupero.

Regione Abruzzo

Con Decisione C(2009)3885 dell' 11 maggio 2009, in ragione del grave sisma che ha colpito la Regione nell'aprile del 2009, la Commissione Europea ha concesso una ulteriore proroga per la chiusura della programmazione 2000-2006 stabilendo che il termine ultimo di ammissibilità delle spese fosse fissato al 30 giugno 2010.

Ministero Lavoro e Politiche Sociali

Le attività di controllo del Ministero e degli Organismi Intermedi di gestione, nel periodo 2008-2009, sono state effettuate sulla base di quanto previsto dalla pista di controllo inviata alla Commissione europea. Riferisce l'Amministrazione che la spesa complessivamente verificata ha registrato una copertura del 18% circa (17,98%). Va Positivamente rilevato, in linea con le raccomandazioni formulate all'esito delle relazioni speciali di controllo sulle irregolarità in materia di FSE, che il Ministero ha predisposto una banca dati delle irregolarità.

Dalla valutazione complessiva dei risultati ottenuti sui campionamenti l'Amministrazione sottolinea che il sistema di gestione del PON Ob.3, coerentemente con la regolamentazione comunitaria, ha evidenziato un tasso di errore basso.

2.3.4 Considerazioni di sintesi

Alla luce degli elementi fino a qui emersi, si possono trarre alcune prime e brevi considerazioni, non esaustive in ordine alla completa valutazione sulla gestione del periodo di programmazione relativo all'obiettivo 3 soggetto a chiusura.

Preliminarmente va registrata la difficoltà delle Amministrazioni relativa alla contemporanea gestione di due programmazioni: l'una connessa con le operazioni di chiusura della programmazione 2000-2006, l'altra con la definizione del nuovo ciclo e con le relative azioni di avvio della stessa.

Nel rinviare alle considerazioni contenute nella Relazione di controllo sulle irregolarità del FSE, approvata da questa Sezione con deliberazione n.1/2009, si segnalano, fra le criticità più ricorrenti: la non corretta tenuta dei registri e gli errori materiali di imputazione delle spese, la non corretta rendicontazione delle ore di formazione erogate, le spese non afferenti al periodo di realizzazione, l'esposizione di costi non ammissibili, l'esigenza di una maggiore verifica e sorveglianza sull'accreditamento degli operatori, le carenze sulle procedure di selezione dei revisori e sull'operato delle relative società, la necessaria attenzione sulla separazione delle funzioni di gestione e controllo.

A fronte delle criticità emerse, in molti casi, gli importi ad esse connesse sono state oggetto di decertificazione, in tal modo gli importi irregolari non incidono sul bilancio dell'Unione ma sono interamente a carico dell'erario nazionale e, nello specifico, regionale, sul quale grava l'esclusivo onere del recupero.

La menzionata situazione è motivo di forte preoccupazione.

2.4 LO STRUMENTO FINANZIARIO DI ORIENTAMENTO DELLA PESCA (SFOP)

2.4.1 Il Docup Pesca fuori Ob. 1

Nel periodo di programmazione 2000-2006, come stabilito dal reg. (CE) 1263/1999²²⁵, le Azioni intraprese con il contributo finanziario dello SFOP nelle Regioni del Centro-Nord sono oggetto di un Documento unico di programmazione (DOCUP Pesca fuori Ob. 1), mentre quelle che riguardano le Regioni dell'Ob. 1 rientrano nella programmazione di detto Obiettivo.

Per quanto riguarda il DOCUP Pesca, le Azioni previste nel Complemento di programmazione originario²²⁶ sono contenute in 5 Assi:

- nell'Asse 1 "Adeguamento dello sforzo della pesca" sono comprese le Azioni relative alla "Demolizione delle imbarcazioni (Misura 1.1) "Esportazione/Altra destinazione" (Misura 1.2)²²⁷ e alle "Società miste" (Misura 1.3)²²⁸;
- l'Asse 2 "Rinnovo e ammodernamento della flotta" è costituito dalle Misure "Costruzione di navi nuove" (Misura 2.1) e "Ammodernamento pescherecci" (Misura 2.2);
- l'Asse 3 "Protezione e sviluppo" concerne cinque Misure: "Protezione e sviluppo delle risorse acquatiche" (Misura 3.1), "Acquacoltura" (Misura 3.2), "Attrezzature dei porti da pesca" (Misura 3.3), "Trasformazione e commercializzazione dei prodotti" (Misura 3.4) e "Pesca nelle acque interne" (Misura 3.5);
- nell'Asse 4 "Altre misure" sono inserite sei Misure relative alla "Piccola pesca costiera" (Misura 4.1), alle "Misure socio-economiche" (Misura 4.2), alla "Promozione dei prodotti" (Misura 4.3), alle "Azioni degli operatori di settore" (Misura 4.4), all' "Arresto temporaneo delle attività" (Misura 4.5) e alle "Misure innovative" (Misura 4.6);
- infine, l'Asse 5 riguarda l' "Assistenza tecnica" (Misura 5.1).

²²⁵ Il reg. 1263/1999 del 21 giugno 1999 riguarda specificatamente lo strumento finanziario della pesca.

²²⁶ Il Complemento di programmazione del DOCUP fuori Ob. 1 è del 17.09.2001.

²²⁷ La Misura 1.2 è stata inserita solo in un secondo momento.

²²⁸ La Misura 1.3 non è stata attivata per il Programma Docup per lo scarso interesse mostrato dagli operatori.

Alcune Misure sono state gestite dalla DG pesca marittima e acquacoltura – Ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali (MiPAAF)²²⁹, e altre direttamente dalle Regioni. In questo ultimo caso, la DG pesca marittima e acquacoltura ha, comunque, conservato, il ruolo istituzionale di coordinamento delle Amministrazioni regionali.

Le percentuali di contribuzione, si sono differenziate da Misura a Misura e a secondo che la gestione sia stata di competenza dell'Amministrazione centrale o direttamente delle Regioni così come descritto nella tabella che segue.

Misure gestite dalla DG Pesca e acquacoltura:

Misura	Contributo comunitario	Contributo nazionale	Quota privata
1.1 - Demolizioni	min.25% max.50%	min.50%	-
1.2 - Esportazioni	min.25% max.50%	min.50%	-
1.3 - Società miste	min.25% max.50%	min.50%	-
2.1 - Costruz. Pescherecci	min.15%	min.5%	min.60%
2.2 - Ammodern. Pescherecci	min.15%	min.5%	min.60%
4.5 - Arresto temporaneo	min.25% max.50%	min.50%	-
4.2 - Misure socio-economiche	min.25% max.50%	min.50%	-

Alcune delle misure relative agli assi sono state gestite dalle Regioni.

Misure gestite dalle Regioni:

Misura	Contributo comunitario	Contributo nazionale	Quota privata
3.3 - Attrezzature porti pesca	min.25% max.50%	min.50%	-
-senza partecip.finanziaria privati	min.15%	min.5%	min.60%
-con partecip.finanziaria privati			
3.1 - Protezione e sviluppo risorse acquatiche	min.25% max.50%	min.50%	-
3.2 - Acquacoltura	min.15%	min.5%	min.60%
4.1 - Piccola pesca costiera	min.25% max.50%	min.50%	-
3.5 - Pesca in acque interne	min.15%	min.5%	min.60%

²²⁹ Con la nuova legislatura il MiPAF è diventato MiPAAF (Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali) e la Direzione che si occupa della pesca è stata rinominata Direzione generale per la pesca marittima e l'acquacoltura.

Misure per le quali è prevista la competenza sia statale che regionale:

Misura	Contributo comunitario	Contributo nazionale	Quota privata
3.4 - Trasf. e commercializz.	min.15%	min.5%	min.60%
4.3 - Promozione e ricerca di nuovi sbocchi -senza partecip.finanziaria privati -con partecip.finanziaria privati	min.25% max.50% min.15%	min.50% min.5%	- min.60%
4.4 - Azioni realizzate dagli Operatori del settore -senza partecip.finanziaria privati -con partecip.finanziaria privati	min.25% max.50% min.15%	min.50% min.5%	- min.60%
4.6 e 5.1 - Az. Innovative e Assist. tecnica	min.25% max.50%	min.50%	-
Progetti pilota diversi da quelli degli org.pubblici	min.50%	min.5%	min.30%

Il Docup, così come descritto, è stato approvato da parte della Commissione europea il 23.01.2001, con dec. C (2001) 45, e, successivamente, da parte del Comitato di Sorveglianza. Il relativo Complemento di programmazione è del 17 novembre 2001.

Da quella data il Piano finanziario del Docup ha subito molteplici variazioni nel corso del Periodo di programmazione, attraverso vari incrementi, decrementi e spostamento delle somme da una Misura all'altra.

La dotazione finanziaria totale originariamente ammontava a 367.721.400 euro, mentre alla chiusura del Periodo di programmazione 2000-2006 il Piano finanziario finale è quello rappresentato nel prospetto 1 con una dotazione finanziaria complessiva di 349.829.549 euro.

Si evidenzia che sul totale delle risorse destinate alla realizzazione delle varie Misure, oltre il 36% è coperto dai contributi dei privati e solo poco più del 28% dalla partecipazione comunitaria, mentre la dotazione nazionale supera di poco il 30% e quella regionale il 5%. Ciò è dovuto al fatto che per attivare talune Misure è richiesto un tasso di contribuzione minimo del 60% come quota privata.

Prospetto 1 – Docup – Piano finanziario

MISURA	Partecipazione comunitaria	Fondo di rotazione	Disponibilità regionale	Privati	Contributo totale
Asse 1	36.547.815	36.547.815	0	0	73.095.630
1.1 - Demolizione	35.021.830	35.021.830	-	-	70.043.660
1.2 - Esportazione/altra destinazione	1.525.985	1.525.985	-	-	3.051.970
Asse 2	8.344.665	13.907.782	0	33.275.524	55.527.971
2.1 - Costruzioni di nuove navi	3.400.947	5.775.175	-	13.501.408	22.677.530
2.2 - Ammodernamento pescherecci	4.943.718	8.132.607	-	19.774.116	32.850.441
Asse 3	32.805.225	36.928.556	13.983.997	90.762.403	174.480.181
3.1 – Protez. e svil. risorse acquatiche	3.143.750	2.213.108	988.491	-	6.345.349
3.2 - Acquacoltura	9.237.448	11.338.093	4.834.455	36.978.040	62.388.036
3.3 - Attrezzatura porti di pesca	7.593.546	7.006.871	3.013.362	1.809.814	19.423.593
3.4 – Trasformaz. e commercializz.	11.929.683	15.320.816	4.697.460	48.379.187	80.327.146
3.5 – Pesca acque interne	900.798	1.049.668	450.229	3.595.362	5.996.057
Asse 4	17.010.546	14.049.056	3.410.694	2.166.811	36.637.107
4.1 - Piccola pesca costiera	1.261.933	880.522	381.400	-	2.523.855
4.2 - Misure socio economiche	204.000	204.000	-	-	408.000
4.3 - Promozione	6.516.339	5.356.850	1.186.138	342.606	13.401.933
4.4 - Azioni operatori del settore	5.889.156	5.412.366	1.256.704	1.347.096	13.905.322
4.5 - Arresto temporaneo attività	628.420	628.420	-	-	1.256.840
4.6 - Misure innovanti	2.510.698	1.566.898	586.452	477.109	5.141.157
Asse 5	5.025.780	4.755.268	307.612	0	10.088.660
5.1 - Assistenza tecnica	5.025.780	4.755.268	307.612	-	10.088.660
TOTALE	99.734.031	106.188.477	17.702.303	126.204.738	349.829.549

In tale Periodo di programmazione la gestione delle varie Misure è stata ripartita tra l'Amministrazione centrale -DG Pesca marittima ed acquacoltura- e le singole Regioni del Centro-Nord. Per alcune funzioni, la gestione ha avuto, invece, carattere misto, Amministrazione centrale-Regione. Così come già evidenziato in precedenza, il MIPAF ha svolto funzioni di coordinamento delle diverse Amministrazioni territoriali.

Il prospetto 2 espone la ripartizione delle risorse stanziare tra Amministrazione centrale e Amministrazioni periferiche, in virtù delle competenze gestionali. Le

risorse di cui la DG Pesca ha curato la gestione, sono comunque state spese, per la maggior parte, a favore delle diverse realtà territoriali.

Prospetto 2 - Ripartizione degli stanziamenti in funzione della gestione delle Misure

(euro)

Misura	Partecipazione comunitaria	Fondo di rotazione	Disponibilità regionale	Privati	Contributo totale
Asse 1 Stato	36.547.815	36.547.815	-	-	73.095.630
Totale ASSE 1	36.547.815	36.547.815	-	-	73.095.630
Asse 2 Stato	8.344.665	13.907.782	-	33.275.524	55.527.971
Totale ASSE 2	8.344.665	13.907.782	-	33.275.524	55.527.971
Asse 3 Stato	2.883.000	4.805.000	-	11.532.000	19.220.000
Asse 3 Regione	29.922.224	32.123.555	13.983.998	79.230.402	155.260.179
Totale ASSE 3	32.805.224	36.928.555	13.983.998	90.762.402	174.480.179
Asse 4 Stato	6.903.287	6.903.287	-	-	13.806.573
Asse 4 Regione	10.107.260	7.145.770	3.410.692	2.166.812	22.830.534
Totale ASSE 4	17.010.547	14.049.057	3.410.692	2.166.812	36.637.107
Asse 5 Stato	4.143.790	4.143.790	-	-	8.287.580
Asse 5 Regioni	881.987	611.477	307.610	-	1.801.074
Totale ASSE 5	5.025.777	4.755.267	307.610	-	10.088.654
TOTALE	99.734.028	106.188.476	17.702.300	126.204.738	349.829.541

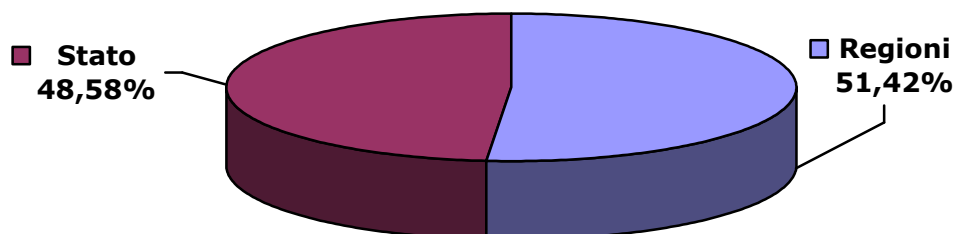
Elaborazione su dati MiPAAF - D.G. pesca marittima e acquacoltura

Il 49% dell'intera dotazione finanziaria è gestito dal Ministero, mentre il restante 51% è stato ripartito tra le diverse Regioni inserite nel Programma.

Le Misure inserite negli Assi 1 e 2 sono interamente a titolarità dello Stato, mentre nell'ambito dell'Asse 3, l'11% delle risorse è destinato allo Stato ed il restante 89% è ripartito tra le Regioni. La gestione delle risorse dell'Asse 4 è ripartita fra lo Stato, nella misura del 38%, e le Regioni per il 62%, mentre per la Misura relativa all'Assistenza tecnica (Asse 5) la gestione è in massima parte centralizzata (82%).

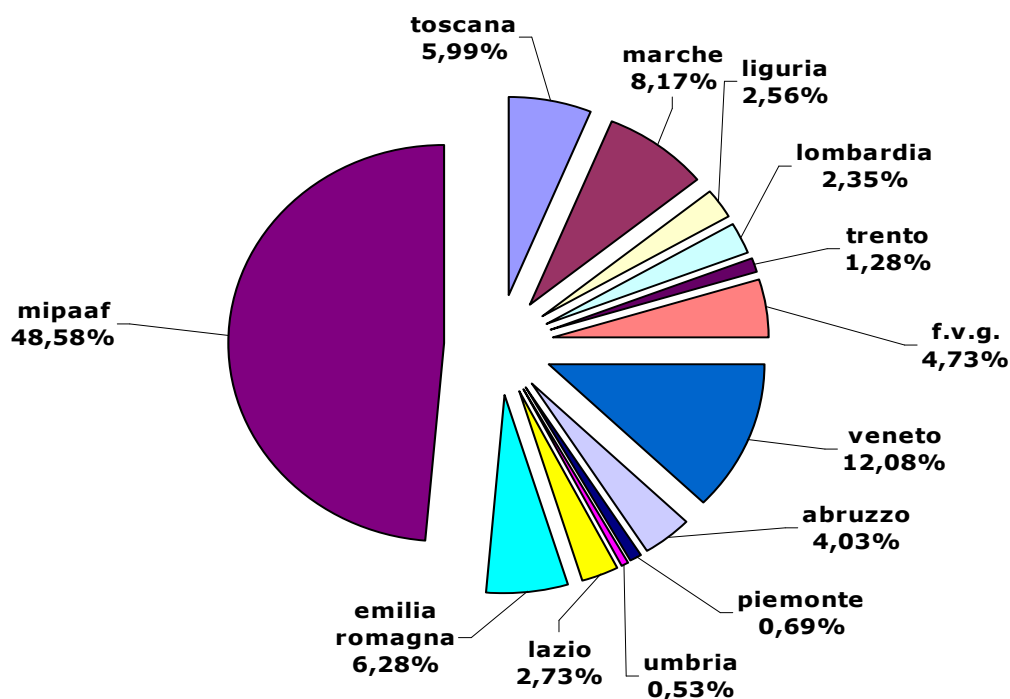
La rappresentazione grafica che segue indica la distribuzione delle risorse tra Amministrazione centrale e Regioni.

Grafico 1 – Docup – Ripartizione risorse tra Stato e Regioni



Il grafico che segue rappresenta la ripartizione del 51,42 della dotazione finanziaria fra le Amministrazioni territoriali.

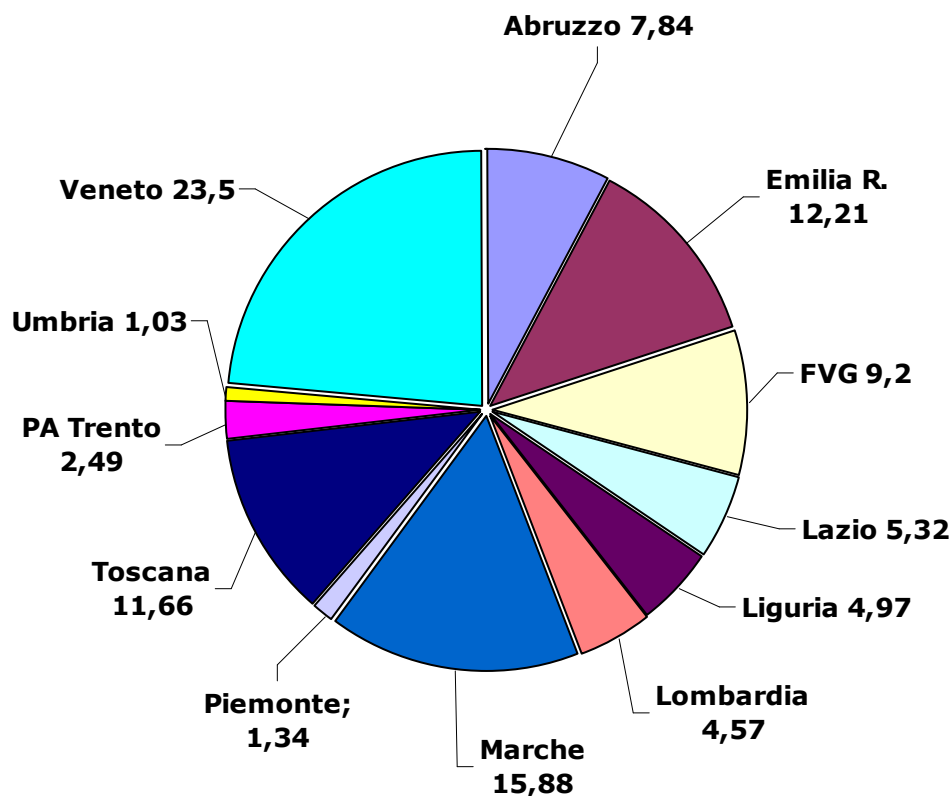
Grafico 2 - Ripartizione risorse tra Stato e singole Regioni



Nell'ambito regionale la distribuzione delle risorse (179.891.794 euro). è rapportata alla realtà territoriale. La rappresentazione grafica che segue illustra la ripartizione percentuale della dotazione complessiva destinata alle singole Regioni, essa rispecchia le diverse realtà territoriali, infatti, le somme stanziare per le Regio-

ni che non hanno affaccio sul mare risultano decisamente più esigue in quanto esse sono indirizzate solamente ai progetti di acquacoltura.

Grafico 3 – Docup – Ripartizione delle risorse complessive tra le Regioni



Attuazione

Alla chiusura (30.6.2009), nell'ambito della Programmazione 2000-2006, sono stati certificati pagamenti per quasi il 95% dei contributi concessi; solo quattro misure (1.2;3.4;4.2;4.5) hanno raggiunto o superato il 100% della dotazione finanziaria.

L'Asse 1 ha rappresentato il fulcro dell'intera politica di riequilibrio ambientale in termini di sostenibilità delle attività di sfruttamento e salvaguardia degli stock ittici. Infatti l'obiettivo specifico dell'Asse è consistito nell'adeguamento della flotta alle reali capacità di sfruttamento delle risorse biologiche marine sulla base dei vincolanti obiettivi fissati inizialmente dal POP Pesca e, successivamente, dai livelli di riferimento stabilito dal reg. 2371/2002.

Al fine del raggiungimento di tali obiettivi di ordine biologico e di riequilibrio ambientale, gli interventi strutturali previsti nell'Asse sono stati diretti a ridurre la capacità di pesca attraverso le Misure di arresto definitivo (demolizioni), di esportazione o altra destinazione e di aiuto alla costituzione di Società miste. L'Asse I ha

raggiunto, nel complesso, un'attuazione finanziaria, rispetto ai pagamenti, del 99,66%.

Anche all'Asse II, indirizzato al rinnovo e all'ammodernamento della flotta, è stato attribuito originariamente un importante ruolo strategico al fine di conseguire il successo dell'intero programma, ma l'obiettivo risulta essere stato raggiunto solo in modo parziale, e la sua dotazione finanziaria è stata utilizzata solo per l'82,65%.

Tra le ragioni che hanno frenato l'attuazione delle Misure inserite nell'Asse, alcune risiedono nell'adozione nel ritardo dell'attivazione delle risorse finanziarie (si pensi che la prima graduatoria risale al mese di febbraio 2003).

L'obiettivo specifico dell'Asse III è consistito nell'incentivare gli investimenti volti allo sviluppo e alla protezione delle risorse acquatiche, favorire le iniziative di ammodernamento e di creazione di impianti di acquacoltura, promuovere il processo di modernizzazione dei mercati ittici, migliorare l'efficienza delle strutture adibite all'attività di pesca, favorire lo sviluppo della pesca nelle acque interne.

La portata finanziaria dell'Asse 3 è stata notevole, essa infatti ha assorbito quasi il 50% della dotazione finanziaria di tutto il Programma.

Per tale Asse i pagamenti hanno raggiunto il 97,70% dei contributi assegnati, infatti, per tutte le Misure dell'Asse, a fronte di un livello di impegni quasi coincidente con le risorse assegnate, i pagamenti si differenziano in funzione delle caratteristiche proprie di ciascuno di essi, con un picco per la Misura co-gestita dal Ministero (Mis. 3.4) che ha superato il 100% di realizzazione.

Infatti tale Misura- "Trasformazione e commercializzazione" ha riscosso un consistente interesse tra gli operatori ed i risultati raggiunti sono stati nettamente superiori alle aspettative portando il livello dei pagamenti rispetto allo stanziamento al 102,34%, ciò soprattutto grazie alla parte dei fondi gestiti dall'Amministrazione centrale²³⁰.

Solo la Misura 3.5 che ha coinvolto quattro Regioni, ha avuto un livello di attuazione basso, pari al 62% delle risorse stanziare.

All'Asse IV è stata attribuita una dotazione finanziaria nettamente più esigua rispetto agli altri Assi (36.637.107 euro) nonostante l'obiettivo da perseguire fosse distribuito in un numero elevato di Misure, che hanno raggiunto una realizzazione complessiva del 96,55% (35.374.633 euro).

Infine, l' "Assistenza tecnica", unica Misura dell'Asse V, il cui obiettivo tradizionale è stato quello di supportare l'Amministrazione nella gestione e attuazione

²³⁰ Sono state certificate spese per oltre il 27% delle risorse stanziare, a cui hanno fatto seguito le Regioni Marche con oltre il 16% e Veneto con il 13,26%.

del programma, raccordando le realtà amministrative nazionali e quelle regionali al fine di realizzare in modo efficiente il controllo del programma stesso e valutare l'efficacia degli interventi, raggiungendo un livello di spesa pari solo al 62% delle risorse previste.

Il prospetto che segue rappresenta la situazione attuativa in termini di impegni e pagamenti di tutto il Docup per Asse e per Misura. al 30 giugno 2009, termine per la chiusura della programmazione.

Prospetto 3- Attuazione finanziaria del Docup

MISURE	Contributo totale	IMPEGNI	PAGAMENTI	Avanzamento %	
	(b)	(c)	(d)	c/b	d/b
Asse 1	73.095.630	72.953.871	72.847.312	99,81	99,66
1.1 - Demolizione	70.043.660	69.900.178	69.795.342	99,80	99,65
1.2 - Esportazione/altra destinazione	3.051.970	3.053.693	3.051.970	100,06	100,00
Asse 2	55.527.971	53.282.637	45.891.781	95,96	82,65
2.1 – Costruzioni di nuove navi	22.677.530	20.152.948	18.767.197	88,87	82,76
2.2 – Ammodernamento pescherecci	32.850.441	33.129.689	27.124.584	100,85	82,57
Asse 3	174.480.181	182.905.518	170.465.479	104,83	97,70
3.1 - Protezione e sviluppo risorse acquatiche	6.345.349	6.843.919	6.204.382	107,86	97,78
3.2 - Acquacoltura	62.388.036	64.151.415	59.865.404	102,83	95,96
3.3 - Attrezzatura porti di pesca	19.423.593	21.348.458	18.482.859	109,91	95,16
3.4 – Trasformazione e commercializzazione	80.327.146	86.792.061	82.205.264	108,05	102,34
3.5 - Pesca acque interne	5.996.057	3.769.665	3.707.570	62,87	61,83
Asse 4	36.637.107	38.446.067	35.374.633	104,94	96,55
4.1 - Piccola pesca costiera	2.523.855	2.989.584	2.414.932	118,45	95,68
4.2 - Misure socio economiche	408.000	408.000	408.000	100,00	100,00
4.3 - Promozione	13.401.933	13.914.726	13.047.450	103,83	97,35
4.4 - Azioni realizzate dagli operatori	13.905.322	14.447.779	13.439.417	103,90	96,65
4.5 - Arresto temporaneo attività	1.256.840	1.256.841	1.256.841	100,00	100,00
4.6 - Misure innovanti	5.141.157	5.429.137	4.807.993	105,60	93,52
Asse 5	10.088.660	7.277.806	6.259.418	72,14	62,04
5.1 - Assistenza tecnica	10.088.660	7.277.806	6.259.418	72,14	62,04
TOTALE	349.829.549	354.865.899	330.838.623	101,44	94,57

fonte: elaborazione Corte dei conti su dati PEMACQ

Prospetto 4 - Attuazione del Docup ripartite per Autorità di gestioni

Regioni	contributi totali	pagamenti	%
Abruzzo	14.103.991,23	14.385.576,19	102,00
Emilia Romagna	21.967.440,86	20.609.088,28	93,82
Friuli Venezia Giulia	16.544.854,87	16.983.964,75	102,65
Lazio	9.567.340,61	10.303.379,35	107,69
Liguria	8.945.131,54	8.272.406,42	92,48
Lombardia	8.223.897,66	10.288.980,90	125,11
Marche	28.566.429,20	28.992.585,73	101,49
Piemonte	2.402.961,10	2.332.434,08	97,06
Toscana	20.969.449,08	19.543.021,48	93,20
PA Trento	4.474.247,47	4.555.211,58	101,81
Umbria	1.855.264,46	1.667.074,52	89,86
Veneto	42.270.785,96	33.470.879,07	79,18
MiPAAF	169.937.754,41	159.434.023,39	93,82
totale	349.829.548,45	330.838.625,74	94,57

fonte: elaborazione Corte dei conti su dati PEMACQ

2.4.2 Attività di controllo

Riferisce l'Amministrazione che i controlli di I livello sono stati eseguiti sul 100% dei progetti cofinanziati, riferendosi, verosimilmente, ai controlli documentali senza i quali non si sarebbe potuto procedere al saldo finale.

I controlli di II livello, previsti dagli artt. 10-12 del Reg. 438/2011, sono stati effettuati dall'Unità di verifica e dall'Ufficio di controllo, rispettivamente istituiti con DM n. 144/2002 e con DM 203/2006.

Per l'intera programmazione 2000-2006, per le Misure di competenza del MiPAAF-DG Pesca, sono state effettuate 9 estrazioni di campioni di intervento da sottoporre a controllo.

Per ogni pratica estratta sono stati effettuati, da parte delle strutture individuate verifiche documentali e controlli in loco, i cui risultati sono stati oggetto di verbalizzazioni e di elaborazione di schede di fattori di rischio, poi consegnati al Responsabile dell'Autorità nazionale di controlli di II livello.

Il prospetto che segue indica i progetti selezionati nel campionamento, il relativo numero e le annualità interessate.

Prospetto 5 – Campionamento progetti di competenza MiPAAF

campione	estrazione	N° progetti	annualità interessate
I	DM n. 150 del 7/02/2003	33	2001
II	DM n. 188 del 17/04/2003	10	2002
III	DM n. 1 del 24/11/2004	9	2003
IV	DM n. 206 del 23/06/2006	30	2004/2005
V	DM n. 333 del 14/11/2006	3	2002/2005 assist. tecnica
VI	DM n. 16 del 21/05/2009	64	2006/07/08
VII	DM n. 17 del 21/05/2009	4	2006/07/08 assist. tecnica
VIII	DM n. 66 del 26/11/2009	21	2009
IX	DM n. 67 del 26/11/2009	2	2009 assist. tecnica
Totale controlli		176	

A causa dell'alta incidenza di irregolarità di tipo amministrativo rilevate sulle unità estratte relative ad interventi finanziati nel corso del primo periodo di programmazione, con particolare riguardo alle Misure 1.1 Demolizioni e 2.2 Ammodernamento navi esistenti, i controlli sono stati estesi alla documentazione disponibile presso la DG Pesca marittima e Acquacoltura relativa alla totalità della popolazione, ed i controlli in loco sulle unità sono stati aumentati fino al 10% per la Misura 1.1 e al 50% per la Misura 2.2.

Di fatto, le 9 pratiche estratte nel terzo campionamento per essere sottoposte a verifica hanno evidenziato alcuni fattori di rischio relativi alle sole pratiche di Demolizione (Mis. 1.1)²³¹, e nessuna sulla Misura Ammodernamento pescherecci.

I successivi campionamenti hanno riguardato ancora la Misura 1.1 in virtù anche del peso rilevante sotto il profilo finanziario rispetto a tutto il Docup, ma anche molte altre Misure²³², prendendo in considerazione anche progetti non ancora conclusi²³³ (in particolare per le annualità 2004-2005).

Per queste due annualità le verifiche hanno messo in evidenza due tipologie di non conformità riguardanti: il mancato rispetto della tempistica nell'erogazione delle *tranches* di contributo ed il mancato rispetto della disposizione relativa al rispetto della tempistica di comunicazione di inizio e fine lavori.

²³¹ Tali fattori di rischio si possono raggruppare nelle seguenti categorie:

- problemi di tempistica nell'erogazione delle *tranches* di contributo;
- ritardo nella trasmissione dell'istruttoria;
- problemi connessi alla restituzione della licenza di pesca;
- errori connessi alla predisposizione e conservazione della documentazione presso i competenti Uffici;
- problemi connessi alla presunta erogazione di precedenti contributi;
- problemi connessi al rispetto delle disposizioni dettate in tema di sospensioni dei termini per la presentazione delle domande;
- ipoteca navale sulle imbarcazioni oggetto di contributo;
- altro.

²³² In particolare le Misure 1.2 – Esportazione, 1.3 – Società miste, 2.1 – Costruzione navi nuove, 2.2 Ammodernamento navi esistenti, 3.4 – Trasformazione e commercializzazione prodotti (interventi di competenza della DG Pesca), 4.3 – Promozione, 4.4 – Azioni realizzate dagli operatori di settore (interventi di competenza della DG Pesca), 5.1 – assistenza tecnica.

²³³ I progetti sono relativi alle Misure 3.4, 4.3 e 4.4.

Dalle suddette verifiche nessuna irregolarità invece è emersa per la Misura 5.1 assistenza tecnica, mentre, successivamente, un controllo della Commissione europea, effettuato nell'aprile del 2008, ha dato evidenza di un'irregolarità relativa ad un progetto appartenente a questa Misura del Docup (ad un altro, per il PON), riguardante il mancato rispetto della procedura degli appalti, cui è stato associato un alto rischio.

Per le annualità successive, dalle verifiche dei campioni estratti sono emerse irregolarità, solo di carattere amministrativo.

Al 30 giugno 2010 tutti i controlli di II livello relativi alle pratiche estratte risultavano conclusi, raggiungendo una percentuale di spesa sottoposta a verifica del 14.50% della spesa complessivamente certificata, così come riportato nel prospetto seguente.

Prospetto 5 – spesa controllata

numero progetti	spesa controllata	spesa complessiva certificata	% spesa controllata rispetto alla spesa certificata
176	23.113.109,70	159.434.023,49	14,50

2.4.3 Controllo sulla gestione delle Regioni fuori Ob. 1

Per quanto riguarda le Regioni Fuori Obiettivo 1, la situazione dei controlli di II livello effettuati, con riferimento a tutte le pratiche estratte relative alle domande di pagamento per l'intero Periodo di programmazione 2000-2006. Il prospetto che segue evidenzia, con riguardo alle singole Regioni, il numero dei progetti controllati rapportato sia agli importi certificati che a quelli sottoposti a controllo. Si evince che mediamente la spesa controllata è pari a circa il 25% dell'intera spesa certificata, con punte particolarmente elevate in Umbria con quasi il 93%, in Piemonte con il 44%, e Toscana, con il 31%, la percentuale più bassa è individuabile nella Provincia di Trento con circa il 9,2%.

Esaminando poi l'intera programmazione sia gestione nazionale che regionale si evince che i controlli effettuati rappresentano mediamente quasi il 20% della spesa certificata.

Prospetto 6 – controllo su progetti di competenza delle Regioni

Amministrazioni	Numero progetti campionati e controllati	Importo spesa certificata dall'AdG relativamente a tutti i progetti (A)	Importo spesa controllata dal II livello (B)	% (B/A)
Veneto	59	33.470.879,07	7.428.435,84	22,19
Umbria	35	1.667.074,52	1.543.253,00	92,57
Toscana	14	19.543.021,48	6.068.381,76	31,05
Piemonte	15	2.332.434,08	1.026.357,27	44,00
Marche	49	28.992.585,73	8.065.936,64	27,82
Lombardia	9	10.288.980,90	2.832.129,55	27,53
Liguria	20	8.272.406,42	1.911.485,46	23,11
Lazio	14	10.303.379,35	1.545.238,30	15,00
Friuli V.G.	23	16.983.964,75	4.334.205,54	25,52
Emilia Romagna	28	20.609.088,28	4.910.692,90	23,83
Abruzzo	18	14.385.576,19	2.934.741,48	20,40
PA Trento	4	4.555.211,58	419.824,28	9,22
totale Regioni	288	171.404.602,35	43.020.682,02	25,10
MiPAAF	176	159.434.023,49	23.113.109,70	14,50
totale	464	330.838.625,84	66.133.791,72	19,99

2.4.4 Irregolarità

Nel Periodo di programmazione 2000/2006, per quanto attiene il Docup, la DG Pesca marittima e Acquacoltura ha ottemperato a quanto disposto dal reg. 1681/1994 e successive modifiche, inviando trimestralmente all'OLAF per il tramite della Presidenza del Consiglio – Dipartimento per il coordinamento delle politiche europee, l'elenco delle irregolarità che hanno formato oggetto di un accertamento amministrativo o giudiziario, comprese le comunicazioni ex art. 3 e 5 riscontrate nelle Misure gestite dalle regioni Fuori obiettivo 1, del cui coordinamento, anche in materia di irregolarità, è incaricata.

Le comunicazioni hanno riguardato 24 casi di irregolarità, per uno dei quali non è stato effettuato alcun pagamento a favore del beneficiario e le relative somme sono state riallocate. Di esse 10 sono relative a progetti gestiti direttamente dal MiPAAF e gli altri dalle Amministrazioni regionali. L'importo relativo alla spesa irregolare complessiva dei 23 casi è di euro 4.992.476,93 ma per sei di questi casi è stato già effettuato il recupero. Dai dati pubblicati nel rapporto finale di esecuzione risulta che per 17 casi deve essere effettuato ancora il recupero per un importo totale di euro 4.413.231,46 di cui 2.141.125,95 imputabili alla quota comunitaria.¹ Ma con particolare riguardo alle irregolarità relative allo SFOP, i diversi aspetti della re-

lativa gestione saranno oggetto di approfondimento, visto che la Sezione ha inserito nel programma di controllo per l'anno 2011 (del. 2/2011) un controllo specifico.

Prospetto 7 - Irregolarità riscontrate e comunicate all'Olaif

misura	amministrazioni	n. casi	spesa irregolare totale	Quota comunitaria	Quota nazionale	Quota privata	importo da recuperare	Importo recuperato
3.1	Abruzzo	1	286.169,86	143.084,93	143.084,93	0,00	286.169,86	0,00
3.2	Lazio	1	79.888,00	29.958,00	49.930,00	0,00	79.888,00	0,00
3.3	F.V.G.	1	200.928,82	100.464,41	100.464,41	0,00	0,00	200.928,82
	Toscana	1	239.452,47	92.731,16	146.721,31	0,00	0,00	239.452,47
	Liguria	1	143.710,88	67.544,11	76.166,77	0,00	143.710,88	0,00
3.4	MiPAAF	1	non è stato effettuato nessun pagamento				0,00	0,00
	Lazio	2	274.376,49	91.425,79	182.950,80	0,00	274.376,49	0,00
	Emilia R.	1	43.442,00	16.291,00	27.151,00	0,00	43.442,00	0,00
	Toscana	1	51.028,40	19.135,65	31.892,75	0,00	0,00	51.028,40
3.5	Toscana	1	12.504,23	6.252,11	6.252,12	0,00	0,00	12.504,23
4.1	Abruzzo	1	40.000,00	20.000,00	20.000,00	0,00	40.000,00	0,00
4.4	Marche	1	17.895,00	6.711,00	11.184,00	0,00	0,00	17.895,00
4.6	Marche	1	62.436,55	31.218,27	31.218,28	0,00	0,00	62.436,55
5.1	MiPAAF	10	3.545.644,23	1.772.822,11	1.772.822,11	0,00	3.545.644,23	0,00
totale		24	4.997.476,93	2.397.638,54	2.599.838,48	0,00	4.413.231,46	584.245,47

2.4.5 La Pesca nell'Obiettivo 1

Nelle Regioni del Sud, le Misure riguardanti il settore della Pesca sono state articolate in più Programmi, uno a titolarità del Ministero delle politiche agricole, forestali ed alimentari (PON Pesca), e gli altri a titolarità delle singole Regioni appartenenti all'Obiettivo 1 (POR), tutti ricompresi all'interno dell'Asse IV del Quadro comunitario di Sostegno.

I tassi di contribuzione variano da Misura a Misura in considerazione della ripartizione della gestione fra l'Amministrazione centrale o le Regioni (prospetto 1).

Prospetto 1 – Gestione e tassi di contribuzione - Obiettivo 1 – PON Pesca e Programmi operativi regionali

Misure gestite dalla D.G. Pesca e Acquacoltura (PON):

Misura	Contributo comunitario	Contributo nazionale	Quota privati
Demolizioni	min.50% max.75%	min.25%	-
Esportazioni	min.50% max.75%	min.25%	-
Società miste	min.50% max.75%	min.25%	-
Costruzione pescherecci	min.35%	min.5%	min.60%
Ammodernamento pescherecci	min.35%	min.5%	min.60%

Misure gestite dalle Regioni (POR):

Misura	Contributo comunitario	Contributo nazionale	Quota privati
Attrezzature porti pesca			-
-senza partecipazione finanziaria privati	min.50% max.75%	min.25%	
-con partecipazione finanziaria privati	min.35%	min.5%	min.40%
Protezione e sviluppo risorse acquatiche	min.50% max.75%	min.25%	-
Acquacoltura	min.35%	min.5%	min.40%
Trasf. e commercializz.	min.35%	min.5%	min.40%
Piccola pesca costiera	min.50% max.75%	min.25%	-
Pesca in acque interne	min.35%	min.5%	min.40%
Promozione e ricerca di nuovi sbocchi			-
-senza partecip.finanziaria privati	min.50% max.75%	min.25%	
-con partecip.finanziaria privati	min.35%	min.5%	min.40%
Azioni realizzate dagli operatori del settore			-
-senza partecip.finanziaria privati	min.50% max.75%	min.25%	min.40%
-con partecip.finanziaria privati	min.35%	min.5%	min.40%
Misure socio-economiche	min.50% max.75%	min.25%	-
Arresto temporaneo	min.50% max.75%	min.25%	-
Az. Innovative e Assist. tecnica –	min.50% max.75%	min.25%	-
Progetti pilota diversi da quelli degli org.pubblici	min.75%	min.5%	min.20%

2.4.6 Il PON Pesca

Il PON Pesca²³⁴, ricompreso all'interno dell'Asse IV del Quadro Comunitario di Sostegno per le Regioni italiane dell'Ob. 1 (QCS), ha avuto come obiettivo globale (così come l'intero Asse), di *"creare le condizioni economiche per lo sviluppo imprenditoriale e la crescita produttiva; aumentare la competitività, la coesione, e la cooperazione sociale in aree concentrate del territorio, irrobustendo, anche attraverso l'innovazione tecnologica, le filiere produttive (specie in agricoltura e nello sviluppo rurale); promuovere la localizzazione di nuove iniziative imprenditoriali, ivi incluse quelle nel settore turistico, e l'emersione di imprese dall'area del sommerso; assicurare la sostenibilità ambientale dello sviluppo del sistema produttivo, anche utilizzando le migliori tecnologie disponibili e rispettando nel medio e lungo periodo la capacità di carico dell'ambiente"*.

²³⁴ Decisione di approvazione della Commissione n. C(2000)3384 del 17.11.2000.

In quest'ambito, le Azioni relative al settore della Pesca sono state inserite in due SottoAssi –oltre a quello dell'Assistenza tecnica (SottoAsse 5)- che hanno avuto ad oggetto l'adeguamento dello sforzo della pesca (SottoAsse 1) e la costruzione di navi nuove e l'ammodernamento di quelle già esistenti (SottoAsse 2); tutte le altre Misure sono state programmate nei singoli POR (Programmi operativi regionali), facenti riferimento sempre all'Asse IV, del QCS Ob. 1, nel rispetto degli indirizzi programmatici in esso dettati.

Relativamente al SottoAsse 1, le Misure previste sono state **tre** : la Misura 1.1 "Demolizione" dei pescherecci, la Misura 1.2 – "Esportazione/altra destinazione" delle imbarcazioni e la Misura 1.3 – "Società miste".

Nella programmazione del SottoAsse 2 rientrano la Misura 2.1 "Costruzioni di navi nuove" e la Misura 2.2 – "Ammodernamento pescherecci".

Nella Misura relativa all' "Assistenza tecnica" (5.1) sono state ricomprese le azioni connesse alla preparazione, attuazione, controllo, valutazione ed adeguamento del programma, nonché quelle azioni di coordinamento relativamente ai rapporti tra Stato e Regioni.

Il programma nazionale, ed il Docup, sono stati sottoposti a diverse rivisitazioni che hanno riguardato la quantità e la distribuzione delle risorse: la prima²³⁵, effettuata nel 2003, ha comportato l'inserimento della Misura 1.2 "Esportazione ed altre destinazioni", originariamente non prevista.

Altre rimodulazioni sono state effettuate successivamente, in seguito all'assegnazione della riserva di efficacia ed efficienza per il PON, pari a 6.140.000 euro di quota comunitaria, a cui sono stati aggiunti altri 4.814.000 euro, di quota comunitaria, relativi alla riserva premiale nazionale del 6%. Tali assegnazioni hanno implementato, per circa l'80%, la Misura 2.2 "Ammodernamento" e per il restante 20% la Misura "Assistenza tecnica".

Altre due rimodulazioni del Piano finanziario sono state eseguite in seguito al disimpegno automatico in cui è incorso il Programma, secondo quanto previsto dall'art. 31.2.1 del reg. 1260/1999²³⁶.

Infatti al 31 dicembre 2006, a seguito del disimpegno relativo all'annualità 2004, pari a euro 450.637 di quota comunitaria, è stata effettuata una rimodulazione che ha interessato solo il SottoAsse 1²³⁷. Invece l'applicazione della regola dell' "n+2", per l'anno 2005, ha determinato un disimpegno di quota comunitaria pari a

²³⁵ Dec. C(2003)76 del 23.1.2003.

²³⁶ Regola dell' "n+2".

²³⁷ Dec. C (2007) 4552 del 28.09.2007.

euro 10.367.437, di cui circa il 20% ha inciso sul SottAsse 1 (2.218.611,98 euro) ed il restante 80% sul SottAsse 2 (8.148.825,35)²³⁸.

Il prospetto che segue illustra il Piano finanziario alla luce delle ultime rimodulazioni:

Prospetto 2 – PON – Piano finanziario finale

MISURA	Totale pubblico	Quota comunitaria	Quota nazionale	Privati	Contributo totale
SottAsse 1	154.711.430	77.355.715	77.355.715	0	154.711.430
1.1 - Demolizione	137.315.578	68.657.789	68.657.789	0	137.315.578
1.2 - Esportazione/altra destinazione	13.212.690	6.605.981	6.606.708	0	13.212.690
1.3 - Società miste	4.183.160	2.091.943	2.091.216	0	4.183.160
SottAsse 2	44.148.771	38.630.175	5.518.596	66.223.156	110.371.927
2.1 - Costruzioni di nuove navi	14.339.286	12.546.876	1.792.410	21.508.930	35.848.216
2.2 - Ammodernamento pescherecci	29.809.484	26.083.299	3.726.185	44.714.226	74.523.710
SottAsse 5	12.300.000	6.150.000	6.150.000	0	12.300.000
5.1 - Assistenza tecnica	12.300.000	6.150.000	6.150.000	0	12.300.000
TOTALE	211.160.201	122.135.890	89.024.311	66.223.156	277.383.357

Elaborazione Corte dei conti su dati MiPAAF- DG Pesca e Acquacoltura

Attuazione PON

Il PON alla chiusura, fissata al 30 giugno 2009, ha avuto, complessivamente, un'attuazione pari all' 82,86%, di gran lunga inferiore²³⁹ agli altri programmi aventi ad oggetto lo Strumento finanziario per la pesca (SFOP).

Più dettagliatamente, il prospetto 3, relativo all'attuazione, espone i dati finanziari degli impegni assunti e della spesa effettivamente effettuata a fine periodo 2000-2006 per Asse e Misure.

In particolare, il SottAsse I "Adeguamento dello sforzo di pesca", ha come obiettivo quello di adeguare la capacità di pesca della flotta al fine di conseguire un equilibrio stabile e duraturo tra le risorse biologiche marine ed il loro sfruttamento. Tale Asse rappresenta il fulcro dell'intera politica di riequilibrio ambientale indirizzata, in prevalenza, alle attività di sfruttamento e salvaguardia degli stock ittici, per un importo complessivo di 154.711.430,00 euro, che costituisce più del 55% degli

²³⁸ Dec. C (2008) 8405 del 20.12.2008

²³⁹ Con due eccezioni relative al POR Sardegna in cui l'attuazione ha raggiunto il 71,69% e al POR Puglia con un'attuazione al 75,24%.

stanziamenti dell'intero Programma; di tali somme, oltre l'88%, è destinato alla Misura 1.1 "Demolizioni" (137.315.579 euro).

L'importo della spesa certificata a fine Periodo è stata pari al 98,67% delle risorse concesse.

L'obiettivo che si è inteso perseguire con l'attuazione dell'Asse II è in stretto raccordo con le Misure attivate nell'ambito del SottoAsse I, volte a favorire l'uscita dalla flotta di imbarcazioni vetuste. Infatti, attraverso gli strumenti forniti dalle Misure 2.1, "Costruzioni di nuove navi" e 2.2 "Ammodernamento delle navi esistenti", le risorse sono state erogate solo in funzione della demolizione delle imbarcazioni non più adeguate.

L'intero Asse è stato dotato di una contribuzione che ammontava a 110.371.927,00 euro ma sono stati effettuati pagamenti solo per 69.282.455,87 euro, pari a quasi il 63% (62,77).

Le due menzionate Misure hanno realizzato, rispettivamente, una spesa pari al 76% e al 56% delle risorse assegnate.

Infine, l'Asse relativo all'Assistenza tecnica, che ha avuto lo scopo di supportare l'Amministrazione nella gestione e attuazione del Programma per migliorarne la qualità nonché per assicurare un'efficiente ed efficace attuazione, ha visto pagamenti effettuati solo per il 64,25% delle risorse concesse, a fronte di impegni assunti a copertura dell'intero ammontare.

Prospetto 3 – PON - Attuazione per Asse prioritario e Misura

SottoAsse	Misura	Contributo totale (a)	Attuazione finanziaria			
			Impegni (b)	Pagamenti (c)	% (b/a)	% (c/a)
I - Adeguamento dello sforzo della pesca	1.1 Demolizione	137.315.578,96	136.475.757,56	135.797.057,86	99,39	98,89
	1.2 Esportazione/Altra destinazione	13.212.690,78	13.212.690,00	12.675.073,98	100	95,93
	1.3 Società miste	4.183.160,26	4.183.160,25	4.183.160,24	100	100
	Totale SottoAsse I	154.711.430,00	153.871.607,81	152.655.292,08	99,46	98,67
II - Rinnovo/Ammodernamento flotta pesca	2.1 Costruzione di nuove navi	35.848.216,14	35.848.216,14	27.345.653,32	100	76,28
	2.2 Ammodernamento di navi esistenti	74.523.710,86	67.717.446,18	41.936.802,55	90,87	56,27
	Totale SottoAsse II	110.371.927,00	103.565.662,32	69.282.455,87	93,83	62,77
V - Assistenza tecnica	5.1 Assistenza tecnica	12.300.000,00	12.299.987,13	7.902.876,88	100	64,25
Totale SottoAsse V		12.300.000,00	12.299.987,13	7.902.876,88	100	64,25
Totale PON Pesca		277.383.357,00	269.737.257,26	229.840.624,83	97,24	82,86

Elaborazione Corte dei conti su dati MiPAAF- DG Pesca e Acquacoltura

Nel primo dei prospetti che segue è indicato l'ambito territoriale di riferimento delle spese effettuate dall'Amministrazione centrale, con esclusione di quelle relative all'Assistenza tecnica.

Prospetto 4 –PON - Regionalizzazione finanziaria per territorio

Regionalizzazione	Spese ammesse	Nazionale	Comunitaria	Privati
Calabria	12.374.582,73	4.094.755,86	5.489.779,31	2.790.047,56
Campania	21.324.489,97	5.245.267,29	8.856.584,10	7.222.638,58
Puglia	56.389.035,91	20.607.438,92	25.665.477,08	10.116.119,91
Sardegna	13.295.739,25	4.459.753,33	5.918.497,17	2.917.488,75
Sicilia	118.553.900,09	45.384.841,29	54.645.790,47	18.523.268,33
Totale	221.937.747,95	79.792.056,69	100.576.128,13	41.569.563,13

Elaborazione Corte dei conti su dati MiPAAF- DG Pesca e Acquacoltura

La maggior parte delle risorse è stata utilizzata a favore della Sicilia per più del 53% (53,41%), seguita dalla Puglia con il 25%, mentre gli importi meno elevati sono stati assegnati alla Calabria con il 5,58%

La ripartizione finanziaria degli interventi è proposta nei successivi prospetti con un'analisi dettagliata per Regione e Misura.

Prospetto 5 - Regionalizzazione finanziaria degli interventi per territorio

Misura 1.1 "Demolizioni"

Regionalizzazione	Spese ammesse	Nazionale	Comunitaria	Privati
Calabria	7.133.999,88	3.566.999,94	3.566.999,94	-
Campania	9.271.283,68	4.635.641,84	4.635.641,84	-
Puglia	38.440.674,28	19.220.337,14	19.220.337,14	-
Sardegna	8.414.368,64	4.207.184,32	4.207.184,32	-
Sicilia	72.536.731,38	36.268.365,69	36.268.365,69	-
Totale	135.797.057,86	67.898.528,93	67.898.528,93	-

Misura 1.2 "Esportazioni/altra destinazione"

Regionalizzazione	Spese ammesse	Nazionale	Comunitaria	Privati
Calabria	590.510,00	295.255,00	295.255,00	-
Campania	15.480,00	7.740,00	7.740,00	-
Puglia	1.088.230,00	544.115,00	544.115,00	-
Sardegna	18.894,00	9.447,00	9.447,00	-
Sicilia	10.961.959,98	5.481.343,59	5.480.616,39	-
Totale	12.675.073,98	6.337.900,59	6.337.173,39	-

Misura 1.3 "Società miste"

Regionalizzazione	Spese ammesse	Nazionale	Comunitaria	Privati
Calabria	-	-	-	-
Campania	-	-	-	-
Puglia	-	-	-	-
Sardegna	-	-	-	-
Sicilia	4.183.160,24	2.091.547,65	2.091.612,59	-
Totale	4.183.160,24	2.091.547,65	2.091.612,59	-

Misura 2.1 "Nuove costruzioni"

Regionalizzazione	Spese ammesse	Nazionale	Comunitaria	Privati
Calabria	3.056.007,73	152.798,51	1.069.602,56	1.833.606,66
Campania	1.373.941,11	68.697,05	480.879,40	824.364,66
Puglia	7.184.574,48	359.225,78	2.514.597,35	4.310.751,35
Sardegna	3.326.415,00	166.318,90	1.164.244,30	1.995.851,80
Sicilia	12.404.715,00	620.235,75	4.341.650,25	7.442.829,00
Totale	27.345.653,32	1.367.275,99	9.570.973,86	16.407.403,47

Misura 2.2 "Ammodernamenti"

Regionalizzazione	Spese ammesse	Nazionale	Comunitaria	Privati
Calabria	1.594.065,12	79.702,41	557.921,81	956.440,90
Campania	10.663.785,18	533.188,40	3.732.322,86	6.398.273,92
Puglia	9.675.557,15	483.761,00	3.386.427,59	5.805.368,56
Sardegna	1.536.061,61	76.803,11	537.621,55	921.636,95
Sicilia	18.467.333,49	923.348,61	6.463.545,55	11.080.439,33
Totale	41.936.802,55	2.096.803,53	14.677.839,36	25.162.159,66

Elaborazione Corte dei conti su dati MiPAAF- DG Pesca e Acquacoltura

Attività di controllo per il PON Pesca

L'Amministrazione centrale ha comunicato che "i controlli di I livello sono stati eseguiti sul 100% dei progetti cofinanziati" perché controlli indispensabili al fine di procedere al saldo finale.

Per l'intera programmazione 2000-2006, come per le Misure del Docup di competenza del MiPAAF-DG Pesca, i controlli di secondo livello sono stati effettuati dall'Autorità di Controllo, prevista ai sensi degli artt. 10 e 11 del Reg. 438/2001, istituita con DM n. 144/2002 del 13.12.2002 e modificata dal DM n. 157 del 12.03.2003.

Tale autorità, la medesima delle Misure del Docup, ha effettuato 9 estrazioni di campioni di interventi da verificare, per un numero totale di 144 progetti da sottoporre a controllo. I nove campioni sono stati formalizzati con gli stessi decreti ministeriali che hanno dato l'ufficialità a quelli estratti per il Docup. Il prospetto che segue da una rappresentazione dei controlli effettuati.

Prospetto 6 – PON – controlli di II livello – campioni estratti

campione	estrazione	N° progetti	annualità interessate
I	DM n. 150 del 7/02/2003	29	2001
II	DM n. 188 del 17/04/2003	20	2002
III	DM n. 1 del 24/11/2004	8	2003
IV	DM n. 206 del 23/06/2006	28	2004/2005
V	DM n. 333 del 14/11/2006	4	2002/2005 assist. tecnica
VI	DM n. 16 del 21/05/2009	35	08/07/2006
VII	DM n. 17 del 21/05/2009	5	2006/07/08 assist. tecnica
VIII	DM n. 66 del 26/11/2009	13	2009
IX	DM n. 67 del 26/11/2009	2	2009 assist. tecnica
Totale controlli		144	

Fonte: DG Pesca e Acquacoltura

Nel primo periodo di programmazione sulle unità campionate è stata rilevata un'alta incidenza di irregolarità di tipo sistemico, che riguardavano in particolare la Misura 1.1 Demolizioni e 2.2 Ammodernamento navi esistenti. Ciò ha comportato un'estensione dei controlli a tutta la documentazione disponibile presso la DG Pesca marittima e Acquacoltura, e di conseguenza i controlli in loco sulle unità sono stati aumentati fino al 10% per la Misura 1.1 e fino al 50% per la Misura 2.2.

Di fatto, l'esame dei verbali e delle allegate schede di rischio, redatti dall'Unità di controllo, relativi alle 8 pratiche estratte nel terzo campionamento, hanno evidenziato alcuni fattori di rischio relativi alle sole pratiche di Demolizione (Mis. 1.1).

Tali fattori di rischio si possono raggruppare nelle seguenti categorie:

- problemi di tempistica nell'erogazione delle tranches di contributo;
- ritardo nella trasmissione dell'istruttoria;
- problemi connessi alla restituzione della licenza di pesca;
- errori connessi alla predisposizione e conservazione della documentazione presso i competenti Uffici;
- problemi connessi alla presunta erogazione di precedenti contributi;
- problemi connessi al rispetto delle disposizioni dettate in tema di sospensioni dei termini per la presentazione delle domande;
- ipoteca navale sulle imbarcazioni oggetto di contributo;

Al fine di concentrare le verifiche sulle Misure non ancora controllate, i campionamenti relativi agli anni successivi hanno riguardato, oltre alla la Misura 1.1 di gran lunga la più rilevante in termini di risorse assegnate dal Programma, anche al-

tre Misure, esaminando anche progetti non ancora conclusi²⁴⁰ (in particolare per le annualità 2004-2005).

Per queste due annualità le verifiche, effettuate sia a livello documentale presso la DG sia in loco, hanno messo in evidenza la presenza di irregolarità di tipo amministrativo e hanno fatto emergere una sola tipologia di non conformità afferente al mancato rispetto della tempistica nell'erogazione delle tranches di contributo (art. 5 DM 22.12.2000).

Nel 2005 il campione ha interessato anche la Misura 5.1 "Assistenza tecnica". Da queste verifiche non è emersa nessuna irregolarità, mentre, successivamente, un controllo della Commissione europea, effettuato nell'aprile del 2008²⁴¹, ha dato evidenza di un'irregolarità relativa ad un progetto appartenente a questa Misura del PON (**ed ad un altro per il Docup**), riguardante il mancato rispetto della procedura degli appalti, cui è stato associato un alto rischio.

A seguito delle ultime quattro estrazioni sono state predisposte 4 piste di controllo afferenti la Misura 5.1 "Assistenza tecnica", formalizzate con altrettanti decreti ministeriali²⁴².

Tutti i controlli di II livello relativi alle ultime quattro estrazioni sono state realizzati e da un'ulteriore analisi dei risultati risulta che una pratica è stata decertificata ed un progetto ha subito una decurtazione in seguito alle osservazioni formulate dalla Corte dei conti europea alla fine di un audit.

Al 30 giugno 2010 tutti i controlli di II livello relativi alle pratiche estratte risultavano conclusi, raggiungendo una percentuale di spesa sottoposta a verifica del 12,60% rispetto a quella della spesa complessivamente certificata, così come riportato nel prospetto seguente.

Prospetto 7 – PON – controlli di II livello

numero progetti	spesa controllata	spesa complessiva certificata	% spesa controllata rispetto alla spesa certificata
144	29.000.103,03	229.840.624,83	12,62

Fonte: DG Pesca e Acquacoltura

²⁴⁰ I progetti non conclusi presi in considerazione nella definizione dei campioni per le annualità 2004-2005 sono relativi alla Misura 1.3 "Società miste".

²⁴¹ La missione si è svolta dal 14 al 17 aprile 2008 con il fine di verificare l'efficace funzionamento del sistema di gestione e controllo del PON. Altri controlli in loco sono stati effettuati dalla Commissione europea, ai sensi dell'art. 38 Reg. 1260/1999 e art. 6 Reg. 438/2001, nelle date dal 15 al 17 dicembre 2003, dal 23 al 27 febbraio 2006 e dal 25 al 29 maggio 2009.

²⁴² DM n. 50/2009, DM n.51/2009, DM n. 56/2009 e DM n. 15/2010.

2.4.7 Le Misure della pesca nei POR

Con riguardo ai POR, le Misure relative al settore della pesca, previste originariamente dal Quadro comunitario di sostegno Ob. 1, sono state programmate nell'ambito dell'Asse IV, denominato "Sistemi locali di sviluppo".

La titolarità di tali Azioni è stata di ogni singola Regione individuata, a cui ha fatto carico la responsabilità della relativa gestione e dell'attività di controllo.

La D.G. Pesca e Acquacoltura presso il Ministero ha, comunque, conservato il coordinamento delle Amministrazioni regionali.

Di seguito, per ogni POR dell'Ob. 1 sono esposti i relativi prospetti attinenti il piano e l'attuazione finanziaria²⁴³.

POR Campania

Nell'ambito del POR Campania gli interventi relativi alla Pesca sono stati previsti nelle Misure 22 e 23 dell'Asse IV.

Come si evince dal prospetto relativo al Piano finanziario, la dotazione totale è ripartita tra quota comunitaria, nazionale e privata nella misura rispettivamente del 40%, 40% e 20%.

Al 30.06.2009, sono state, complessivamente, certificate spese per il 93%.

Nel dettaglio delle due Misure, per la 4.22, il rapporto tra pagamenti certificati e dotazione è stato dell'89%, comprendendo, in tale avanzamento, anche tre progetti coerenti, per un importo pari a circa 3 milioni di euro; per la Misura 4.23 la capacità di spesa è stata quasi del 104%. A tale livello di realizzazione hanno contribuito anche otto progetti coerenti, per un importo di quasi 1 milione di euro.

POR Campania - Piano finanziario

MISURA	Contributo totale	Partecipazione comunitaria	Partecipazione nazionale	Privati
4.22 Interventi a sostegno dell'acquacoltura, maricoltura, trasformaz., commercializ. e adeguamento strutture portuali	68.949.558,00	26.859.255,00	26.447.736,00	15.642.567,00
4.23 Interventi di contesto ed a sostegno dell'adeguamento infrastrutturale del settore della pesca	26.673.422,00	11.389.745,00	11.801.264,00	3.482.433,00
TOTALE Asse IV	95.622.980,00	38.249.000,00	38.249.000,00	19.125.000,00

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Campania

²⁴³ La Regione Basilicata per il Periodo di programmazione 2000-2006 non ha attivato Misure relative alla pesca.

POR Campania - Attuazione

MISURE	Contributo totale (b)	IMPEGNI (c)	PAGAMENTI (d)	Avanzamento %	
				c/b	d/b
4.22 Interventi a sostegno dell'acquacoltura, maricoltura, trasformazione, commercializzazione e adeguamento strutture portuali	68.949.558,00	61.429.296,64	61.429.296,64	89,09	89,09
4.23 Interventi di contesto ed a sostegno dell'adeguamento infrastrutturale del settore della pesca	26.673.422,00	28.844.823,63	27.670.514,31	108,14	103,74
TOTALE Asse IV	95.622.980,00	90.274.120,27	89.099.810,95	94,41	93,18

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Campania

Nell'ambito della Misura 4.22 sono stati effettuati 46 controlli di primo livello pari al 75% della spesa certificata e controlli ex post sulla totalità delle iniziative finanziate. Per l'altra Misura i controlli di primo livello hanno riguardato 87 progetti pari al 48% della spesa certificata, mentre i controlli di secondo livello hanno rappresentato solo il 2,2% della stessa.

Dal Rapporto finale di esecuzione risultano emersi 10 casi di irregolarità individuati, di cui: n.4 con somme ancora da recuperare, per un importo complessivo di 6.596.998 di euro, 1 già recuperato, ed altri 5, con provvedimenti giudiziari in essere, che sono stati decertificati.

POR Calabria

Le Azioni relative alla Pesca, nel POR Calabria, sono state previste nell'Asse IV "Sistemi di sviluppo locale" alle Misure 20 e 21.

Il contributo concesso alla realizzazione delle Azioni di settore, è stato ripartito nella misura del 35,5% rispettivamente per la quota comunitaria e nazionale, e al 29% per i privati.

Al 30.06.2009, le spese certificate hanno segnalato un livello di realizzazione del 97%.

Analizzando nel dettaglio le due Misure, può rilevarsi che, per la 4.20, il rapporto tra pagamenti certificati e dotazione è stato circa del 90%, mentre, per la Misura 4.21, di limitata dotazione finanziaria, la capacità di spesa è stata quasi del 143%.

POR Calabria – Piano finanziario

MISURA	Contributo totale	Partecipazione comunitaria	Partecipazione nazionale	Privati
4.20 Protezione e sviluppo delle risorse acquatiche, acquacoltura, attrezzatura dei porti da pesca, trasformazione e commercializzazione	49.323.969	17.500.500	17.499.500	14.323.969
4.21 Altre misure (art. 11, 12, 14, 15, 16, 17 co.2 Reg. 2792/99)	7.797.423	2.784.695	2.784.695	2.228.033
TOTALE Asse IV	57.121.392	20.285.195	20.284.195	16.552.002

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Calabria

POR Calabria – Attuazione

MISURE	Contributo totale (b)	IMPEGNI (c)	PAGAMENTI (d)	Avanzamento %	
				c/b	d/b
4.20 Protezione e sviluppo delle risorse acquatiche, acquacoltura, attrezzatura dei porti da pesca, trasformazione e commercializzazione	49.323.969	51.939.392	44.331.486	105,30	89,88
4.21 Altre misure (art. 11, 12, 14, 15, 16, 17 co.2 Reg. 2792/99)	7.797.423	14.791.438	11.223.507	189,70	143,94
TOTALE Asse IV	57.121.392	66.730.830	55.554.993	116,82	97,26

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Calabria

Dalla documentazione presentata dall'Amministrazione regionale a supporto dei controlli effettuati, si precisa che il controllo **ordinario di primo livello** è stato garantito sul 100% degli interventi ammessi a finanziamento²⁴⁴, avendo ad oggetto presumibilmente i controlli documentali, mentre si è specificato che il controllo di primo livello(presumibilmente in loco) ha avuto ad oggetto 18 progetti, 9 per ogni Misura, a seguito dei quali il Dipartimento regionale competente ha operato decertificazioni per 176.392 euro.

Dall'esame dei controlli di II livello risulta che le verifiche hanno riguardato un importo pari a euro 8.962.753,49, corrispondenti al 16,13% della spesa totale ammissibile dichiarata nell'ultima domanda di pagamento (euro 55.554.993,03).

Tale importo è relativo a 22 operazioni effettuate nel periodo 2002-2009. Di esse in 5 sono risultate delle irregolarità amministrative, per un totale di spesa di euro 24.910,11.,per 4 la spesa irregolare risulta essere inferiore ai 4.000 euro, mentre per il restante è pari a 18.000 euro.

²⁴⁴ Si veda Sintesi relazione sui controlli di II livello della Regione Calabria, pag. 2.

Peraltro, lo stralcio dello stato di attuazione dello SFOP tratto dal RFE, riporta un elenco dei progetti (con i relativi importi) che sono stati oggetto di provvedimenti amministrativi e giudiziari e quindi decertificati in occasione della domanda di pagamento finale. Tale decertificazione ha riguardato 8 progetti producendo una riduzione tra la penultima dichiarazione di pagamento (euro 8.652.824) e la successiva (euro 5.473.398), di quasi **3,2** Meuro a carico dello SFOP.

POR Molise

Nella Regione Molise, il sostegno per la Pesca, a carico dello SFOP, è stato esiguo per 2.158.190 euro di cui quasi il 50% a carico dei privati (49,99% per la Misura 4.16 e 46% sul totale), mentre la parte comunitaria è stata del 22%.

Anche per tale POR la programmazione si è articolata su due Misure: la Misura 4.16, in cui si è concentrata la maggior parte della dotazione e la Misura 4.18, meno rilevante sotto l'aspetto finanziario.

La capacità di spesa, data dal rapporto spesa certificata/dotazione finanziaria, è stata, al 30.06.2009, del 115%.

POR Molise – Piano finanziario

MISURA	Contributo totale	Partecipazione comunitaria	Partecipazione nazionale	Privati
4.16 Aiuti agli inves. nel settore della pesca: acquacoltura, trasform. e commercializzazione	2.001.143,00	429.486,00	571.085,00	1.000.571
4.18 Altre Misure (art. 11, 12, 14, 15, 16, 17 co.2 Reg. 2792/99)	157.047,00	49.239,00	107.808,00	-
TOTALE Asse IV	2.158.190,00	478.725,00	678.893,00	1.000.571,00

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Molise

POR Molise - Attuazione

MISURE	Contributo totale	IMPEGNI	PAGAMENTI	Avanzamento %	
	(b)	(c)	(d)	c/b	d/b
4.16 Aiuti agli investimenti nel settore della pesca: acquacoltura, trasformazione e commercializzazione	2.001.143,00	2.254.111,54	2.162.713,60	112,64	108,07
4.18 Altre Misure (art. 11, 12, 14, 15, 16, 17 co.2 Reg. 2792/99)	157.047,00	334.685,74	321.837,87	213,11	204,93
TOTALE Asse IV	2.158.190,00	2.588.797,28	2.484.551,47	119,95	115,12

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Molise

Nessun elemento informativo è pervenuto alla Sezione riguardo ai controlli effettuati dall'Amministrazione regionale, mentre dalla documentazione inviata risulta che non sono stati individuati i progetti che siano stati oggetto di provvedimenti amministrativi o giudiziari.

POR Puglia

Nell'ambito del POR Puglia, le risorse destinate agli interventi nel settore della Pesca, nel Periodo 2000-2006, sono state di 82.613.308,45 euro, coperti per il 35% da contributi comunitari, per il 40% da quelli nazionali e per il restante 25% da risorse private.

Come per gli altri POR Ob. 1, le Misure relative alla Pesca sono previste in due Misure dell'Asse IV, la 4.12 "Miglioramento della produzione ittica" in cui sono confluite quasi il 70% delle risorse e la Mis. 4.13 "Interventi a supporto del sistema pesca".

POR Puglia – Piano finanziario

MISURA	Contributo totale	Partecipazione comunitaria	Partecipazione nazionale	Privati
4.12 Miglioramento della produzione ittica	57.048.210,90	18.059.915,86	21.960.196,86	17.028.097,96
4.13 Interventi di supporto sistema pesca	25.565.097,55	10.776.114,78	11.339.824,71	3.449.158,06
TOTALE Asse IV	82.613.308,45	28.836.030,64	33.300.021,57	20.477.256,02

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Puglia

L'attuazione finanziaria è stata solo parziale, arrestandosi, sul totale dell'Asse, al 75%, con una maggiore capacità di spesa per la Mis. 4.13 (oltre l' 86%) rispetto all'altra Misura 4.12 che ha avuto pagamenti solo per il 70% delle risorse concesse.

POR Puglia – Attuazione

MISURE	Contributo totale (b)	IMPEGNI (c)	PAGAMENTI (d)	Avanzamento %	
				c/b	d/b
4.12 Miglioramento della produzione ittica	57.048.210,90	49.579.881,87	40.040.114,72	86,91	70,19
4.13 Interventi di supporto sistema pesca	25.565.097,55	23.929.629,00	22.115.939,49	93,60	86,51
TOTALE Asse IV	82.613.308,45	73.509.510,87	62.156.054,21	88,98	75,24

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Puglia

Le informazioni relative ai controlli sono state tratte dal Rapporto finale di esecuzione del POR Puglia 2000-2006, da cui si evince che in tale Regione la struttura deputata allo svolgimento di tale attività (controlli di II livello) è l'Ufficio Controllo e Verifica Politiche comunitarie.

I risultati dei controlli di II livello, contenuti nelle relazioni di verifica, sono stati puntualmente trasmessi all'Autorità di gestione e sono sintetizzati nella seguente tabella:

spesa complessiva certificata	spesa controllata	% spesa controllata rispetto alla spesa certificata
82.613.308,00	29.450.447,00	35,65

La Sezione ha ripetutamente invitato l'Amministrazione a fornire elementi relativamente alle eventuali irregolarità riscontrate nel corso dei suddetti controlli, senza ricevere alcun riscontro a tale richiesta.

POR Sicilia

Nell'ambito dell'Asse IV del POR Sicilia le Azioni relative alla Pesca sono contenute nelle Misure 4.16 e 4.17.

Il totale delle risorse finanziarie è di euro 125.562.555, di cui il 43% di quota comunitaria, il 35% nazionale e quasi il 22% a carico dei privati, esso rappresenta il più alto importo destinato alla pesca tra i POR dell' Ob. 1

La spesa certificata rispetto alla dotazione finanziaria è complessivamente, quasi del 94%.

In particolare per la Misura 4.16 la spesa è stata pari all'86,61%, mentre per la misura 4.17, di entità finanziaria superiore, i pagamenti certificati sono stati di quasi il 99%.

POR Sicilia – Piano finanziario

MISURA	Contributo totale	Partecipazione comunitaria	Partecipazione nazionale	Privati
4.16 Aiuti agli invest. I settore della pesca: acquacoltura, trasformaz. e commercializzazione	50.736.906	19.012.554	15.294.497	16.429.855
4.17 Altre Misure (art. 11, 12, 14, 15, 16, 17 co.2 Reg. 2792/99)	74.825.549	34.987.446	28.886.355	10.951.748
TOTALE Asse IV	125.562.455	54.000.000	44.180.852	27.381.603

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Sicilia

POR Sicilia - Attuazione

MISURE	Contributo totale	IMPEGNI	PAGAMENTI	Avanzamento %	
	(b)	(c)	(d)	c/b	d/b
4.16 Aiuti agli investimenti nel settore della pesca: acquacoltura, trasformazione e commercializzazione	50.736.906	44.097.834	43.943.235	86,91	86,61
4.17 Altre Misure (art. 11, 12, 14, 15, 16, 17 co.2 Reg. 2792/99)	74.825.549	74.070.724	74.020.727	98,99	98,92
TOTALE Asse IV	125.562.455	118.168.558	117.963.962	94,11	93,95

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Sicilia

L'Amministrazione ha dichiarato di aver effettuato controlli di primo livello su oltre il 50% dei progetti della Misura 4.16 (49 su 95 per una spesa di 31.475.837 euro) e su oltre un terzo dei progetti della Misura 4.17 (119 su 308 per un importo di 39.928.443 euro).

Per quanto riguarda i controlli di secondo livello gli stessi sono stati effettuati su un campione di 35 progetti (euro 14.003.553) pari all'11,86% della spesa certificata. Da tali controlli è emersa una spesa irregolare di 361.884 euro.

La Sezione si riserva di approfondire la tematica delle irregolarità nella specifica indagine speciale inserita nel programma di controllo del 2011.

Por Sardegna

Le risorse destinate al POR Sardegna sono state di euro 64.780.771, ripartite nella medesima percentuale tra quota comunitaria e nazionale (35,40% ciascuna) e in misura appena inferiore a carico dei privati (29,20%).

Por Sardegna – Piano finanziario

MISURA	Contributo totale	Partecipazione comunitaria	Partecipazione nazionale	Privati
Misura 4.7- Protezione/sviluppo risorse acquatiche	53.692.488	18.472.186	18.472.187	16.748.116
Misura 4.8 - Altre misure	11.088.283	4.461.468	4.461.468	2.165.347
TOTALE Asse IV	64.780.771	22.933.654	22.933.655	18.913.463

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Sardegna

Il prospetto che segue riporta importi impegnati per 47.698.003 di euro ²⁴⁵

In rapporto al totale della dotazione finanziaria sono state certificate spese nella misura del 71,69% (46.442.504 euro).

²⁴⁵Riferisce l'amministrazione che se si considerano gli impegni giuridicamente presi alla data del 30.06.2009 ma non rendicontati tra le spese del POR (risorse liberate), l'importo da considerare è di 62.186.412 euro con un rapporto impegni/dotazione del 96%.

Por Sardegna - Attuazione

MISURE	Contributo totale	IMPEGNI	PAGAMENTI	Avanzamento %	
	(b)			c/b	d/b
Misura 4.7- Protezione/risorse acquatiche	53.692.488	40.646.319	39.574.807	75,70	73,71
Misura 4.8 - Altre misure	11.088.283	7.051.684	6.867.696	63,60	61,94
TOTALE Asse IV	64.780.771,00	47.698.003	46.442.504	73,63	71,69

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Regione Sardegna

Alla Sezione non sono stati forniti gli elementi relativi ai controlli effettuati, se non quanto emerge dal Rapporto finale di esecuzione da cui non risultano progetti sottoposti a procedimenti amministrativi o giudiziari.

Il prospetto che segue rappresenta una sintesi dell'attuazione finanziaria che mette a confronto tutti i POR dell'Ob. 1, sempre relativamente alle Misure che riguardano l'oggetto di questo capitolo.

Riepilogo dello stato di attuazione dei POR Ob. 1

POR	Contributo totale	IMPEGNI	PAGAMENTI	Avanzamento %	
	(b)			c/b	d/b
Campania	95.622.980,00	90.274.120,27	89.099.810,95	94,41	93,18
Calabria	57.121.392,00	66.730.830,00	55.554.993,00	116,82	97,26
Molise	2.158.190,00	2.588.797,28	2.484.551,47	119,95	115,12
Puglia	82.613.308,45	73.509.511,00	62.156.054,00	88,98	75,24
Sicilia	125.562.455,00	118.168.558,00	117.963.962,00	94,11	93,95
Sardegna	64.780.771,00	47.698.003,00	46.442.504,00	73,63	71,69

2.4.8 Irregolarità riscontrate nel PON

Nel Periodo di programmazione di riferimento, per quanto attiene al PON, la DG Pesca marittima e Acquacoltura ha ottemperato a quanto disposto dal reg. (CE) 1681/1994 della Commissione e successive modifiche, inviando trimestralmente all'OLAF per il tramite della Presidenza del Consiglio – Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie l'elenco delle irregolarità che hanno formato oggetto di un accertamento amministrativo o giudiziario, comprese le comunicazioni ex artt. 3 e 5 riscontrate nei progetti finanziati sullo SFOP Programmazione 2000/2006.

L'Amministrazione ha dichiarato nel Rapporto finale di esecuzione di aver comunicato 52 casi di irregolarità.

La totalità dei casi oggetto di comunicazione all'Olaf sono stati di seguito ripartiti tra le Misure:

Misura	tipologia	N. casi	Importi da recuperare
1.1 Arresto definitivo	Irreg accidentale	7	859.997,00
2.1 Nuova descrizione	Irreg accidentale	2	1.010.204,00
2.2 Ammodernamento	Frodi sistemiche	23	0,00
5.1 Assistenza tecnica	Irreg. sistemiche	20	4.147.007,64
Totale			6.017.270,64

Come può evincersi dal precedente prospetto 23 casi non avevano avuto ancora alcun finanziamento. Per essi sono state rilevate irregolarità sistemiche riconducibili alla medesima Misura 2.2 "Ammodernamento" e rientranti nella fattispecie della frode sospetta, avendo i beneficiari indotto in errore l'ente preposto alla concessione ed erogazione del contributo attraverso la presentazione di false fatture e false perizie. Per tali casi è stato revocato il decreto di concessione prima che venissero erogati i contributi. Per i restanti 29 casi l'importo complessivo da recuperare è pari a 6.017.244,64 euro di cui 3.387.462,32 euro imputabili alla quota comunitaria.

Di essi 27 sono stati oggetto di decertificazione, uno è stato archiviato a seguito di sentenza del Tribunale per l'insussistenza del reato, e per il restante caso "come da indicazione della Commissione europea, l'Autorità di pagamento non ha provveduto alla decertificazione dell'importo irregolare trattandosi di un progetto il cui importo irregolare è superiore ai 500.000 euro"²⁴⁶.

Una particolare attenzione va data ai 20 casi di irregolarità sistemica relativi alla Misura 5.1 a carico della DG Pesca marittima ed acquacoltura in violazione delle norme sugli appalti pubblici (art. 36 Direttiva 92/50/CE), per i quali la Commissione europea ha **richiesto** la correzione finanziaria a conclusione di un audit, decertificando dalle domanda di pagamento il 25% degli importi ritenuti irregolari.

²⁴⁶ Si veda, a tal proposito, il RAE del PON Pesca 2000-2006, Cap. 4.8.2 "Controlli di II livello".

2.5 I PROGRAMMI DI INIZIATIVA COMUNITARIA (PIC)

2.5.1 PIC Equal

Equal è l'Iniziativa comunitaria, cofinanziata dal Fondo sociale europeo (FSE) che, nel quadro della Strategia europea per l'occupazione, mira ad innovare gli approcci e le politiche finalizzati a contrastare il fenomeno della discriminazione e della disuguaglianza nel contesto del mercato del lavoro, ponendosi come laboratorio per sperimentazioni su base transnazionale.

Per l'Italia, l'Autorità di gestione responsabile dell'Iniziativa è il Ministero del lavoro e delle politiche sociali – Direzione Generale per le politiche per l'orientamento e la formazione (DGPOF).

L'Iniziativa si articola in due fasi di attuazione. La prima fase, riferita al periodo 2001-2003, si è conclusa operativamente alla fine del 2005; mentre la seconda fase, relativa al periodo 2004-2006, è stata avviata ad aprile 2004 e si è conclusa, operativamente, alla fine del 2008.

La strategia con la quale Equal Italia ha inteso far fronte alle discriminazioni presenti nel mercato del lavoro si incentra su 5 priorità tematiche (Assi di intervento) e su 6 Obiettivi specifici (Temi o Misure) ed è previsto inoltre un Asse per le Misure di Assistenza tecnica:

Asse 1 Migliorare le capacità di inserimento professionale;

Asse 2 Sviluppare lo spirito imprenditoriale;

Asse 3 Incoraggiare la capacità di adattamento delle imprese e dei loro lavoratori;

Asse 4 Rafforzare politiche di uguaglianza delle opportunità per le donne e gli uomini;

Asse 5 Lottare contro le discriminazioni e le disuguaglianze che ostacolano l'integrazione dei richiedenti asilo;

Asse 6 Assistenza tecnica.

Le risorse finanziarie complessive ammontano a 802,7 milioni di euro, ripartite in parti quasi uguali tra le due fasi di attuazione.

L'Iniziativa finanzia partenariati "di sviluppo" (più soggetti firmano un accordo di cooperazione per lo sviluppo congiunto di un progetto) "geografici" (la cui gestio-

ne è delegata alle Regioni/Province autonome quali Organismi Intermedi) e "settoriali" (di diretta gestione da parte del Ministero del lavoro e delle politiche sociali).

L'approccio partenariale a livello istituzionale, promosso attraverso un nuovo modello di *governance* multilivello tra il Ministero del Lavoro e le Regioni e Province Autonome, ha garantito la funzionalità, l'efficacia e l'efficienza del programma nel suo complesso ed ha facilitato il *mainstreaming*²⁴⁷ delle prassi migliori a livello nazionale ed europeo. Il lavoro in partenariato – nazionale e transnazionale – ha consentito di ampliare la capacità di lettura delle cause dell'esclusione sociale, di integrare e ottimizzare gli interventi sullo stesso problema capitalizzando approcci diversi, di sperimentare soluzioni efficaci, innovative e sostenibili nel tempo.

I partenariati (o partnership) di sviluppo (PS) raccolgono soggetti interessati e in possesso delle competenze adeguate che collaborano per l'elaborazione di una strategia integrata per affrontare problemi pluridimensionali, identificando i fattori che generano disuguaglianze e discriminazioni in rapporto al mercato del lavoro, nel contesto del settore o dei settori tematici prescelti, unendo gli sforzi e le risorse per ricercare soluzioni innovative a problemi definiti congiuntamente e per perseguire obiettivi comuni.

Le attività realizzate dai partenariati di sviluppo si svolgono in un arco temporale che va dai 2 ai 3 anni e si articolano in 5 Assi (oltre all'Assistenza tecnica) e in 3 Azioni:

- Azione 1: instaurazione di partnership di sviluppo e di una cooperazione transnazionale;
- Azione 2: creazione di programmi di lavoro delle partnership di sviluppo;
- Azione 3: messa in rete tematica, diffusione di buone prassi e impatto sulla politica nazionale.

²⁴⁷ La definizione del termine *mainstreaming* in ambito europeo non è agevole, data l'evoluzione del significato che questo stesso termine ha assunto nei vari documenti di derivazione comunitaria nel corso degli anni. In generale, quando ci si riferisce al *mainstreaming* si intende sottolineare una strategia antidiscriminatoria in cui il perseguimento del principio di non discriminazione non rappresenta tanto l'obiettivo da raggiungere, quanto, piuttosto, il paradigma da applicare, integrandosi con tutti i possibili settori di intervento pubblico; il principio del *mainstreaming*, quindi, impone che le autorità pubbliche, prima di procedere all'assunzione di una data misura, valutino preventivamente l'eventuale effetto discriminatorio che essa possa determinare, al fine di migliorare la qualità e l'incisività delle proprie politiche, evitando conseguenze negative. La Direttiva 2006/54/CE del Parlamento europeo e del Consiglio offre, nella versione inglese, una definizione di "*gender mainstreaming*" all'art. 29, stabilendo che "gli Stati membri tengono conto dell'obiettivo della parità tra gli uomini e le donne nel formulare ed attuare leggi, regolamenti, atti amministrativi, politiche e attività nei settori di cui alla presente direttiva".

Prospetto 1 – PIC Equal Piano finanziario 2001-2006 per Asse**(euro)**

Asse prioritario	Totale	FSE	Cofinanziamento nazionale⁽¹⁾
1. Occupabilità	240.818.884	120.409.442	120.409.442
2. Imprenditorialità	200.682.404	100.341.202	100.341.202
3. Adattabilità	216.736.996	108.368.498	108.368.498
4. Pari opportunità	80.272.961	40.136.480	40.136.480
5. Richiedenti asilo	24.081.888	12.040.944	12.040.944
6. Assistenza tecnica	40.136.480	20.068.240	20.068.240
<u>Totale</u>	802.729.613	401.364.806	401.364.806

Fonte: Ministero del lavoro e delle politiche sociali

(1) Il cofinanziamento nazionale è composto dalle seguenti fonti di finanziamento: Fondo di Rotazione, finanziamento regionale, pubblico locale, altro pubblico e finanziamento privato.

Avanzamento finanziario

Come già segnalato nella Relazione dello scorso anno, l'avanzamento finanziario del Programma ha già impegnato la totalità dell'ammontare dei finanziamenti comunitari (pari a 401 milioni di euro) cui deve corrispondere una pari cifra di risorse nazionali per coprire l'intero costo programmato (802 milioni di euro).

Rispetto al piano finanziario iniziale, il prospetto 2 evidenzia i dati finanziari quali risultano dalla dichiarazione finale della spesa al 30.9.2010.

Prospetto 2 – Pic Equal**(euro)**

Dichiarazione finale delle spese per Misura							
Asse/Misura	Totale spesa ammissibile effettivamente sostenuta e certificata						
	Quota FSE	Quota FdR	Fondo regionale	Pubblico locale	Altro pubblico	Privato	Spesa Totale
Misura 1.1	103.420.778,32	75.443.222,95	20.576.515,05	968.267,70	1.372.458,44	5.060.313,54	206.841.556,00
Misura 1.2	11.685.448,22	10.899.867,73				785.580,38	23.370.896,33
Asse 1. Occupabilità	115.106.226,54	86.343.090,68	20.576.515,05	968.267,70	1.372.458,44	5.845.893,92	230.212.452,33
Misura 2.2	97.244.742,18	70.844.079,98	18.685.868,30	703.922,61	904.109,66	6.106.760,81	194.489.483,54
Asse 2. Imprenditorialità	97.244.742,18	70.844.079,98	18.685.868,30	703.922,61	904.109,66	6.106.760,81	194.489.483,54
Misura 3.1	104.482.356,50	74.787.284,25	18.887.051,58	1.267.664,82	832.684,18	8.707.670,84	208.964.712,17
Asse 3. Adattabilità	104.482.356,50	74.787.284,25	18.887.051,58	1.267.664,82	832.684,18	8.707.670,84	208.964.712,17
Misura 4.2	38.105.174,06	27.182.665,73	8.101.698,20	370.418,01	319.551,10	2.130.840,76	76.210.347,86
Asse 4. Pari opportunità	38.105.174,06	27.182.665,73	8.101.698,20	370.418,01	319.551,10	2.130.840,76	76.210.347,86
Misura 5.1	11.238.774,10	9.820.179,99		17.918,29	972.785,88	427.889,91	22.477.548,17
Asse 5. Richiedenti asilo	11.238.774,10	9.820.179,99	0,00	17.918,29	972.785,88	427.889,91	22.477.548,17
Misura 6.1	7.524.857,27	7.171.395,08	353.461,50				15.049.713,85
Misura 6.2	3.595.665,19	3.239.078,71	356.585,13				7.191.329,03
Misura 6.3	7.622.311,00	7.430.407,86	191.901,03				15.244.619,89
Asse 6. Assistenza tecnica	18.742.833,46	17.840.881,65	901.947,66	0,00	0,00	0,00	37.485.662,77
TOTALE	384.920.106,84	286.818.182,28	67.153.080,79	3.328.191,43	4.401.589,26	23.219.056,24	769.840.206,84

Fonte: Ministero del lavoro e delle politiche sociali

Dal prospetto precedente, si rileva che, per quanto riguarda il finanziamento di derivazione nazionale, esso proviene per il 75% dal Fondo di Rotazione *ex lege* 183/1987, per il 17% dal Fondo regionale, per l'1% da finanziamento pubblico locale e da altro finanziamento pubblico e per il 6% da privati. Proporzionalmente, c'è stata una maggiore risposta, per quanto riguarda l'impiego di risorse private, per gli assi 2 e 3.

Il rapporto tra l'ammontare delle spese certificate e l'ammontare delle risorse disponibili è del 96%.

Attività di controllo**Controlli ex art. 4 reg. 438/2001**

In Equal le attività di controllo ex art. 4 reg. 438/2001²⁴⁸ sono svolte dall'Autorità di gestione (Ministero del lavoro e PS – DG POF – Divisione IV) nei

²⁴⁸ Si riporta, per completezza d'informazione, l'art. 4 del reg. 438/2001:

"I sistemi di gestione e di controllo prevedono procedure per la verifica della fornitura dei beni e dei servizi cofinanziati e della veridicità della spesa dichiarata e per garantire il rispetto della relativa decisione della Commissione di cui all'articolo 28 del regolamento (CE) n. 1260/1999 e delle disposizioni nazionali e comunitarie, in particolare di quelle applicabili in materia di ammissibilità delle spese al contributo dei fondi strutturali, nell'ambito dell'intervento interessato, nonché in materia di appalti pubblici, di aiuti di Stato (comprese le norme sul cumulo degli aiuti), di protezione dell'ambiente e di pari opportunità.

Le procedure prevedono la registrazione delle verifiche in loco effettuate per le singole operazioni. Le registrazioni indicano le attività svolte, i risultati delle verifiche e le misure prese in ordine a discrepanze rilevate. Nel caso in cui le verifiche fisiche o amministrative non riguardino tutte le operazioni ma soltan-

confronti delle partnership di sviluppo settoriali e delle partnership di sviluppo finanziate nell'ambito dell'Azione 3 e dagli Organismi Intermedi (regioni e province autonome) nei confronti delle partnership di sviluppo geografiche di rispettiva competenza.

I controlli posti in essere nel corso dell'anno 2009 sono in linea con quanto previsto dal "sistema di gestione e controllo" adottato dall'Autorità di gestione (AdG), come formalizzato nella pista di controllo, redatta ai sensi dell'art. 7²⁴⁹ del reg. 438/2001.

La verifica della fornitura dei beni e servizi cofinanziati e della veridicità della spesa dichiarata, come disposto dall'art. 4, avviene attraverso forme di controllo sia documentale, sulle dichiarazioni di spesa presentate per i pagamenti intermedi, sia in loco, *ex ante* – *in itinere* – *ex post*, presso la Partnership di sviluppo.

Il controllo documentale si avvale principalmente del Sistema Informativo EQUAL (SIEQ) utilizzato per la certificazione delle spese da tutte le Partnership di Sviluppo settoriali e geografiche.

Il SIEQ impone per ogni singola spesa della quale si chiede il rimborso, e dunque per ciascun documento contabile, l'indicazione di:

- riferimento alla voce di spesa del preventivo approvato,
- fornitore,
- intestatario del documento,
- data di emissione del documento,
- data di quietanza del documento,
- importo totale del documento,
- importo imputato al progetto,
- mezzo di pagamento utilizzato per quietanzare la spesa,
- numero identificativo del mezzo di pagamento utilizzato.

to un campione di operazioni selezionate, le registrazioni forniscono l'identificazione di tali operazioni e la descrizione del metodo di campionamento".

²⁴⁹ Si riporta un estratto dell'art. 7 del reg. 438/2001:

"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".

In tal modo il SIEQ consente l'immediato controllo che ogni spesa dichiarata sia contabilmente documentata e sia stata effettivamente sostenuta entro i termini di elegibilità, oltre a garantirne la verificabilità sul piano della legittimità e regolarità.

Con riferimento allo stato di attuazione dell'Iniziativa, le azioni di controllo poste in essere sono riepilogate nei prospetti che seguono. Si rappresenta che per la gran parte dei Partenariati di Sviluppo le attività progettuali si sono concluse a giugno 2008.

PRIMA FASE

Controlli di I livello sulle attività realizzate dalle PS settoriali e di Azione 3 della I Fase

I controlli di I livello sulle attività realizzate dalle PS settoriali e di Azione 3 della I Fase sono terminati nel 2007.

Controlli di I livello sulle attività realizzate dalle PS geografiche I Fase

Le azioni di controllo di I livello sulle attività realizzate dalle PS geografiche sono di esclusiva competenza degli Organismi Intermedi (OI) delegati (Regioni e Province autonome), i quali organizzano propri sistemi di gestione e controllo.

Su tali controlli, l'AdG ha esercitato un'azione di monitoraggio, attraverso la richiesta periodica di informative, tesa alla verifica del buon funzionamento dei sistemi adottati e della tipologia di controllo posto in essere.

Al fine di verificare l'efficacia dei controlli di I livello posti in essere dagli OI, sono stati attivati anche controlli di sistema, di concerto con l'Autorità di Pagamento (AdP) – Div. VI del Ministero del Lavoro.

Nella quasi totalità dei casi si prevede una verifica amministrativo contabile finale sul 100% della spesa rendicontata. L'attività di monitoraggio ed i controlli di sistema hanno evidenziato l'alternanza di controlli a campione, previsti nel corso del progetto, con controlli svolti sul 100% dei rendiconti intermedi.

L'Amministrazione riferisce che nelle risposte alle informative sui controlli, richieste dall'AdG agli OI, sono segnalati n. 2 casi di irregolarità.

Si presenta di seguito il quadro relativo alla chiusura delle PS geografiche di I fase, basato sulla documentazione relativa al monitoraggio delle verifiche amministrativo-contabili pervenuta all'AdG e relativa al 2008.

Prospetto 3 – PIC Equal – Progetti geografici verificati al 30.6.2009**I Fase Azione 2****(euro)**

N. Progetti ammessi*	240	Costo totale progetti ammessi**	275.080.229,94
N. verificati	228	Costo totale progetti verificati	264.109.564,08
% verificati/ammessi	95	Totale rendicontato	250.310.591,91
% media decurtato/rendicontato	1,45	Totale riconosciuto	246.682.821,58
		Totale decurtato	3.627.770,40

Fonte: Ministero del lavoro e delle politiche sociali

* Le PS geografiche Azione 2 ammesse a Equal I Fase sono 237; tuttavia i progetti effettivamente finanziati sono 240; la PS IT-G-VEN-621 è composta da 4 partner (PS in cordata) mentre alla PS IT-G-VEN-037 è stato revocato il finanziamento.

**Valori riferiti ai piani finanziari in vigore.

Le PS geografiche della I fase che hanno concluso le attività di verifica finale rappresentano il 95% delle PS ammesse a finanziamento, in quanto vi erano ancora 12 PS (4 Campania, 1 Lombardia, 2 Sardegna, 2 Valle d'Aosta e 3 Veneto) per le quali le procedure amministrative di chiusura contabile erano ancora in fase di definizione da parte dell'organismi Intermedi interessati.

SECONDA FASEControlli di I livello sulle attività realizzate dalle PS settoriali e di Azione 3 della II Fase

Al 30 giugno 2009 sono state effettuate 81 verifiche amministrativo-contabili finali dei progetti settoriali della II Fase.

Sono state verificate 49 PS nell'ambito dell'Azione 2 e 32 nell'ambito dell'Azione 3.

I controlli hanno riguardato un ammontare della spesa pari a euro 71 milioni, di cui euro 59 milioni per l'Azione 2 ed euro 12 milioni per l'Azione 3.

I prospetti seguenti descrivono nel dettaglio la situazione sui controlli svolti fino al 30.6.2009.

Sono state decurtate spese pari a euro 1,5 milioni, di cui euro 1,3 milioni per l'Azione 2 ed euro 200.000 per l'Azione 3, con una incidenza percentuale che si attesta intorno al 2% sul totale della spesa controllata.

Prospetto 4 – PIC Equal – PS settoriali verificate al 30.6.2009 – II Fase Azione 2 (euro)

N.°Progetti ammessi	56	Costo totale progetti ammessi	78.183.604,39
N. verificati	49	Costo totale progetti verificati	61.364.662,10
% verificati/ammessi	87,50	Totale rendicontato	59.089.694,50
% media importo decurtato/rendicontato	2,22	Totale riconosciuto	57.678.622,60
		Totale decurtato	1.310.323,77

Fonte: Ministero del lavoro e delle politiche sociali

Prospetto 5 – PIC Equal – PS settoriali verificate al 30.6.2009 – II Fase Azione 3 (euro)

N. Progetti ammessi	44	Costo totale progetti ammessi	15.505.652,23
N. verificati	32	Costo totale progetti verificati	12.694.051,75
% verificati/ammessi	72,73	Totale rendicontato	12.055.213,84
% media importo decurtato/rendicontato	1,67	Totale riconosciuto	11.853.425,45
		Totale decurtato	201.788,39

Fonte: Ministero del lavoro e delle politiche sociali

Il risultato dei controlli realizzati a conclusione dei progetti evidenzia, quindi, l'esistenza di irregolarità, che hanno portato a delle decurtazioni in percentuale anche superiore a quella considerata "fisiologica".

Controlli di I livello sulle attività realizzate dalle PS geografiche II Fase

Si ripresenta di seguito il quadro relativo alla chiusura delle PS geografiche di I fase, basato sulla documentazione relativa al monitoraggio delle verifiche amministrativo-contabili al 31 dicembre 2008, già inserito nella relazione dell'anno passato. L'identità dei prospetti è data dal fatto che nel primo semestre 2009 i dati sono rimasti sostanzialmente invariati, essendo ancora presenti 12 PS (8 in Sardegna, 2 nella P.A. di Trento e 2 in Valle d'Aosta) per le quali non è ancora stata definita la chiusura contabile dell'Azione 1.

Prospetto 6 – PIC Equal – PS geografiche verificate al 31.12.2008 – II Fase Azione 1(euro)

N. progetti ammessi	362	Costo totale progetti ammessi	12.254.205,53
N. verificati	350	Costo totale progetti verificati	11.938.614,78
% verificati/ammessi	97%	Totale rendicontato	11.778.654,67
% media importo decurtato/rendicontato	2,21%	Totale riconosciuto	11.518.280,90
		Totale decurtato	260.391,77

Per quanto riguarda l'Azione 2 delle PS geografiche, le attività di verifica nel corso del 2008 sono state svolte per circa il 32% delle PS finanziate; al 30 giugno 2009 tale percentuale è salita fino al 60%. Le attività di verifica si sono concluse alla fine del 2009.

Nel periodo di riferimento sono stati segnalati n. 12 casi di irregolarità.

Controlli di II livello

Il controllo di secondo livello è previsto dall'art. 10 del reg. 438/2001. In estrema sintesi, esso consiste in un'attività di controllo a campione, organizzata dagli Stati membri, volta a verificare, in particolare:

- 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".*

Tale controllo, svolto prima della conclusione dei singoli interventi, deve riguardare almeno il 5% della spesa totale ammissibile.

L'Organismo responsabile dell'attuazione del reg. 438/2001 è la Divisione VII della Direzione generale politiche per la formazione e l'orientamento, Ministero del lavoro e delle politiche sociali e l'attività esecutiva è affidata ad una Società di revisione di primaria esperienza.

Il servizio di controllo di II livello è stato assegnato nel 2004 alla Reconta Ernst&Young S.p.A.. Nel 2008 ed il primo semestre 2009, il controllore di II livello ha proseguito nelle attività di controllo secondo il proprio programma di audit, sia presso le PS settoriali che presso i diversi OI e PS geografiche. Le verifiche sono state svolte su un campione di progetti individuati a seguito dell'applicazione di una "metodologia di campionamento" condivisa nel 2005 con la Divisione VII della Direzione Generale per le Politiche per l'Orientamento e la Formazione.

I suddetti controlli si sono basati su campioni rappresentativi delle operazioni.

La metodologia utilizzata si è articolata in cinque fasi operative che hanno consentito di svolgere i controlli di secondo livello, secondo quanto previsto dalla normativa comunitaria di riferimento (ex Reg. 438/01), conformemente ai principi di revisione contabile internazionalmente applicabili alla fattispecie:

- Fase 1: Analisi della pista di controllo e valutazione dei rischi e dei controlli;
- Fase 2: Scelta della metodologia di campionamento ed estrazione del campione;
- Fase 3: Pianificazione dei controlli e reperimento dei documenti;
- Fase 4: Esecuzione dei controlli ed analisi dei risultati;
- Fase 5: Verifica del recepimento delle osservazioni "*follow-up*".

Gli audit hanno verificato il corretto funzionamento delle procedure e le modalità di gestione dei finanziamenti, sia delle PS settoriali che delle PS geografiche.

In occasione di questi incontri sono stati rilevati dati procedurali e finanziari sintetizzati in report periodici consegnati all'AG per permettere la gestione di un corretto *follow-up*.

MODALITÀ DI CAMPIONAMENTO DEGLI INTERVENTI DA ASSOGGETTARE A CONTROLLO

I fattori assunti a base del campionamento

Il PIC Equal, come già visto, prevede la realizzazione di progetti cofinanziati sia tramite Partnership Geografiche sia tramite Partnership Settoriali, ovverossia progetti attuati da partenariati aventi ricaduta rispettivamente a livello locale (gestiti dalle Regioni) e a livello nazionale (gestiti dal Ministero del lavoro DG POF – Divisione IV).

Anche in considerazione del fatto che la Commissione europea, relativamente alle PS Geografiche, prevede che ogni Regione sia considerata come Organismo Intermedio avente piena autonomia nella gestione di tale tipologia di interventi e che sia interessata – almeno una volta – dai controlli di secondo livello, è stata prevista la seguente metodologia di campionamento:

- per le PS Settoriali, la verifica di tutte le annualità di spesa previste dall'Iniziativa;
- per le PS Geografiche, in ottemperanza agli orientamenti della Commissione europea, che vengano selezionati e verificati progetti afferenti ad ogni singola Regione coinvolta nella forma di intervento in esame, con l'intento di coprire tutte le annualità di spesa.

Modalità di campionamento

Le Regioni coinvolte nell'IC Equal sono state suddivise in tre gruppi (7 Regioni ciascuno), tramite una selezione casuale, affinché tutte le Regioni/PA fossero sottoposte almeno una volta al controllo di II livello.

Si riporta di seguito la suddivisione delle Regioni nei tre gruppi:

- Primo Gruppo: Campania, Lombardia, Marche, Piemonte, Puglia, Trento, Umbria (annualità 2004 e annualità 2007, con esclusione di Trento per l'annualità 2004);
- Secondo Gruppo: Abruzzo, Bolzano, Liguria, Sardegna, Toscana, Valle d'Aosta e Veneto (annualità 2005 e primo semestre 2008, con esclusione di Valle d'Aosta e Bolzano per il primo semestre 2008).;
- Terzo Gruppo: Basilicata, Calabria, Emilia-Romagna, Friuli – Venezia Giulia, Lazio, Molise e Sicilia (annualità 2006 e secondo semestre 2008, con esclusione di Molise, Calabria e Friuli per il secondo semestre 2008).

I campionamenti effettuati hanno riguardato:

1. annualità di spesa 2000 – 2004;
2. annualità di spesa 2005;
3. annualità di spesa 2006;
4. annualità di spesa 2007;
5. Spesa primo semestre 2008;
6. Spesa secondo semestre 2008;
7. Annualità di spesa 2009.

Il sesto campionamento è stato effettuato nei mesi di marzo e aprile 2009 sulla spesa certificata al 31 dicembre 2008, relativamente alla sola annualità 2008 per

le PS Settoriali ed alla spesa certificata dal 1° gennaio 2007 al 31 dicembre 2008 per le PS Geografiche.

Per la selezione del campione di spesa da assoggettare a controllo è stato definito inizialmente il CRA (*Combined Risk Assessment*²⁵⁰) sulla base dell'analisi dei rischi effettuata considerando la scala "*Minimal – Low – Moderate – High*", ed aggiornata sulla base dei risultati ottenuti dalle verifiche svolte sul precedente campione di spesa.

Anche in virtù del basso tasso di errore riscontrato sul campione esaminato sull'annualità precedente, è stato considerato un livello di rischio Minimo (Minimal).

Nel prospetto che segue è illustrato – sulla base dei dati forniti dal Ministero – il dettaglio, per Misura, del campione selezionato e verificato nel corso dell'anno 2009, riferito alla spesa dell'anno 2008.

Prospetto 7 – PIC Equal – Spesa campionata e verificata, per Misure, al 31.12.2008

Misure	Campione		
	Spesa campionata al 31.12.2008	Spesa verificata al 31.12.2008	% camp./verif.
1.1	€ 2.206.435,40	€ 1.618.206,21	73,34
2.2	€ 1.786.010,84	€ 1.274.452,79	71,36
3.1	€ 1.381.874,91	€ 1.104.914,61	79,96
4.2	€ 731.842,59	€ 541.376,36	73,97
Totale	€ 6.106.163,74	€ 4.538.949,97	74,33

Risultati delle verifiche al 31 dicembre 2008

Si rileva che, a livello di Programma, la spesa complessivamente verificata a tutto il 31 dicembre 2008 ha registrato una copertura di oltre il 6%, superiore pertanto alla soglia minima del 5% richiesta dall'articolo 10 comma 2 del Reg. (CE) n. 438/2001.

Dalle verifiche sul sesto campione è emersa un'anomalia presso la Regione Lazio, che è stata oggetto di particolari approfondimenti da parte del controllore di II livello, dell'AdG e della Regione stessa.

Sostanzialmente, nell'ambito dei servizi di verifica e controllo previsti agli artt. 10 e segg. del Regolamento (CE) n. 438/2001, sono emerse criticità riguardanti le procedure di selezione dei progetti II fase.

In particolare, tali controlli hanno evidenziato la mancanza di documenti chiave comprovanti la regolarità di tali procedure (modalità di selezione dei docenti uni-

²⁵⁰ "Valutazione del rischio combinato", per determinare il grado di affidabilità del sistema di gestione e controllo del Programma.

versitari che hanno effettuato la selezione dei progetti, verbali del comitato di selezione, schede di valutazione dei singoli progetti).

L'amministrazione riferisce l'impossibilità di reperire la suddetta documentazione.

Conseguentemente, a seguito di una consultazione tra gli uffici interessati della Direzione Generale ed un lungo contraddittorio con la Regione, l'AdG nel 2010 ha ritenuto di decurtare l'intera dotazione finanziaria della II fase.

Avverso tale decisione la Regione ha manifestato l'intenzione di proporre ricorso amministrativo al TAR.

Audit sui sistemi

Nel corso dell'anno 2009, l'Autorità di Pagamento (AdP) ha eseguito un audit di sistema nelle Regioni Marche e Liguria.

Dalle comunicazioni di audit trasmessa dall'AdP all'AdG non risultano irregolarità di rilievo.

Audit della Corte dei conti europea – controllo DAS

Il controllo si è concluso in data 30.9.2005 ed in data 14.3.2006 la Corte dei Conti europea (CdCE) ha formalizzato le "constatazioni preliminari". Sulla base di tali osservazioni l'AG ha formalizzato controdeduzioni che sono state inviate dalla Corte dei Conti italiana alla CdCE in data 18.5.2006.

Come si evince nella nota della Commissione europea del 1° giugno 2007, l'audit della Corte dei conti europea sembrava concluso, rispetto alle azioni poste in essere dall'AdG nella fase *follow-up* del controllo DAS, concordando sulla adeguatezza del sistema di gestione e controllo nel suo complesso e sulla efficacia delle misure correttive adottate dalla stessa AdG.

La decurtazione inizialmente proposta dalla Corte dei Conti europea ammontava a euro 476.502,00. Sulla base degli elementi forniti dalla Corte (nel corso dell'audit) e dai Servizi della Commissione (nel corso delle successive interazioni), l'AdG ha individuato una parte delle spese contestate e di formulare le conseguenti controdeduzioni.

Premesso che le controdeduzioni accettate dalla Corte ammontavano a euro 82.701,00 e che una decurtazione di euro 15.000,00 era stata effettuata dall'Autorità di Gestione a seguito di specifico rilievo della Corte medesima, restavano da rettificare €. 378.801,00, come illustrato nella tabella che segue:

Decurtazione DAS iniziale	€ 476.502,00
Controdeduzioni accettate dalla Corte	€ 82.701,00
Decurtazione effettuata dall'AG	€ 15.000,00
Importo residuo da rettificare	€ 378.801,00

Durante le ulteriori operazioni di controllo effettuate dall'AdG e dagli OI coinvolti, in adempimento ai compiti e agli obblighi incombenti sullo Stato membro, ai sensi art. 39 par. 1 del Reg. CE 1260/99, sono stati decurtati ed accettati dalla Commissione, ai fini del conteggio della rettifica conseguente all'audit, ulteriori euro 90.717,98. Pertanto, con nota n. 17839 del 21.9.2009, la Commissione segnalava che restavano da rettificare spese per euro 288.083,00 (di cui euro 144.041,50 di quota comunitaria), da effettuarsi nel termine di 15 giorni.

Con nota n. 17/IV/0016681 del 22.9.2009 la AdG ribadiva di essersi trovata nella impossibilità di procedere alla rettifica di ulteriori somme poiché le restanti spese oggetto di contestazione non erano mai state dettagliate nella relazione della Corte dei conti europea, o negli atti successivi.

Riferisce il Ministero che l'AdG ha lamentato più volte nei confronti della Commissione tale carenza, evidenziando che l'assenza di elementi puntuali impediva ed impedisce la ricostruzione delle spese visionate nel corso dell'audit ed oggetto di rilievo.

Le richieste di chiarimento formulate dall'AdG con la nota ministeriale del 22.9.2009 sono rimaste inevase, mentre, in data 18.12.2009, a fronte di una domanda di pagamento di euro 13.308.125,97 di quota comunitaria, la Commissione ha accreditato l'importo di euro 13.164.084,51, trattenendo euro 144.041,16.

In data 1° giugno 2010 l'AdG ha rappresentato alla Commissione di ritenere la procedura adottata non aderente al dettato dell'art. 39 del paragrafo 2, Reg. CE 1260/99, richiedendo di essere formalmente convocata per una audizione, al fine di raggiungere *"in uno spirito di cooperazione fondato sul partenariato"*, *"un accordo sulle osservazioni e sulle conclusioni da trarsi"*.

Nelle more di tale incontro l'AdG ha richiesto, inoltre, l'accredito della somma trattenuta per poter provvedere al rimborso delle spese sostenute dai beneficiari finali.

2.5.2 PIC Urban II

Urban II è l'Iniziativa comunitaria del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) che ha come obiettivo "la riqualificazione economica e sociale delle città e delle periferie in crisi, per la promozione di uno sviluppo urbano ecocompatibile".

Dopo la fase Urban I del periodo 1994-1999, Urban II è proiettato più specificatamente a promuovere l'elaborazione e l'attuazione di modelli di sviluppo innovativi a favore del recupero socio-economico delle zone urbane in crisi.

Tale Iniziativa pone inoltre particolare riguardo alla condivisione e alla trasferibilità delle esperienze effettuate nell'Unione europea sul tema dello sviluppo urbano sostenibile.

Quadro finanziario dei 10 Programmi

L'ammontare complessivo di risorse destinate a finanziare l'Iniziativa Urban II è pari ad oltre 261 milioni di euro, di cui circa 114 milioni – pari al 44% del totale – sono a carico del FESR.

Il finanziamento del Programma, oltre che sui fondi di derivazione europea, è garantito da risorse pubbliche (statali, regionali, comunali, altro pubblico) per un totale di oltre 131 milioni di euro (50%), oltre che dai contributi dei privati, ammontanti ad oltre 15 milioni di euro (6% delle risorse complessive).

Il prospetto 1 indica in dettaglio l'articolazione della dotazione finanziaria assegnata a ciascun Programma approvato, oltre che i finanziamenti complessivi.

Prospetto 1 – PIC Urban II – Piani finanziari dei 10 Programmi

(euro)

Comune	Spesa pubblica									Privati	% su tot.	Costi ammissibili
	FESR	% su tot.	Partecipazione pubblica nazionale					Costi pubblici ammissibili	% su tot.			
			statale	regionale	locale	altro	Totale naz.					
Carrara	8.977.118	32,74	7.818.039	0	10.624.041	0	18.442.080	27.419.198	100,00	0	0,00	27.419.198
Caserta	15.202.978	51,46	7.081.531	0	3.379.254	0	10.460.785	25.663.763	86,87	3.880.626	13,13	29.544.389
Crotone	15.218.999	60,07	7.081.238	0	3.034.816	0	10.116.054	25.335.053	100,00	0	0,00	25.335.053
Genova	11.013.120	36,71	9.509.624	2.375.190	1.992.752	2.272.411	16.149.977	27.163.097	90,53	2.840.513	9,47	30.003.610
Milano	10.884.881	39,74	9.467.215	0	7.037.633	0	16.504.848	27.389.729	100,00	0	0,00	27.389.729
Misterbianco	15.192.805	59,98	7.065.836	0	3.069.339	0	10.135.175	25.327.980	100,00	0	0,00	25.327.980
Mola di Bari	8.742.791	39,34	4.064.223	576.740	6.076.426	0	10.717.389	19.460.180	87,56	2.765.216	12,44	22.225.396
Pescara	5.072.354	39,93	4.373.253	300.000	2.957.553	0	7.630.806	12.703.160	100,00	0	0,00	12.703.160
Taranto	12.867.384	39,05	5.985.059	1.171.000	8.239.896	0	15.395.955	28.263.339	85,78	4.687.033	14,22	32.950.372
Torino	10.892.949	37,77	9.471.792	1.894.773	1.894.776	3.078.083	16.339.424	27.232.373	94,43	1.606.180	5,57	28.838.553
Totale	114.065.379	43,58	71.917.810	6.317.703	48.306.486	5.350.494	131.892.493	245.957.872	93,97	15.779.568	6,03	261.737.440

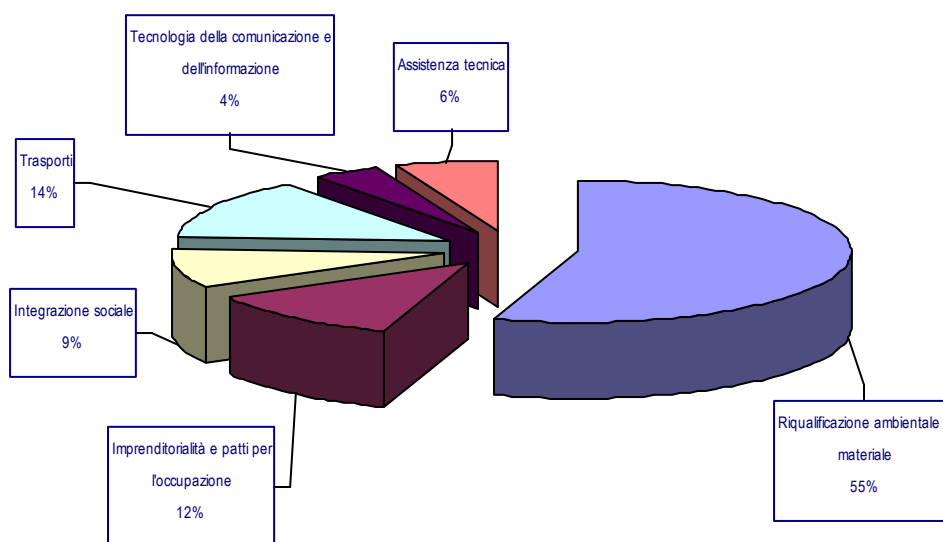
Fonte: Ministero delle infrastrutture e dei trasporti

La Commissione europea, nel documento "Prima valutazione dell'Iniziativa Urban" del 14 giugno 2002 ha individuato sei "ambiti di intervento" cui riferire le risorse del Pic Urban II.

Essi sono:

- Riqualificazione ambientale e materiale;
- Imprenditorialità e patti per l'occupazione;
- Integrazione sociale;
- Trasporti;
- Tecnologia della comunicazione e dell'informazione;
- Assistenza tecnica.

La ripartizione percentuale del Programma italiano è rappresentata nel grafico seguente:



Fonte: Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti

Avanzamento finanziario

Le *performances* finanziarie dell'Iniziativa Urban II, al 30 giugno 2009 – termine ultimo per l'ammissibilità delle spese – sono riportate in dettaglio, per ogni Programma, nel prospetto 2 in termini di capacità di impegno e capacità di spesa.

Complessivamente, Urban II ha conseguito i seguenti risultati finanziari:

- impegni per 276 milioni di euro, pari al 103% del costo totale;
- spese sostenute per 268 milioni di euro, pari al 103% del costo totale.

In termini di capacità di impegno rispetto alle risorse stanziare, alla chiusura del Programma, la maggior parte dei PIC espongono valori superiori al 100%.

I risultati più rilevanti in termini di spesa, al 30 giugno 2009, sono quelli relativi ai PIC di Pescara e Milano, con spese, rispettivamente, pari al 134% ed al 127% del costo complessivo del Programma. Il risultato minimo è ascrivito al PIC di Taranto, con una spesa pari all'80% del costo complessivo.

Prospetto 2 – PIC Urban II – Quadro degli impegni e delle spese al 30.6.2009

(euro)

Comune	Costo Totale	Impegni		Spese Certificate				
		Totale impegni	Impegni/Costo totale (%)	Spesa Pubblica		Spesa Privata	Spesa totale	Spesa totale/ Costo totale (%)
				FESR	Nazionale			
Carrara	27.419.198	29.700.080,47	108	9.241.484,82	18.120.088,38	0,00	27.361.573,20	100
Caserta	29.544.389	29.364.716,45	99	14.192.938,45	9.614.207,86	3.572.395,57	27.379.541,88	93
Crotone	25.335.053	25.924.869,06	102	15.319.829,96	10.177.011,89	0,00	25.496.841,85	101
Genova	30.003.610	31.886.145,43	106	11.080.630,22	17.286.693,30	3.322.728,47	31.690.051,99	106
Milano	27.389.729	34.839.522,77	127	13.845.484,45	20.994.038,30	0,00	34.839.522,75	127
Misterbianco	25.327.980	27.771.783,87	110	15.541.503,31	10.361.837,63	0,00	25.903.340,94	102
Mola di Bari	22.225.396	22.457.128,37	101	8.686.774,88	10.761.591,16	2.765.215,39	22.213.581,43	100
Pescara	12.703.160	16.994.349,11	134	6.776.299,88	10.218.049,36	0,00	16.994.349,24	134
Taranto	32.950.372	26.952.211,91	82	11.414.350,24	14.352.213,64	524.798,02	26.291.361,90	80
Torino	28.838.553	30.356.284,04	105	11.487.608,21	17.233.099,08	1.635.575,83	30.356.283,12	105
Totale	261.737.440	276.247.091,48	106	117.586.904,42	139.118.830,60	11.820.713,28	268.526.448,30	103

Fonte:Ministero delle infrastrutture e dei trasporti

Quanto all'avanzamento fisico, alla chiusura dei PIC risultano ultimati 589 progetti su 612. Dal prospetto che segue si può rilevare che risultano conclusi ed operativi tutti i progetti relativi ai PIC Carrara, Genova, Milano e Torino.

Prospetto 3 – PIC Urban II – realizzazione progetti

PIC	Numero Totale Progetti	Numero Progetti ultimati	Numero Progetti da ultimare	Percentuale realizzazione
Carrara	115	115	0	100,00
Caserta	62	57	5	91,94
Crotone	44	41	3	93,18
Genova	100	100	0	100,00
Milano	32	32	0	100,00
Misterbianco	38	36	2	94,74
Mola di Bari	83	75	8	90,36
Pescara	42	41	1	97,62
Taranto	57	53	4	92,98
Torino	39	39	0	100,00
Totale	612	589	23	96,24

Fonte: Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti

Attività di controllo

Nel corso del periodo di programmazione si sono svolti, su base campionaria, i controlli di II livello sulle spese certificate da ciascun PIC Urban II.

Tali controllo hanno interessato spese per 127 milioni di euro, su un totale di oltre 261 milioni, per una percentuale pari al 49%. Il valore finanziario complessivo delle irregolarità rilevate è stato pari a poco più di 1.000.000 di euro, che corrisponde ad un tasso di errore inferiore all'1% della spesa controllata.

Come si può osservare dal prospetto che segue, la distribuzione dell'errore trova la concentrazione più alta per i PIC di Caserta e Mola di Bari, risultando prossimo o uguale allo zero per i rimanenti PIC.

L'Amministrazione riferisce che non sono state segnalate criticità tali da compromettere l'efficacia complessiva del sistema di gestione e controllo dell'Iniziativa comunitaria.

Prospetto 4 – PIC Urban II – Quadro complessivo dei controlli di II livello (euro)

Comune	Progetti campionati	Importo delle spese controllate	Valore finanziario delle irregolarità rilevate	Tasso di errore (%)	Costo Totale	Percentuale di campionatura
Carrara	24	9.742.632,54	3.000,00	0,03	27.419.198	35,53
Caserta	25	14.717.239,88	554.065,47	3,76	29.544.389	49,81
Crotone	25	15.317.953,08	0,00	0,00	25.335.053	60,46
Genova	24	24.297.041,39	0,00	0,00	30.003.610	80,98
Milano	22	12.461.727,15	0,00	0,00	27.389.729	45,50
Misterbianco	26	11.862.135,41	6.510,00	0,05	25.327.980	46,83
Mola di Bari	25	8.061.813,07	438.479,12	5,44	22.225.396	36,27
Pescara	22	5.721.931,42	0,00	0,00	12.703.160	45,04
Taranto	24	13.007.875,91	18.368,34	0,14	32.950.372	39,48
Torino	24	11.996.727,19	14.945,80	0,12	28.838.553	41,60
Totale	241	127.187.077,04	1.035.368,73	0,81	261.737.440	48,59

Fonte: Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti

Considerazioni conclusive

Dal punto di vista finanziario, risulta che tutti i dieci PIC Urban II Italia, sia pure in misura differente, sono stati in grado di raggiungere gli obiettivi di spesa, con una percentuale del 103% della spesa sostenuta, rispetto alla dotazione complessiva.

Dal punto di vista dell'avanzamento fisico-procedurale il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha comunicato che tutti i Comuni registrano numerosi interventi conclusi e altri in fase conclusiva.

Anche sul fronte dei controlli, questi risultano eseguiti con una campionatura ben superiore a quella richiesta per legge, ottenendo riscontri in genere positivi, con la rilevazione di un margine di errore non significativo; peraltro, in due casi su dieci si è superata la soglia "fisiologica" del 2%.

2.5.3 PIC Leader +

L'Iniziativa comunitaria Leader nasce dalla constatazione, da parte della Commissione UE, che le zone rurali della Comunità devono affrontare una serie di problemi che costituiscono una grave minaccia per il loro futuro, quali l'invecchiamento della popolazione, l'esodo rurale persistente in alcune zone, il calo dell'occupazione.

Leader I ha segnato l'inizio di una nuova politica di sviluppo rurale fondata su un'impostazione territoriale, integrata e partecipativa.

Leader II ha esteso l'impostazione di Leader I, mettendo in risalto l'aspetto innovativo dei progetti.

Il contributo di Leader si fonda sui seguenti elementi:

- coinvolgimento degli operatori locali affinché riflettano sul futuro del loro territorio e se ne assumano la responsabilità;
- impostazione territoriale decentrata, integrata, fondata su un'azione ascendente;
- apertura delle zone rurali ad altri territori mediante lo scambio e il trasferimento di esperienze attraverso la costituzione di reti;
- capacità di promuovere interventi di dimensioni modeste qualora siano presenti intermediari amministrativi, tecnici e finanziari a sostegno dei titolari di piccoli progetti.

Leader + si propone di incoraggiare e aiutare gli operatori rurali a riflettere sulle potenzialità del territorio in una prospettiva a lungo termine.

L'Iniziativa promuove l'attuazione di strategie originali di sviluppo sostenibile integrate, di elevata qualità, concernenti la sperimentazione di nuove forme di:

- valorizzazione del patrimonio naturale e culturale;
- potenziamento dell'ambiente economico, al fine di contribuire a creare posti di lavoro;
- miglioramento della capacità organizzativa delle rispettive comunità.

L'aspetto "cooperazione" in senso lato costituisce un elemento fondamentale di Leader+. La Commissione sostiene la costituzione di partenariati di qualità tra vari operatori. Tali forme di cooperazione devono potersi costituire all'interno dei territori rurali, tra territori di uno stesso Stato membro o tra territori di diversi Stati membri, ed eventualmente di Paesi terzi.

Beneficiari del contributo Leader + sono un insieme di partner denominati "Gruppi di azione locale" (GAL). I Gruppi di azione locale elaborano la strategia di sviluppo e sono responsabili della sua attuazione. Detti gruppi devono essere l'espressione equilibrata e rappresentativa dei partner dei vari ambienti socio-economici del territorio. A livello decisionale, i partner economici e le associazioni devono rappresentare almeno il 50% del partenariato locale.

I membri del GAL devono essere insediati al livello locale e soddisfare una delle due condizioni seguenti:

- a. i partner in questione designano un capofila amministrativo e finanziario ai fini della gestione delle sovvenzioni pubbliche, il quale garantisce il corretto funzionamento del partenariato;
- b. oppure i partner in questione costituiscono una struttura comune con personalità giuridica il cui statuto garantisce il corretto funzionamento del partenariato e la capacità di gestire sovvenzioni pubbliche.

Non si è in grado di fornire dati finanziari aggiornati relativi a questo Programma, in quanto il Ministero delle Politiche agricole, pur sollecitato, non ha fornito i dati richiesti.

2.5.4 PIC Interreg IIIA – Programmi di cooperazione transfrontaliera

Premessa

I Programmi transfrontalieri, che riguardano frontiere terrestri e marittime, coinvolgono sia Stati membri dell'Unione che Paesi terzi, svolgendo un importante ruolo di conoscenza ed apprendistato per i Paesi di nuova adesione.

I Programmi Interreg IIIA cui partecipa l'Italia sono complessivamente nove: per otto di essi le Autorità di Gestione sono Regioni italiane; il programma "Italia-Grecia", invece, vede come AdG il Ministero dell'economia della Grecia (referente italiano è la Regione Puglia). Otto programmi sono stati approvati fin dall'inizio del periodo di programmazione; ad essi, nel dicembre 2004, si è aggiunto il Programma "Italia-Malta", che vede interessata, per parte italiana, la Regione Siciliana e riguarda Agrigento, Caltanissetta, Siracusa, Ragusa e Trapani (isole Egadi e Pelagie comprese).

Complessivamente, i citati Programmi prevedono la realizzazione di progetti ed interventi per 856 milioni di Euro, di cui 645 destinati a soggetti italiani. Tale rilevante quota nazionale, che costituisce il 75% dell'intero pacchetto di Programmi, è finanziata per 291 milioni di euro da Fondi FESR e per il rimanente da fondi nazionali.

La presente relazione si basa sui dati forniti dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, nonché su quelli forniti a quest'ultimo dalle varie Autorità di Gestione (AdG). I dati finanziari e le informazioni si riferiscono al 31.12.2009, ovvero – ove disponibili – anche a date successive. Peraltro, non tutte le AdG hanno fornito i dati richiesti dal Ministero; in tali casi, la relazione esporrà il dato più aggiornato disponibile.

Attuazione del Programma

Italia-Francia "Alpi" – ALCOTRA (AdG: Regione Piemonte)

Con Decisione n. C(2009)1201 del 19 febbraio 2009, emessa su conforme richiesta del Comitato di Sorveglianza, la data di ammissibilità della spesa è stata prorogata, al 30 giugno 2009. I sei mesi di proroga hanno permesso di realizzare ulteriori attività di gestione e di controllo e di convalidare le procedure di chiusura. La richiesta di proroga era derivata dalle manifestate difficoltà ad utilizzare le risorse disponibili a causa della crisi finanziaria e degli effetti di tale crisi sulla situazione socio-economica.

Il 21 aprile 2009 si è svolto a Torino il convegno di chiusura del programma "Insieme oltre i confini", cui hanno partecipato oltre 300 persone.

Italia-Svizzera (AdG: Regione Lombardia)

Analogamente al Programma testé illustrato, anche in questo caso la data di ammissibilità della spesa è stata prorogata al 30 giugno 2009 con la Decisione n. C(2009)1201 del 19 febbraio 2009. La richiesta è stata presentata nonostante il totale delle spese dichiarate dai beneficiari finali risultasse, al 31.12.2008, già superiore alla dotazione finanziaria del Programma. I sei mesi di proroga concessi dalla Commissione hanno permesso la regolare conclusione e rendicontazione per alcuni interventi che, anche a seguito della crisi finanziaria, hanno presentato dei ritardi nella conclusione delle attività rispetto alle previsioni iniziali.

Nel corso del 2009 è stato dato mandato per la realizzazione di uno studio/ricerca ai fini della stesura del Rapporto Finale di Esecuzione ed è stato organizzato un evento conclusivo del PIC Interreg IIIA Italia – Svizzera 2000/2006 realizzato il 20 Maggio 2009 a Como.

Italia-Austria (AdG: Provincia Autonoma di Bolzano)

Non sono state richieste proroghe del termine di eleggibilità della spesa.

Il 4 marzo 2010 il Comitato di Sorveglianza ha approvato il Rapporto Finale e la Dichiarazione di spesa finale, che sono stati immediatamente trasmessi alla Commissione europea, la quale li ha approvati il 11 agosto 2010.

Italia-Slovenia (AdG: Regione Friuli Venezia Giulia)

L'Autorità di Gestione del programma non ha fornito alcun dato.

Italia-Adriatico (AdG: Regione Abruzzo)

L'Autorità di Gestione del programma non ha fornito alcun dato.

Italia-Albania (AdG: Regione Puglia)

L'Autorità di Gestione del programma non ha fornito alcun dato.

Italia-Grecia (AdG: Grecia; referente nazionale: Regione Puglia)

L'Autorità di Gestione del programma non ha fornito alcun dato.

Italia-Malta (AdG: Regione Sicilia)

L'Autorità di Gestione del programma non ha fornito alcun dato.

Italia-Francia "Isole" (AdG: Regione Sardegna)

La data di ammissibilità della spesa è stata prorogata, con la già citata Decisione n. C(2009)1201 del 19 febbraio 2009, al 30 giugno 2009.

La stessa Decisione ha prorogato al 31 dicembre 2009 l'ammissibilità delle spese relative all'Asse IV del P.O. (Assistenza Tecnica). Pertanto, coerentemente con quanto disposto nella decisione della Commissione COM(2006)3424 "Orientamenti sulla chiusura degli interventi (2000/2006) dei Fondi Strutturali", al paragrafo 3.3, punto 3.3.4, la data ultima per la presentazione dei documenti di chiusura è il 31 marzo 2011.

Impegno delle risorse

Italia-Francia "Alpi" – ALCOTRA

Nel mese di dicembre 2008 il Comitato di Sorveglianza ha approvato con procedura scritta una riprogrammazione tecnica di fine programma al fine di allineare il piano finanziario reale con il piano finanziario del Complemento di Programma.

Complessivamente, gli interventi finanziati hanno allocato quasi 163 milioni di euro, pari al 106% delle risorse a disposizione.

Il superamento della dotazione finanziaria si è reso possibile in virtù del suo incremento – effettuato con risorse proprie – da parte delle Amministrazioni coinvolte nel programma, al fine di poter ammettere a contributo tutti gli interventi che presentavano caratteristiche progettuali di elevata qualità e di piena rispondenza alla strategia del programma.

2. Italia-Svizzera

I progetti finanziati nell'ambito del Programma hanno permesso il pieno utilizzo della dotazione finanziaria a disposizione, pari a euro 72.999.120.

La spesa complessiva al 30.6.2009 ammonta ad euro 80.035.461,29, che rappresenta il 109,64% della dotazione finanziaria. In questo caso, si è raggiunta tale performance a seguito della scelta delle Amministrazioni partner e del Comitato di Programmazione di richiedere ai beneficiari un contributo privato più alto rispetto al tasso di autofinanziamento previsto dal Complemento di Programmazione.

La predetta decisione, secondo quanto riferito dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, si spiega con la volontà di soddisfare un numero maggiore di richieste di contributo, a fronte del grande interesse suscitato dal Programma all'interno del contesto socio-economico transfrontaliero, ed è stata accompagnata anche da un incremento delle risorse finanziarie proprie messe a disposizione dalle singole Amministrazioni Partner.

3. Italia-Austria

Riguardo ai bandi di assegnazione delle risorse, la Provincia di Bolzano ed i partner austriaci risulta abbiano applicato il sistema "a sportello", mentre i progetti

nella Regione Veneto e nella Regione Friuli Venezia Giulia sono stati attuati mediante procedure ad evidenza pubblica con inviti a presentare proposte progettuali.

Non essendo stata richiesta alcuna proroga, l'annualità 2009 non ha registrato alcun nuovo impegno di risorse.

4. Italia-Slovenia

L'Autorità di Gestione del programma non ha fornito alcun dato.

5. Italia-Adriatico

L'Autorità di Gestione del programma non ha fornito alcun dato.

6. Italia-Albania

L'Autorità di Gestione del programma non ha fornito alcun dato.

7. Italia-Grecia

L'Autorità di Gestione del programma non ha fornito alcun dato.

8. Italia-Malta

L'Autorità di Gestione del programma non ha fornito alcun dato.

9. Italia-Francia "Isole"

In base alle informazioni fornite dal Ministero, nel corso del 2009 si è provveduto a portare a compimento le attività e i progetti approvati, inseriti all'interno del Programma. Si è, inoltre, proceduto ad approvare e ad attuare i progetti finanziati con le risorse liberate dai progetti coerenti.

Avanzamento finanziario

I prospetti che seguono sono relativi ai principali risultati finanziari (budget del Programma, risorse allocate, spesa certificata, spesa rimborsata ai beneficiari finali), dove gli importi sono onnicomprensivi, cioè riguardano l'intero periodo 2000-2008, e risultano aggiornati al 31.12.2009, eccettuati i casi nei quali le AdG non hanno fornito riscontro alle richieste ministeriali; in tali casi il dato è riferito al 2008 ed è riportato in corsivo. Per quanto riguarda le Regioni Abruzzo e Sicilia, neppure al 2008 avevano fornito dati, quindi il dato relativo a queste regioni è presente solo in parte o non è presente affatto.

I dati in percentuale sono stati calcolati utilizzando l'importo assoluto (cioè ad es. il totale dell'allocato sul totale del budget a disposizione), senza riportarne i relativi importi, per non "allargare" troppo la tabella.

Nel primo dei due prospetti sono indicati gli importi totali del Programma, nel secondo gli stessi importi per la sola parte italiana (cioè quanto assicurato dall'Italia

all'inizio della programmazione e quanto effettivamente allocato a beneficiari italiani come esito dei bandi, e quanto speso e di questo quanto rimborsato), includendo anche le eventuali risorse utilizzate in Italia per l'Assistenza tecnica.

Nel secondo prospetto, inoltre, risultano indicati anche i progetti approvati che vedevano beneficiari italiani nel partenariato (in teoria il 100% dei progetti approvati), e il numero di progetti che vedevano il beneficiario italiano come capofila (quando il Programma prevedeva tale figura).

Prospetto 1 – PIC Interreg III A Transfrontalieri Avanzamento finanziario al 31.12.2008 (dati aggiornati al 31.12.2009)**(euro)**

Programma	AdG	Budget					Indicatori di risultato			
		Totale	FESR	Stato	Regione	Altri	N. Progetti approvati	Allocato/ budget	Speso/ allocato	Rimborsato/ spesa
Italia-Francia "Alpi" - ALCOTRA	Piemonte	161.150.079	65.444.385	42.196.736	46.347.030	7.161.928	151	106,00%	92,00%	95,00%
Italia-Svizzera*	Lombardia	72.999.120	26.453.919	18.517.743	7.936.176	20.091.282	238	109,65%	99,99%	67,48%
Italia-Austria	Prov. Aut. BZ	72.827.844	34.783.162	26.494.610	6.348.940	5.201.132	532	130,49%	93,79%	81,61%
Italia-Slovenia	Friuli V.G.	101.010.372	48.684.681	32.051.851	13.186.444	7.087.396	495	107,00%	101,00%	94,00%
Italia-Adriatico*	Abruzzo	101.015.930	50.507.965	35.355.575	15.152.390	0	162			
Italia-Albania*	Puglia	72.807.946	33.227.973	23.259.599	9.968.374	6.352.000	85	100,00%	85,00%	85,00%
Italia-Grecia**	Grecia => Puglia	141.898.340	83.035.953	49.292.206	9.570.181		82	100,00%	80,00%	70,00%
Italia-Malta	Sicilia									
Italia-Francia "Isole"	Sardegna	115.688.099	53.928.379	27.776.615	20.900.764	11.868.017	163	101,52%	102,05%	90,00%

Fonte: Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti

*Programma con finanziamento comunitario assegnato esclusivamente all'Italia.

**AdG in Grecia, Regione Puglia referente per l'Italia.

Prospetto 2 – PIC Interreg III A Transfrontalieri Avanzamento finanziario al 31.12.2008 per il territorio italiano (agg. 2009)**(euro)**

Programma	AdG	Budget per l'Italia					Indicatori di risultato				
		Totale	FESR	Stato	Regione	Altri	Progetti con beneficiari italiani	Di cui con capofila italiano	Allocato/ budget	Speso/ allocato	Rimborsato/ spesa
Italia-Francia "Alpi" - ALCOTRA	Piemonte	97.368.520	39.680.878	37.017.657	16.998.922	3.671.063	149	114	107,30%	102,00%	95,00%
Italia-Svizzera*	Lombardia	72.999.120	26.453.919	18.517.743	7.936.176	20.091.282	238	238	109,65%	99,99%	67,48%
Italia-Austria	Prov. Aut. BZ	45.587.786	21.163.134	14.814.194	6.348.940	3.261.518	289	n.a.	135,49%	94,14%	78,84%
Italia-Slovenia	Friuli V.G.	94.704.102	43.954.979	30.768.526	13.186.443	6.794.154	462	462	107,00%	102,00%	95,00%
Italia-Adriatico*	Abruzzo	101.015.930	50.507.965	35.355.575	15.152.390	0	162				
Italia-Albania*	Puglia	72.807.946	33.227.973	23.259.599	9.968.374	6.352.000	85	85	100,00%	85,00%	85,00%
Italia-Grecia**	Grecia -> Puglia	63.801.204	31.900.602	22.330.421	9.570.181		82	41	100,00%	70,00%	70,00%
Italia-Malta	Sicilia										
Italia-Francia "Isole"	Sardegna	87.193.097	39.680.878	27.776.615	11.904.263	6.996.941	160	160	105,35%	102,84%	93,00%

Fonte: Ministero delle infrastrutture e dei trasporti

*Risorse FESR assegnate esclusivamente all'Italia.

**AdG in Grecia, Regione Puglia referente per l'Italia.

Attività di controllo ex art. 10 reg. 438/2001

Si riportano le notizie riferite dal Ministero per i programmi per i quali sono disponibili dati.

1. Italia-Francia "Alpi" – ALCOTRA

La verifica sulle spese del PIC Interreg IIIA Italia – Francia 2000/2006 cofinanziate dal FESR è avvenuta in due fasi sulla base dello stato di avanzamento della spesa.

Le pratiche campionate sono state estratte con tre distinti campioni di cui:

- a) il primo effettuato il 4 agosto 2005 sulla base della situazione dei progetti approvati al 30 giugno 2004;
- b) il secondo effettuato il 18 novembre 2008 sulla base della situazione dei progetti approvati dal 30 giugno 2004 al 7 aprile 2008;
- c) il terzo, relativo solo alla Regione Piemonte, effettuato il 28 dicembre 2009 per quanto riguarda le spese rendicontate sull'Asse 4, misure 4.1 e 4.2 precedentemente non campionate.

La verifica ha riguardato 31 progetti campionati e 66 controlli in loco, secondo un criterio di selezione quantitativo, tra quelli maggiormente rappresentativi risultanti dai dati di monitoraggio disponibili alla data delle verifiche ministeriali.

Il tasso di errore complessivo è risultato inferiore allo 0,2%.

2. Italia-Svizzera

Nel corso del 2008 sono proseguite le attività di controllo di primo e di secondo livello relative ai progetti finanziati con il PIC Interreg IIIA Italia – Svizzera 2000/2006.

Nel rispetto di quanto disposto dal sistema di gestione e controllo, le Strutture delle diverse Regioni, cui è demandato l'esercizio del controllo ordinario, hanno provveduto a verificare su base documentale il 100% delle spese ed ad effettuare verifiche in loco di I livello.

I controlli di primo livello non hanno rilevato irregolarità di tipo sistemico e l'Autorità di Gestione ha provveduto ad avviare tutte le azioni di recupero degli importi non riconosciuti ai beneficiari finali.

Con riferimento al Programma nel suo complesso, i progetti sottoposti a verifiche in loco di secondo livello sono stati 69, pari ad una spesa verificata di quasi 14 milioni di euro, pari ad oltre il 17% del totale della spesa finale certificata, soglia

ben superiore alla percentuale minima richiesta del 5% della spesa totale ammissibile.

Sulla base dei controlli effettuati sono state ritenute recuperabili spese per un importo vicino a 148.000 euro; la percentuale di errore/irregolarità, pertanto, risulta di poco superiore all'1%, inferiore, pertanto, al livello di materialità individuato, dagli Orientamenti sulla chiusura degli interventi (2000-2006) dei Fondi strutturali, come soglia accettabile (che è del 2%).

Il Ministero segnala, infine, che dalla spesa finale certificata sono state dedotte tutte le somme oggetto di rilievo da parte del controllo di primo e secondo livello.

La "Struttura Audit Interno" della Regione Lombardia, nel corso del 2010, ha avviato una missione di audit per verificare la conformità del sistema e delle procedure messe in atto dall'AdG per la chiusura della programmazione 2000/2006 Interreg IIIA Italia – Svizzera.

L'audit si è concluso con il rilascio di un Rapporto di Audit, attestante che l'Autorità di Gestione ha eseguito le raccomandazioni formulate a seguito delle attività di system audit e che le irregolarità rilevate a seguito dei controlli di primo e secondo livello sono state trattate adeguatamente.

3. Italia-Austria

Nella parte del programma INTERREG IIIA Italia – Austria della Provincia Autonoma di Bolzano sono stati controllati – su estrazione – complessivamente 18 progetti.

Dei 19 progetti inizialmente estratti uno non è stato controllato perché è risultato essere stato revocato con deliberazione dalla Giunta provinciale.

Nel corso del 2009, il controllo ha riguardato 4 progetti. La spesa totale controllata nel corso dei controlli ha superato il 6% del budget totale, e nessun errore è stato accertato.

9. Italia-Francia "Isole"

Nel corso del 2009 sono proseguite le attività di controllo di primo e di secondo livello relative ai progetti finanziati con il PIC Interreg IIIA Italia – Francia "Isole" 2000/2006.

Le Autorità di Gestione Ausiliarie e le Autorità di Pagamento Ausiliarie delle diverse Regioni cui è demandato l'esercizio del controllo ordinario, hanno provveduto a verificare su base documentale il 100% delle spese ed ad effettuare verifiche in loco di I livello.

Con riferimento ai controlli di II livello, nel corso dell'annualità 2009 sono stati realizzati 2 audit di sistema, effettuati dal certificatore unico, presso le autorità di gestione e di pagamento ausiliarie della *Collectivité Territoriale de Corse*.

Sono stati effettuati 11 controlli in loco sulle operazioni, uno dei quali nel 2010. È stata assoggettata a verifica una spesa di quasi 8 milioni di euro; che hanno dato come riscontro la dichiarazione di inammissibilità di spese per poco più di 3.000 euro, pertanto con una percentuale di errore del tutto trascurabile.

Considerazioni conclusive.

La disponibilità di dati molto lacunosa non permette di trarre conclusioni di carattere generale; questo aspetto è già di per sé da evidenziare in senso critico.

Pertanto, con riferimento ai progetti per i quali i dati sono disponibili, i dati ministeriali indicano che le attività di controllo hanno evidenziato tassi di errore o irregolarità molto bassi o addirittura assenti per tre progetti su quattro; per quanto riguarda il progetto Italia – Svizzera, a fronte di un campione sottoposto a controllo corrispondente al 17% del totale della spesa certificata, si è riscontrata una percentuale di errore di poco superiore all'1%, che è comunque inferiore alla soglia "fisilogica".

Si può concludere, quindi, che per i progetti riscontrabili, il grado di realizzazione appare aver raggiunto un livello soddisfacente.

2.5.5 PIC Interreg IIIB – Programmi di cooperazione transnazionale – note introduttive

Dei quattro Programmi Interreg IIIB, due (Medocc e Cadses) vedono un ruolo importante dell'Italia, che assicura le funzioni di Autorità di gestione e di Autorità di pagamento, organizza le attività del Segretariato e dei Comitati di sorveglianza e di programmazione e coordina la partecipazione delle Regioni italiane tramite il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (MIT).

Per i due rimanenti Programmi, gestiti rispettivamente a livello transnazionale dal Land austriaco di Salisburgo (Spazio Alpino) e dal Ministero dell'economia greco (Archimed) e contraddistinti comunque da una significativa partecipazione italiana, il MIT ha in carico il coordinamento di tutte le Amministrazioni nazionali interessate.

2.5.6 PIC Interreg IIIB – Medocc

L'obiettivo del Programma Interreg III B Medocc è quello di raggiungere un grado elevato di integrazione territoriale ed economica e di promuovere lo sviluppo sostenibile dell'area del Mediterraneo occidentale, attraverso la cooperazione tra Regioni appartenenti a diversi Stati con riferimento a settori differenziati.

Oltre all'Italia, che partecipa con tredici Regioni (Basilicata, Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Lombardia, Umbria, Piemonte, Sardegna, Sicilia, Toscana, Valle d'Aosta), gli Stati coinvolti nel Programma Interreg III B Medocc sono Spagna, Francia, Grecia, Portogallo, Regno Unito e Malta.

La Svizzera è associata al Programma così come i Paesi terzi eleggibili allo spazio in cooperazione con i Programmi Archimed e Cadses.

Il Programma è stato approvato con decisione della Commissione europea C(2001)4069 del 27 dicembre 2001, successivamente modificata con decisione C(2003)5326 del 23 dicembre 2003 e con decisione C(2004)4911 dell'8 dicembre 2004.

L'Italia svolge i ruoli di Autorità Unica di gestione (AUG) e di Autorità Unica di pagamento (AUP). La responsabilità è affidata al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

Quadro finanziario complessivo del Programma

Il quadro finanziario originario del Programma è quello approvato con decisione della Commissione europea C(2001) 4069 del 27 dicembre 2001. Tale piano finanziario prevedeva un importo, per l'intero periodo di programmazione, pari a 179,4 milioni di euro, di cui 97,3 milioni di euro di FESR (54%) e circa 82 milioni di

euro di cofinanziamento nazionale (46%), a valere sulle fonti di finanziamento messe a disposizione dai singoli Paesi.

A seguito della decisione di ammettere nel Programma – come nuovi Paesi – anche Grecia e Malta, sono state adottate alcune modifiche al piano originario.

La prima procedura di revisione del Programma, con l'inclusione della Grecia, è stata avviata nell'anno 2003 ed è terminata a dicembre dello stesso anno con la decisione della Commissione europea C(2003) 5326 del 23 dicembre 2003. Il nuovo piano finanziario prevedeva un importo complessivo di 214,3 milioni di euro, di cui 118,8 di FESR (55,4%) e 95,5 di contropartita nazionale (44,5%).

La seconda procedura di revisione del Programma, con l'inclusione di Malta, è stata avviata nell'anno 2004 ed è terminata a dicembre dello stesso anno con decisione della Commissione europea C(2004) 4911 dell'8 dicembre 2004. Il definitivo piano finanziario approvato con decisione della Commissione europea C(2007) 6666 del 14 dicembre 2007 prevede un importo complessivo di 214,9 milioni di euro, di cui 119,3 di FESR (55,5%) e 95,6 milioni di euro di contropartita nazionale (44,4%).

Il Complemento di programmazione del Programma Medocc è stato modificato tramite procedura di consultazione scritta dagli Stati membri del Programma in tre occasioni:

- Luglio 2008: al fine di completare la modifica di budget del Programma approvato con decisione della Commissione europea C(2007) 6666 del 14 dicembre 2007 sono state introdotte due modifiche: trasferimento di 200.000 euro dall'Asse II all'Asse III, riallocazione per Misura dei fondi dell'Asse III (FESR pari a 119,3 milioni di euro).
- Settembre 2008: all'interno del Complemento di programmazione sono stati inseriti gli indicatori.
- Ottobre 2008: il piano finanziario del Programma è stato modificato alla luce del disimpegno automatico dell'importo di 3,9 milioni di euro notificato all'Autorità di gestione con la Comunicazione della Commissione europea 7626 del 6 agosto 2008.
- Dicembre 2008: il Complemento di programmazione è stato modificato a seguito dell'osservazione formulata dal controllore di II livello circa la mancanza di formalizzazione del criterio di ripartizione delle spese transnazionali dell'Asse Assistenza tecnica tra gli Stati Membri, degli indicatori e di un piano finanziario corretto (FESR pari a 115,3 milioni di euro).

L'ultima variazione del piano finanziario è stata approvata con Decisione C(2009) 5359 del 6 Luglio 2009, a seguito del disimpegno automatico di circa 4 milioni di euro (budget FESR inalterato rispetto alla variazione del dicembre 2008).

Il prospetto che segue rappresenta il quadro finanziario aggiornato.

Prospetto 1 – PIC Interreg III B Medocc – (agg. 6.7.2009)

(euro)

Asse prioritario/ Misura	Costo Totale	PUBBLICO						
		QUOTA FESR		CONTROPARTITE NAZIONALI TOTALI				
		FESR	% FESR	Stato	collettività territoriali	altri contributi pubblici	Totale	pubblico naz./ costo totale
Asse 1	25.301.953	14.217.983	56%	6.615.465	3.975.633	492.872	11.083.970	44%
Misura 1.1	25.301.953	14.217.983	56%	6.615.465	3.975.633	492.872	11.083.970	44%
Asse 2	33.384.244	18.686.145	56%	9.451.952	4.525.028	721.119	14.698.099	44%
Misura 2.1	33.384.244	18.686.145	56%	9.451.952	4.525.028	721.119	14.698.099	44%
Asse 3	44.652.013	23.957.283	54%	13.182.809	6.489.248	1.022.673	20.694.730	46%
Misura 3.1	5.644.889	2.985.953	53%	1.748.537	783.016	127.383	2.658.936	47%
Misura 3.2	13.619.755	7.315.096	54%	4.007.459	1.984.117	313.083	6.304.659	46%
Misura 3.3	11.098.265	5.938.169	54%	3.304.400	1.603.692	252.004	5.160.096	46%
Misura 3.4	14.289.104	7.718.065	54%	4.122.413	2.118.423	330.203	6.571.039	46%
Asse 4	90.548.387	50.609.575	56%	25.697.718	12.732.979	1.508.115	39.938.812	44%
Misura 4.1	30.157.304	16.907.358	56%	8.464.168	4.277.051	508.727	13.249.946	44%
Misura 4.2	19.838.753	11.093.043	56%	5.620.833	2.793.757	331.120	8.745.710	44%
Misura 4.3	24.093.587	13.450.145	56%	6.865.957	3.378.009	399.476	10.643.442	44%
Misura 4.4	16.458.743	9.159.029	56%	4.746.760	2.284.162	268.792	7.299.714	44%
Asse 5	14.193.408	7.905.604	56%	4.243.237	1.995.135	49.432	6.287.804	44%
Misura 5.1	10.138.164	5.646.860	56%	3.030.893	1.425.102	35.309	4.491.304	44%
Misura 5.2	4.055.244	2.258.744	56%	1.212.344	570.033	14.123	1.796.500	44%
Totale	208.080.005	115.376.590	55%	59.191.181	29.718.023	3.794.211	92.703.415	45%

Fonte: Ministero delle infrastrutture e dei trasporti

Asse 1: Bacino del Mediterraneo

Asse 2: Strategia di sviluppo territoriale e sistemi urbani

Asse 3: Sistemi di trasporto e società dell'informazione

Asse 4: Valorizzazione del patrimonio e prevenzione del rischio

Asse 5: Assistenza tecnica

Avanzamento finanziario

Avanzamento della selezione dei progetti e impegni di spesa a livello di Programma

Per quanto riguarda il PIC Interreg III B Medocc, al 31 dicembre 2008 risultano selezionati e finanziati, attraverso tre bandi, complessivamente 142 progetti.

Nell'ambito del primo bando (2002) sono stati selezionati 44 progetti, per i quali l'ammontare delle risorse FESR è pari a 40,3 milioni di euro. Per quanto attiene alla partecipazione di soggetti italiani, si rileva che per 25 dei 44 progetti i soggetti capofila sono italiani mentre, nel complesso, i soggetti partecipanti italiani sono 197 su un numero totale di soggetti (o partner) pari a circa 330.

Per il secondo bando (2003), al termine delle attività di selezione il Comitato di programmazione ha ammesso a finanziamento 33 progetti. L'importo globale FESR dei progetti approvati ammonta a 31,6 milioni di euro; i capofila italiani sono 22, mentre nel complesso i soggetti partecipanti italiani sono 102 sul totale di 277.

Per il terzo bando (2004) sono stati approvati 26 progetti per un importo globale FESR pari a 22,5 milioni di euro. Dei 26 progetti 13 hanno capofila italiani e nel complesso i soggetti partecipanti italiani sono 88 su un numero totale di 247 soggetti.

Infine, il quarto bando ha visto l'approvazione, al 31 dicembre 2006, di 33 progetti. Nel 2007 si sono aggiunti ulteriori 6 progetti (per un totale di 3,4 milioni di euro a carico del FESR) approvati tra quelli presenti in lista di riserva e denominati come segue:

- Vegetpollozone (euro 561.548 FESR);
- Archeomed (euro 800.000 FESR);
- Medoctech (euro 500.000 FESR);
- Medina (euro 327.120 FESR);
- Mimarmed (euro 450.000 FESR);
- Medigate (euro 850.000 FESR).

La decisione di approvazione dei nuovi progetti menzionati risale alla riunione del Segretariato Transnazionale del 5 ottobre 2006 tenutosi a Sestri Levante.

Quattro dei 6 progetti in lista di riserva erano stati approvati con una parte del budget vincolato al verificarsi di due condizioni. Una di queste era l'assenza di disimpegno automatico. Con nota n. 4949 dell'11 luglio 2008, l'Autorità di gestione, ha comunicato ai capofila dei progetti, Medigate, Medocc-tech, Medina e Mimarmed che, essendosi verificato il disimpegno per l'annualità 2007, l'importo di FESR vincolato non poteva essere finanziato. L'importo FESR finanziato ai progetti di cui sopra è rimasto pertanto il seguente:

- Medigate: 695.630,79
- Medina: 242.695,74
- Medocc-tech: 433.084,23
- Mimarmed: 400.000,00,

Per un totale di 3,1 milioni di euro di FESR.

Il quadro complessivo dei progetti approvati con i 4 bandi sopra citati è indicato nel prospetto 2.

Prospetto 2 – PIC Medocc – Quadro complessivo progetti approvati e impegnato al 31.12.2009(euro)

Bando	Numero Progetti	FESR TOTALE impegnato sulla base della convenzione all'atto dell'approvazione	Numero Totale di Partner	Numero Partner Italiani	Numero capofila italiani
2002-2003	44	40.390.840,40	330	197	25
2003-2004	33	31.679.083,14	277	102	22
2004-2005	26	22.494.048,82	247	88	13
2005-2006	33	25.027.830,38	295	89	9
Lista di Riserva 2005 -2006	6	3.348.866,45	40	11	2
Totale	142	122.940.669,19	1.189	487	71

Fonte: Ministero delle infrastrutture e dei trasporti

Avanzamento delle certificazioni della spesa e dei pagamenti a livello di Programma

La Commissione europea, nella comunicazione del 15.2.2007, ha informato l'Autorità di gestione di aver adottato la misura precauzionale dell'interruzione dei pagamenti in conseguenza dei ritardi che si sono accumulati nell'avvio dei controlli di II livello e nella scelta dell'auditor indipendente a cui affidarli e in base al fatto che una non corretta gestione del Programma Medocc fosse da presumere in analogia con le deficienze precedentemente accertate in capo al Programma Cadses in sede di audit, per la condivisione da parte di entrambi i programmi degli Organismi di gestione.

In data 14.11.2007 l'Autorità di pagamento ha provveduto a trasmettere alla Commissione europea una nuova versione della domanda di pagamento al 31.12.2006, secondo quanto richiesto dai servizi di audit della Commissione europea.

In data 28.12.2007, l'Autorità di pagamento ha trasmesso alla Commissione la settima domanda di pagamento del contributo comunitario al 31.12.2007.

Inoltre, alla stessa data, l'Autorità di pagamento ha presentato una nuova domanda di pagamento al 31.12.2007 (ottava), riportante spese effettivamente sostenute e contabilizzate con la sola procedura di monitoraggio del Programma, al fine di tenere conto dei reali flussi di spesa realizzati nel corso dell'annualità 2007.

In data 21.7.2008, l'Autorità di pagamento ha trasmesso alla Commissione europea una domanda di pagamento del contributo comunitario al 31.12.2007 rettificata (ottava bis).

Infine, in data 26.7.2010, l'Autorità di Pagamento ha trasmesso alla Commissione europea la nona Domanda di Pagamento chiedendo il versamento della somma di euro 8.221.157,92, che la Commissione europea ha ritenuto valida, versando, nel mese di Settembre 2010, l'intero importo sul conto del MEF-IGRUE.

Conseguentemente, in termini di avanzamento della certificazione della spesa e prendendo a riferimento le risorse FESR, si riscontra l'importo cumulato di quasi 91 milioni di euro (prospetto 3).

Prospetto 3 – PIC Medocc – Quadro delle spese certificate al 15.09.2010 (euro)

SPESE FESR PER ANNUALITÀ							
CUMULATE al 31.12. 2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	TOTALE al 15.09.2010
13.717.537	19.212.744	20.216.188	17.685.170	11.338.537	7.825.035	405.439	90.891.361

Fonte: Ministero delle infrastrutture e dei trasporti

In merito ai pagamenti effettuati, il Ministero riferisce che, sul totale del finanziamento FESR, pari ad euro 119.346.457, al 31.12.2009 risultano effettuati pagamenti per euro 79.816.193,37.

Avanzamento degli impegni, delle certificazioni della spesa e dei pagamenti a livello nazionale

La quota del Fondo FESR dell'intero Programma destinata all'Italia è di 48,3 milioni di euro, pari al 40,5% del finanziamento comunitario (119,3 milioni di euro).

L'impegno complessivo a favore dei soggetti partecipanti nazionali è pari a 46,8 milioni di euro, corrispondenti al 97% circa della dotazione FESR destinata dall'Italia (prospetto 4).

Con Decisione C(2009)1201 del 19/02/2009 la Commissione europea ha esteso il periodo di eleggibilità delle spese del Programma relative ai progetti fino al 30.6.2009 e delle sole spese dell'Asse di Assistenza Tecnica del Programma fino al 31.12.2009.

Prospetto 4 – PIC Medocc – Quadro degli impegni a livello nazionale al 31.12.2009(euro)

Totale FESR Italia 2000/2006 da Programma (a)	Impegni FESR						Avanzamento per gli impegni (b/a)
	bando 2002	bando 2003	bando 2004	bando 2005	Totale FESR impegnato (b)	Ex Lista di Riserva bando 2005/2006	
48.362.476,00	21.380.877,98	15.677.419,10	8.325.620,88	7.266.772,33	52.650.690,29	1.150.283,00	109%

Fonte: Ministero delle infrastrutture e dei trasporti

Attualmente, risultano impegnati a favore di soggetti partecipanti italiani risorse nazionali pari al 100% della quota comunitaria.

Il prospetto 5 mostra l'avanzamento delle spese certificate dai partner italiani al 31 dicembre 2009, che ammonta a 48 milioni di euro, pari al 99% della dotazione finanziaria nazionale.

Prospetto 6 – Quadro delle spese certificate Italia al 31.12.2009**(euro)**

FINANZIAMENTO FESR ITALIA TOTALE (a)	SPESE FESR							(%) b/a
	CUMULATE 2000-2004	2005	2006	2007	2008	2009	TOTALE SPESE al 31.12.2009 (b)	
48.362.476,00	4.727.209,70	11.084.017,58	5.335.532,36	13.534.402,54	7.746.239,93	5.648.736,41	48.076.138,52	99%

Fonte: dati comunicati dal servizio di certificazione nazionale di I livello

Attività di controllo

Controlli della Commissione europea

Come già riferito in precedenza, la Commissione europea con nota del 15.2.2007 ha comunicato all'Autorità unica di gestione (AUG) l'interruzione dei pagamenti a valere sul Programma. A seguito della missione di audit da parte dei Servizi della Commissione europea sul Programma (21-24 maggio 2007) e del relativo Rapporto di audit del 17 luglio 2007, sono state rilevate carenze del sistema di gestione e controllo.

Con nota del 28 settembre 2007, l'Autorità di gestione ha informato la Commissione europea delle azioni avviate in tal senso.

Con nota del 20 novembre 2007, la Commissione europea ha comunicato all'Autorità di gestione l'avvio della procedura di sospensione dei pagamenti del Programma, ritenendo - nonostante le attività prontamente intraprese dalle Autorità del Programma - di non disporre ancora di elementi sufficienti per giudicare affidabile il sistema di gestione e controllo.

Con nota del 25 gennaio 2008, e griglia riassuntiva del 4 marzo 2008, l'Autorità di gestione ha comunicato alla Commissione europea l'esito delle azioni correttive intraprese.

Con nota 3581 dell'11 luglio 2008, la Commissione europea ha disposto la sospensione dei pagamenti e ha previsto specifici adempimenti in capo agli organismi di gestione del Programma e agli Stati membri, assegnando il termine di tre mesi per formulare la risposta e fornire prova documentale dell'effettivo svolgimento delle attività richieste (17.10.2008).

L'Autorità di gestione ha assunto il coordinamento delle azioni da intraprendere da parte degli Stati membri e dei vari organismi coinvolti, informando periodicamente la Commissione europea dell'avanzamento dei lavori ed ha risposto alla Commissione con nota del 17 ottobre 2008 e nota integrativa del 27 ottobre 2008.

La Commissione europea, non ritenendo sufficiente quanto prodotto, ha proceduto ad un ulteriore Audit, presso i Beneficiari finali, nei mesi di gennaio e febbraio 2009, allo scopo di verificare la qualità dei controlli di II livello (art. 10 del Reg. 438/2001) che, per questo Programma, sono svolti dalla Società IZI S.p.A. Tale audit – per quanto riguarda l'Italia – è stato condotto sull'insieme dei rendiconti presentati e certificati dai due Partner, Regione Piemonte (progetto Castrum) e Regione Lombardia (progetto Rinamed).

La Commissione ha, quindi, comunicato con nota del 12.6.2009 la decisione di applicare una correzione finanziaria al budget del Programma Interreg IIIB Medocc – ai sensi dell'art. 39 del reg. CE 438/2001 – pari al 5% dell'importo FESR dovuto alla chiusura del Programma stesso, adducendo le seguenti motivazioni:

1. mancato invio da parte di 3 Stati Membri (Spagna, Portogallo e Grecia) delle relazioni sulle verifiche di conformità previste dall'art. 2 della Decisione di sospensione dei pagamenti;
2. mancato rimborso da parte dell'Autorità di Pagamento del 5 % delle quote richieste a rimborso dai beneficiari finali, operando una trattenuta di parte della quota FESR erogata dalla Commissione;
3. carenze nei controlli ex artt. 4 e 10, in particolare in materia di appalti pubblici e di rendicontazione delle spese degli enti *in-house*.

Il Ministero riferisce le azioni messe in atto dall'Autorità Unica di Gestione a seguito della comunicazione della Commissione.

In particolare, con riferimento al punto 1, sono state effettuate ripetute comunicazioni di sollecito dell'invio dei Rapporti finali d'esecuzione dei controlli di conformità agli Stati Membri ancora inadempienti; ciononostante, i contributi di tali Stati Membri, non sono pervenuti entro la data di redazione della nota della Commissione europea rendendo, di fatto, incompleta la risposta fornita dall'Autorità Unica di Gestione alla Commissione.

Il Rapporto finale della Spagna è pervenuto in data 9.6.2009, quello della Grecia in data 12.6.2009, mentre quello del Portogallo, dopo un ulteriore sollecito, è ufficialmente pervenuto in data 29.7.2009.

Per quanto riguarda le osservazioni di cui al punto 2 della nota della Commissione, il MIT riferisce che l'Autorità Unica di Pagamento, di concerto con l'Autorità Unica di Gestione, ha avviato, fin dal suo insediamento, il rimborso delle trattenute operate sulle richieste di pagamento dei beneficiari finali, interrompendo la pratica della trattenuta dei fondi FESR.

Infine, con riferimento al punto 3, viene evidenziato che, con nota del 25.6.2009, l'AUG ha richiesto alla società IZI SpA, responsabile dei controlli ex art. 10 del reg. (CE) 438/2001, di produrre un resoconto dettagliato sulle modalità di svolgimento dei controlli effettuati presso i Beneficiari oggetto di verifica da parte dei servizi d'Audit della Commissione europea; inoltre, con ulteriore nota del 7.7.2009, l'AUG ha richiesto che i tre Stati Membri coinvolti dall'audit di Gennaio 2009, in accordo con i relativi servizi di certificazione nazionale, conducessero delle verifiche approfondite su quanto rilevato dai servizi di Audit della Commissione al fine di collezionare tutti gli elementi utili a sostenere il contraddittorio e a dimostrare l'affidabilità del sistema di controllo.

Successivamente sono state convocate dall'Autorità Unica di Gestione varie riunioni tecniche con gli Stati membri e con la società incaricata del controllo di II livello, al fine di concordare la risposta della medesima alle osservazioni della Commissione, nonché la posizione da tenere in sede di audizione da parte di quest'ultima.

In data 2.9.2009 si è svolto l'incontro con i referenti della Commissione europea per addivenire ad una posizione condivisa sull'ammontare della decurtazione finanziaria.

La correzione finanziaria, in misura del 5% della spesa certificata dichiarata alla Commissione alla data del 31.12.2007, ammonta a euro 4.332.783,48.

Non appena ricevuta la nota ufficiale relativa al taglio del contributo FESR, l'AUG ne ha dato notizia agli organismi e Stati Membri del Programma, considerato l'impatto delle ricadute di tipo politico/finanziario derivante dalla ripartizione della correzione finanziaria al Programma, avviando, contemporaneamente una fase di concertazione con gli Stati Membri per concordare le modalità di ripartizione della correzione finanziaria.

L'ottava domanda di pagamento è stata nuovamente rivista, in base alle indicazioni dei servizi stessi della Commissione: l'importo complessivo di avanzamento finanziario è stato mantenuto inalterato, mentre l'importo FESR dell'annualità è stato diminuito dell'importo di euro 4.332.783,48, pari all'ammontare della correzione finanziaria (sui soli Assi 1,2,3 e 4), e l'importo delle contropartite nazionali è stato conseguentemente aumentato per pari importo.

Con nota informativa dei Servizi del 13.5.2009, relativa alla chiusura dei Programmi INTERREG III a seguito delle estensioni approvate, la Commissione europea, confermando che la data ultima di ammissibilità delle spese viene posticipata al 31.12.2009, ha comunicato che il termine ultimo per la presentazione dei docu-

menti di chiusura del Programma viene posticipato al 31.3.2011 (cioè 15 mesi dopo), conformemente a quanto disposto dalla Decisione della Commissione C(2006)3424 del 1.8.2006.

Il MIT riferisce che, in data 18.12.2009, l'AUG ha richiesto alla Commissione una proroga del periodo di eleggibilità delle spese di assistenza tecnica fino al 31.12.2010, al fine di poter procedere alla proroga degli incarichi precedentemente affidati, con riguardo alle sole attività necessarie alla chiusura del Programma.

Controlli di I livello

Poiché nel corso dell'audit svolto nel mese di maggio 2007, gli auditors della Commissione europea avevano ravvisato la mancanza di un sistema adeguato di procedure per la verifica delle forniture di beni e servizi e della veridicità della spesa dichiarata, in applicazione delle disposizioni contenute nell'art. 4 del reg. 438/2001, in data 16 ottobre 2007 l'Autorità di gestione ha organizzato una giornata di lavoro dei Certificatori nazionali dello spazio Medocc e in data 20 maggio 2008 è stata approvata e adottata dai servizi certificatori nazionali la seguente documentazione discussa il 16 ottobre 2007:

- La metodologia per i controlli di I livello art. 4 reg. 438/2001;
- Le check list;
- Il modello di certificazione di spesa.

Tali materiali sono stati diffusi ai coordinamenti nazionali e ai servizi di certificazione nazionale degli Stati membri del Programma e pienamente adottati.

Con riferimento all'ITALIA:

VERIFICHE FISICHE DELLE OPERAZIONI (ART. 4 DEL REG. CE 438/2001) CONDOTTE NEL 2009

Il processo di campionamento ha portato all'identificazione di un campione costituito da 3 beneficiari finali, titolari complessivamente di 20 progetti aventi un peso finanziario pari al 6,31% del totale della spesa rendicontata dal 1.1.2006 fino al 31.12.2008, nell'ambito del PIC Interreg IIIB MEDOCC.

1. La Provincia di Terni è stata selezionata tra i beneficiari finali da sottoporre al controllo fisico condotto in loco dal maggio 2009, dai referenti della Società KPMG Advisory S.p.A., sul totale della spesa rendicontata dal 1.1.2006 al 31.12.2008 dalla Provincia stessa, nell'ambito del progetto Medacthu.
2. L'Università della Calabria è stata selezionata tra i beneficiari finali da sottoporre al controllo fisico condotto in loco nello stesso periodo nell'ambito del progetto Urbacost.

3. Sempre dal maggio 2009, la Regione Siciliana è stata selezionata tra i beneficiari finali da sottoporre al controllo fisico condotto in loco dai referenti della Società KPMG Advisory S.p.A., nell'ambito dei progetti Capital Bleu, Cultour Med, Desertnet II, Evimed, Grinmed, Identite Mediterranee, La Tela Di Aracne, Marimed, Medcypre, Medins, Medisdec Stratmed, Pic-Rm, Remomed, Riscmass, Securmed, Sedemed II, Space, Urbacost.

Il MIT riferisce non essere emerse irregolarità dai verbali dei controlli effettuati.

COINVOLGIMENTO DEL SOGGETTO INCARICATO DELL'ATTIVITÀ DI CONTROLLO DI I LIVELLO NELL'AMBITO DELLE RISULTANZE DELL'AUDIT DELLA COMMISSIONE EUROPEA SUL SISTEMA DI GESTIONE E CONTROLLO DEL PROGRAMMA DEL FEBBRAIO 2009

Preso atto dei contenuti del Rapporto d'audit 2009/REGIO/J3/738/1, il 25.6.2009 l'AUG ha formalmente richiesto alla Società KPMG di voler fornire un dettagliato e puntuale riscontro scritto in merito a tutte le osservazioni formulate e riportate nel Rapporto d'audit, eventualmente fornendo ulteriori materiali ove carenti e/o illustrando le modalità di svolgimento dei controlli nei casi in cui la Commissione aveva rilevato che tali verifiche sui progetti Castrum e Rinamed (partners Regione Piemonte e Regione Lombardia) non erano state condotte in modo conforme alle previsioni regolamentari.

Il riscontro fornito nel luglio 2009 è stato inserito nella documentazione allegata alla nota di risposta dell'AUG al Rapporto d'audit.

Anche in questo caso, a quanto viene riferito dal Ministero, dalla relazione non sono emerse irregolarità.

Controlli di II livello

Come rappresentato dalla società incaricata dei controlli di II livello, a fronte di spese ammissibili dei progetti del primo bando pari a 63,6 milioni di euro il controllo ha preso in esame un campione rappresentativo pari a 4 milioni di euro (6% circa del totale). Le spese irregolari riscontrate ammontano a 687,92 euro, corrispondenti allo 0,02% del campione estratto.

Con riguardo all'audit di sistema condotto dalla società di revisione, quest'ultima ha mosso i medesimi rilievi sollevati in sede di audit dalla Commissione europea, rilevando tuttavia che l'Autorità di gestione e pagamento, al fine di rispondere alle osservazioni della Commissione, ha avviato una serie di attività tra cui riunioni di coordinamento, la redazione di un manuale dell'Autorità unica di pagamento e di una metodologia condivisa dei controlli di I livello, la predisposizione di format comuni all'area Medocc e la realizzazione e messa in opera di un nuovo si-

to web e un data-base. Nel corso del 2008 sono stati effettuati controlli a campione in loco e sono stati selezionati e controllati i progetti Marimed, Medisdec Stratmed, Nurmedit, Paleomed, Pamela, Sedemed II, Semclimed, Waterfront Med, Wermed, ed è stato condotto un audit di sistema sugli organismi del Programma e sul controllo ex art. 4 reg. 438/2001 degli Stati membri.

In esito a tali controlli, le spese irregolari riscontrate dall'Organismo indipendente ammontano a 9.254 euro, di cui 5.661 FESR, per le quali l'Autorità di gestione e di pagamento disporranno le dovute procedure di recupero.

I controlli hanno, inoltre, riguardato la verifica dei sistemi di gestione e controllo dell'autorità di Gestione, dell'Autorità di Pagamento, del Segretariato Tecnico Congiunto, dei responsabili nazionali dei controlli ex art. 4, nonché controlli a campione sulle operazioni.

I controlli in loco hanno riguardato la verifica di tutti gli aspetti amministrativi, finanziari, fisici, tecnici dei progetti, al fine di assicurare la verifica della regolarità e dell'ammissibilità della spesa.

Con Ordine di Servizio ministeriale 1801 del 30.6.2009, l'Arch. Roberto Ferazza è stato incaricato del ruolo di Presidente del Gruppo di Controllo Finanziario del Programma responsabile della Dichiarazione di chiusura dell'intervento ai sensi dell'art. 38 lett. f) del Reg. (CE) 1260/1999.

AVANZAMENTO DELLE ATTIVITÀ DI CONTROLLO N. 5 (GENNAIO-GIUGNO 2009):

- Realizzazione di controlli in loco su 6 partner selezionati nell'ambito del secondo campionamento e preparazione dei rapporti di audit;
- Campionamento e conduzione di controlli in loco su due operazioni nell'ambito dell'asse 5, assistenza tecnica Italia;
- Aggiornamento dell'audit di sistema dell'Autorità di Gestione, Autorità di Pagamento e Segretariato Tecnico Congiunto del Programma;
- Redazione della bozza del Rapporto annuale ex art. 13, sottoposto alla Commissione europea, recependo le osservazioni formulate dal Gruppo di Controllo Finanziario;
- Realizzazione della procedura e metodologia per la redazione della Dichiarazione di chiusura dell'intervento (art. 15);
- Analisi dei documenti in supporto alle spese sostenute nell'ambito dell'asse 5 dagli Stati Membri del Programma e identificazione della documentazione carente;

- Preparazione del rapporto relativo agli esiti dell'audit condotto dai servizi della CE e di tutta la documentazione di supporto;
- Partecipazione alle riunioni del Gruppo di Controllo Finanziario, agli incontri con le Autorità di Programma, alle riunioni del Comitato di Sorveglianza e Programmazione.

AVANZAMENTO DELLE ATTIVITÀ DI CONTROLLO N. 6 (LUGLIO-DICEMBRE 2009):

- Preparazione dei rapporti di audit relativi ai controlli svolti sui partner selezionati nell'ambito del secondo campionamento;
- Preparazione dei rapporti di audit relativi ai controlli svolti sull'assistenza tecnica in Italia;
- Realizzazione dei controlli in loco sulle operazioni selezionate nell'ambito dell'assistenza tecnica in Francia;
- Preparazione della riunione del Gruppo di Controllo Finanziario (12/11/2009);
- Partecipazione alla riunione del Gruppo di Controllo Finanziario (12/11/2009), presentazione e discussione delle risultanze dei controlli di sistema e sulle operazioni campionate;
- Definizione della versione finale del Rapporto ex art. 13 per l'annualità 2008;
- Realizzazione della procedura e metodologia per la redazione della Dichiarazione di chiusura dell'intervento (art. 15);
- Coinvolgimento nelle fasi dell'audit della Commissione europea, partecipazione all'incontro bilaterale con la Commissione del 2.9.2009 a Bruxelles e supporto agli organismi di Programma e di chiusura per la revisione e trasmissione dei materiali e documenti richiesti dalla Commissione;
- Partecipazione alle riunioni del Gruppo di Controllo Finanziario, agli incontri con le Autorità di Programma, alle riunioni del Comitato di Sorveglianza e Programmazione.

Regola "n+2"

Come già visto nel paragrafo relativo al quadro finanziario del Programma, a seguito della comunicazione relativa al disimpegno automatico di Programma del 06/08/2008 il piano finanziario è stato nuovamente corretto (con un budget FESR di 115.376.590,00). Questa variazione è stata approvata con Decisione C(2009) 5359 del 6 Luglio 2009.

2.5.7 PIC Interreg IIIB – Cadses

Finalità

L'obiettivo del Programma transnazionale Interreg III B CADSES (Central, Adriatic, Danubian and South-Eastern European Space) è rappresentato dal raggiungimento di un elevato grado di integrazione territoriale ed economica e dalla promozione di uno sviluppo sostenibile dell'area europea coinvolta attraverso la cooperazione tra più Stati e più settori.

Tra le aree di Interreg III B, l'area Centro Europea-Danubiana e Adriatico-Balcanica è la più vasta e complessa d'Europa.

Quest'area include Regioni appartenenti a 18 Paesi, non solo dell'Unione.

Alla prima fase di programmazione hanno partecipato alcuni Stati membri (Austria, Germania, Grecia, Italia), i Paesi terzi (Albania, Bosnia Erzegovina, Bulgaria, Croazia, Repubblica federale di Jugoslavia, Repubblica di Macedonia, Repubblica di Moldova, Romania, Ucraina) e taluni dei Paesi in accesso (Repubblica Ceca, Ungheria, Polonia, Slovacchia, e Slovenia). Successivamente, con l'allargamento dell'Unione europea del 1° maggio 2004, la Polonia, la Repubblica Ceca, la Slovacchia, la Slovenia e l'Ungheria, diventati Stati membri, hanno ottenuto la possibilità, nell'ambito del Programma Cadses, di accedere ai fondi FESR; dal primo gennaio 2007 anche Romania e Bulgaria sono entrati a far parte come stati membri.

Per quanto riguarda l'Italia, le regioni ammissibili ai finanziamenti del Programma sono: Abruzzo, Basilicata, Friuli-Venezia Giulia, Emilia-Romagna, Lombardia, Marche, Molise, Puglia, Umbria, Veneto e Trentino-Alto Adige.

Organizzazione del Programma

Gli organismi principali del Programma sono rappresentati da:

- Autorità di Gestione (AdG)
- Autorità di Pagamento (AdP)
- Comitato di Sorveglianza (*Monitoring Committee*)
- Comitato di Pilotaggio (*Steering Committee*)

Per quanto attiene ai due comitati, il Comitato di Pilotaggio è l'organo deputato alla approvazione dei progetti, mentre il Comitato di Sorveglianza è l'organo investito del monitoraggio e verifica dell'andamento del Programma. Tali organi sono composti dai rappresentanti degli Stati Membri e non Membri dell'area CADSES e le relative decisioni in seno agli stessi sono adottate all'unanimità. Il Ministero delle

Infrastrutture e dei Trasporti (MIT)²⁵¹, tramite la Direzione Generale per lo Sviluppo del Territorio, la Programmazione ed i Progetti Internazionali, ha ricoperto e ricopre il ruolo di Autorità di Gestione del Programma, svolgendo le funzioni previste dagli articoli 9 e 34 del Regolamento (CE) n. 1260/1999 e da quanto previsto dalla Comunicazione (2004/C 226/02) della Commissione agli Stati membri sugli orientamenti dell'iniziativa comunitaria (cd. linee guida INTERREG III).

Lo stesso Ministero ha svolto e svolge anche le funzioni di Autorità di Pagamento secondo gli articoli 9 e 32 del Reg. (CE) n. 1260/1999, nel rispetto di quanto previsto dalle linee guida INTERREG III e dal Reg. (CE) n. 438/2001, rendendosi necessaria una chiara separazione tra le funzioni delle due Autorità.

Tra le strutture e gli attori del Programma l'Italia ha istituito il Comitato Nazionale, in cui è stata coinvolta una ampia rappresentanza delle autorità nazionali, regionali e locali partecipi dell'attuazione del Programma.

Quadro finanziario del Programma

A fine 2004, il valore complessivo del Programma (decisione C(2004)5411 del 17 dicembre 2004) ammontava a 279 milioni di euro e la partecipazione finanziaria del FESR, a seguito dell'apporto dei nuovi Stati membri, era passata da 128 a 161 milioni di euro con un incremento dei fondi nazionali, rispetto al piano finanziario originario, di 12 milioni di euro.

Nel corso del 2005 l'AdG è stata informata dalla Commissione, con comunicazione n. 3115 del 1 aprile 2005, del disimpegno – in base alla regola "n+2" – di 7,4 milioni di euro relativamente all'importo FESR impegnato per l'annualità 2002, che avrebbe dovuto essere speso entro il 31 dicembre 2004. A giugno 2005, l'AdG ha pertanto aggiornato il piano finanziario modificato, esaminato ed approvato dal Comitato di sorveglianza riunitosi a Vienna il 28.4.2005²⁵². Successivamente, con decisione C(2005)4643 del 24 novembre 2005 la Commissione europea ha approvato il piano finanziario del Programma modificato a seguito del suddetto definanziamento, per cui, il costo totale degli Assi prioritari risulta di 265 milioni di euro per l'intero periodo, dei quali 153,7 milioni di euro a valere sui Fondi FESR, 106,9 milioni di euro di fondi pubblici e 4,4 milioni di euro di fondi privati.

²⁵¹Nell'ambito delle misure attuative delle disposizioni recate dal decreto legge 16 maggio 2008, n. 85 (recante disposizioni urgenti per l'adeguamento delle strutture di Governo in applicazione dell'art. 1, commi 376 e 377, della legge 24 dicembre 2007, n. 244), convertito, con modificazioni, nella legge 14 luglio 2008, n. 121 – che istituisce il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti – ed a seguito dell'entrata in vigore del Decreto del Presidente della Repubblica del 3 dicembre 2008 n. 211 (Regolamento recante riorganizzazione del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti), la competenza dei Programmi Interreg è stata attribuita alla Direzione generale per lo sviluppo del territorio, la programmazione ed progetti internazionali (istituita ex art. 5, p. 3, lett. h).

²⁵²Secondo quanto previsto dall'art. 35, par. 3, lett. f) del reg. 1260/1999.

Finanziamenti sono stati stanziati anche nell'ambito di CARDS²⁵³, per 4,1 milioni di euro, nonché nel quadro di TACIS²⁵⁴, per 5 milioni di euro.

Secondo i dati forniti dal MIT, nel corso del 2009 non vi sono state modifiche relative al quadro finanziario generale, che è rimasto, dunque, invariato, fatte salve alcune correzioni riguardo alla distribuzione dei tassi di cofinanziamento nazionali per misura, ad oggi al vaglio della Commissione europea (cfr. prospetto 1).

Con riferimento alla chiusura delle tabelle finanziarie del Programma CADSES, la Commissione europea, a seguito di una simulazione sulla chiusura (ottobre 2008), ha evidenziato il rischio di un minor rimborso al Programma della quota di cofinanziamento FESR rispetto alla quota effettivamente spesa, certificata e trasferita a seguito dell'attuazione dei progetti ai beneficiari finali, a causa del mancato rispetto delle percentuali di cofinanziamento FESR per priorità/misura così come definite nel Complemento di Programma alla data del 31 dicembre 2006.

Riferisce il Ministero che nel corso dell'ultimo Comitato di Sorveglianza del Programma CADSES (Venezia, 26 novembre 2008), l'AdG è stata investita del compito di trovare una soluzione, di concerto con i Servizi della Commissione europea, riguardo alla migliore chiusura del Programma.

L'AdG ha ufficialmente richiesto alla Commissione europea di valutare il Programma CADSES quale "caso specifico", tenendo nella dovuta considerazione il fatto che il mancato rispetto delle quote di cofinanziamento FESR per misura sia imputabile alla rilevante partecipazione all'attuazione del Programma, in termini numerici, dei territori dei paesi di nuova adesione e/o dei paesi di prossimità, per i quali il tasso di cofinanziamento FESR è stato del 75%.

In conseguenza di tale situazione, in data 17 luglio 2009, a seguito di specifica richiesta da parte dei servizi della Commissione, l'AdG ha richiesto la deroga dell'applicazione dell'articolo 2 della Decisione della Commissione C(2006)3424 – "Linee guida sulla chiusura degli interventi co-finanziati dai Fondi Strutturali per il periodo 2000-2006" ed ha, al contempo trasmesso la modifica del piano finanziario approvato dalla Commissione C(2005)4643 del 24 novembre 2005.

Nel piano finanziario modificato, riportato di seguito, il tasso di cofinanziamento nazionale è stato ridotto, mentre l'allocazione della quota di co-

²⁵³CARDS: Programma comunitario di assistenza ai paesi dell'Europa sudorientale (paesi dell'ex Jugoslavia) in vista di un loro futuro ingresso nell'UE. Tale assistenza si concretizza in programmi d'investimento e di potenziamento istituzionale, con l'obiettivo di favorire ricostruzione, sviluppo e stabilità nei paesi interessati.

²⁵⁴TACIS: Programma comunitario volto a sostenere i Nuovi Stati Indipendenti (NSI), nati dal crollo dell'Unione sovietica, e la Mongolia nella transizione verso l'economia di mercato e la democrazia. L'azione del programma si estende dal 2000 al 2006.

finanziamento FESR non ha subito alcuna modifica, né a livello di misura né a livello di priorità.

Prospetto 1 – PIC Interreg III Cades – Piano finanziario al 2009**(euro)**

Priorità	Anno	Costi eleggibili					Altri strumenti finanziari (indicativo)
		Pubblico			Privato	Totale	
		FESR	Nazionale	Tot. pubblico			
Priorità 1 – Promozione di approcci per lo sviluppo territoriale	2000						
	2001	4.015.306	3.270.649	7.285.955	148.693	7.434.648	
	2002	4.191.232	3.413.104	7.604.336	155.191	7.759.527	
	2003	5.852.442	4.740.723	10.593.165	216.187	10.809.352	
	2004	12.745.120	8.553.792	21.298.912	378.449	21.677.361	
	2005	13.010.922	8.654.014	21.664.936	384.602	22.049.538	
	2006	14.092.826	5.646.886	19.739.712	400.620	20.140.332	
	Totale	53.907.848	34.279.168	88.187.016	1.683.742	89.870.758	
Priorità 2 – Sistema dei Trasporti e Società della Informazione	2000						
	2001	3.518.718	2.866.155	6.384.873	130.304	6.515.177	
	2002	4.245.636	3.457.407	7.703.043	157.205	7.860.248	
	2003	5.128.648	4.154.419	9.283.067	189.450	9.472.517	
	2004	4.906.153	2.994.188	7.900.341	130.390	8.030.731	
	2005	5.005.096	3.026.636	8.031.732	132.420	8.164.152	
	2006	5.354.268	2.131.968	7.486.236	137.568	7.623.804	
	Totale	28.158.519	18.630.773	46.789.292	877.337	47.666.629	
Priorità 3 – Paesaggio, patrimonio culturale e naturale	2000						
	2001	3.070.181	2.500.801	5.570.982	113.693	5.684.675	
	2002	4.441.871	3.617.210	8.059.081	164.471	8.223.552	
	2003	4.474.892	3.624.849	8.099.741	165.301	8.265.042	
	2004	4.948.672	3.078.585	8.027.257	134.788	8.162.045	
	2005	5.026.446	3.104.364	8.130.810	136.338	8.267.148	
	2006	5.312.184	1.630.506	6.942.690	140.222	7.082.912	
	Totale	27.274.246	17.556.315	44.830.561	854.813	45.685.374	
Priorità 4 – Protezione Ambientale	2000						
	2001	3.317.262	2.702.059	6.019.321	122.844	6.142.165	
	2002	1.287.675	1.048.610	2.336.285	47.679	2.383.964	
	2003	4.835.019	3.916.568	8.751.587	178.604	8.930.191	
	2004	8.065.833	5.297.225	13.363.058	233.743	13.596.801	
	2005	8.227.276	5.356.358	13.583.634	237.324	13.820.958	
	2006	8.904.393	5.461.438	14.365.831	246.909	14.612.740	
	Totale	34.637.458	23.782.258	58.419.716	1.067.103	59.486.819	
Totale assistenza tecnica	2000						
	2001	1.047.853	853.523	1.901.376		1.901.376	
	2002	0	0	0		0	
	2003	1.527.280	1.237.161	2.764.441		2.764.441	
	2004	2.339.770	1.504.000	3.843.770		3.843.770	
	2005	2.369.461	1.506.000	3.875.461		3.875.461	
	2006	2.486.410	1.580.930	4.067.340		4.067.340	
	Totale	9.770.774	6.681.614	16.452.388	0	16.452.388	
Totali	2000						
	2001	14.969.320	12.193.187	27.162.507	515.534	27.678.041	
	2002	14.166.414	11.536.331	25.702.745	524.546	26.227.291	
	2003	21.818.281	17.673.720	39.492.001	749.542	40.241.543	
	2004	33.005.548	21.427.790	54.433.338	877.370	55.310.708	5.500.000
	2005	33.639.201	21.647.372	55.286.573	890.684	56.177.257	6.000.000
	2006	36.150.081	16.451.728	52.601.809	925.319	53.527.128	6.000.000
	Totale	153.748.845	100.930.128	254.678.973	4.482.995	259.161.968	17.500.000

Fonte: Ministero delle infrastrutture e dei trasporti

Avanzamento finanziario

Attuazione del Programma

Per quanto concerne la spesa ammissibile effettivamente sostenuta e certificata nell'ambito di attuazione del Programma e trasmessa periodicamente dall'AdP alla Commissione per il relativo rimborso da effettuare ai beneficiari finali, sulla base dei dati Ministeriali si rileva che nel 2009 è stato mantenuto un livello di spesa certificata interessante.

In effetti, per l'annualità 2009 l'AdP ha trasmesso alla Commissione un'unica richiesta di rimborso (Protocollo 11200 del 7 ottobre 2009) dell'importo di oltre 14 milioni di euro, raggiungendo un livello di spesa complessivo superiore ai 17 milioni di euro, di cui oltre 11 milioni in quota FESR.

L'AdP precisa che la domanda di rimborso inviata alla Commissione è decurtata degli importi relativi alle irregolarità, come si evince anche dai prospetti seguenti.

Dalle tabelle inviate dall'AdP risulta che il totale degli importi da recuperare per irregolarità riscontrate nel 2009 è di circa un milione di euro; i recuperi effettuati alla data della domanda erano pari a circa 300.000 euro.

Il dato relativo all'avanzamento di spesa totale del Programma è di oltre 223 milioni di euro, con un assorbimento pari all'84% del totale delle risorse allocate al Programma.

Prospetto 2 – PIC Interreg IIIIB Cadses

(euro)

Quadro finanziario di Programma		Richiesto a rimborso alla CE per annualità													
		2003	%	2004	%	2005	%	2006	%	2007	%	2008	%	2009 (*)	%
FESR	153.748.845	5.699.847	3,71%	14.166.414	9,21%	22.022.078	14,32%	35.207.409	22,90%	31.568.289	20,53%	11.356.190	7,39%	11.202.675	7,29%
Nazionale	111.470.948	4.321.209	3,88%	11.122.069	9,98%	16.950.730	15,21%	25.608.674	22,97%	21.461.096	19,25%	6.293.324	5,65%	6.180.514	5,54%
Totale	265.219.793	10.021.056	3,78%	25.288.483	9,53%	38.972.808	14,69%	60.816.083	22,93%	53.029.385	19,99%	17.649.514	6,65%	17.383.189	6,55%

Fonte: Ministero delle infrastrutture e dei trasporti

Prospetto 3 – PIC Interreg IIIIB Cadses

(euro)

Quadro finanziario di Programma		Richiesto a rimborso alla CE cumulative													
		2003	%	2004	%	2005	%	2006	%	2007	%	2008	%	2009 (*)	%
FESR	153.748.845	5.699.847	3,71%	20.125.585	13,09%	42.147.664	27,41%	77.355.073	50,31%	108.923.362	70,84%	120.279.552	78,23%	131.482.228	85,52%
Nazionale	111.470.948	4.321.209	3,88%	15.545.829	13,95%	32.496.559	29,15%	58.105.233	52,13%	79.566.330	71,38%	85.859.654	77,02%	92.040.168	82,57%
Totale	265.219.793	10.021.056	3,78%	35.671.414	13,45%	74.644.223	28,14%	135.460.306	51,07%	188.489.692	71,07%	206.139.206	77,72%	223.522.396	84,28%

Fonte: Ministero delle infrastrutture e dei trasporti

*La domanda inviata alla Commissione in data 7 ottobre 2009 prot. 11200, è decurtata degli importi relativi alle irregolarità

Quadro degli impegni finanziari a livello nazionale

Rispetto al complessivo volume dei progetti selezionati ed implementati la partecipazione italiana è molto rilevante.

In termini finanziari la posizione italiana risulta sostanzialmente allineata alla media degli impegni, in quanto, a fronte di risorse FESR in quota Italia per 52,1 milioni di euro, si registrano impegni per il 76% (prospetto 4).

Prospetto 4 – PIC Interreg III B Cadses

(euro)

FESR totale Italia	Impegni FESR					Avanzamento impegni
2000-2006	1° Bando	2° Bando	3° Bando	4° Bando	Totale impegnato	%
52.142.400	15.529.251	12.512.807	4.323.240	7.068.677	39.433.975	76

Fonte: Ministero delle infrastrutture e dei trasporti

Il periodo di eleggibilità della spesa per il Programma CADSES ha avuto termine il 31 dicembre 2008; pertanto, nel corso del 2009 i beneficiari finali hanno potuto procedere alla ultimazione della rendicontazione delle spese sostenute entro il 31 dicembre 2008 al fine di ottenerne la certificazione.

Attività di controllo

Controlli di I livello

Per quanto riguarda l'attività di controllo di primo livello in Italia, il MIT riferisce che l'ente certificatore da gennaio a dicembre 2009 ha lavorato un totale di 44 certificazioni per un importo pari ad oltre 5 milioni di euro. Le certificazioni prodotte durante tutta l'implementazione del Programma sono pari a 1783, per un importo di 70 milioni di euro.

Nel corso del 2009 è stato effettuato il secondo round dei controlli in loco nazionali, come da articolo 4 del Reg.(CE) n. 438/01.

Il processo di campionamento è stato effettuato dalla KPMG Advisory SPA (Controllo di I° livello unico per INTERREG IIIB e IIIC) con il contributo della Assistenza tecnica del Programma.

La metodologia utilizzata nel campionamento è stata coerente con i controlli in loco effettuati in precedenza.

Ha interessato tutti i beneficiari finali nazionali, con riferimento a progetti rendicontati a partire dal 1° gennaio 2006 al 31 dicembre 2008 nell'ambito del PIC Interreg IIIB Cadses NP.

Il campione selezionato è risultato composto da: Regione Veneto, Provincia di Treviso, Politecnico di Milano, titolari complessivamente di 19 progetti aventi un peso finanziario pari al 10% del totale delle spese rendicontate per il periodo di riferimento del programma.

Di seguito sono riepilogati i *macro-obiettivi* delle verifiche fisiche:

- Verifica del sistema di gestione ed organizzazione del progetto in termini di ruoli, responsabilità e controlli;
- Verifica della corretta iscrizione in contabilità generale delle spese di progetto e di una corretta separazione delle stesse rispetto a quelle relative ad attività istituzionali;
- Verifica dell'esistenza e corretta archiviazione dei documenti giustificativi di spesa e di pagamento *originali*;
- Verifica del rispetto della normativa nazionale e comunitaria in tema di evidenza pubblica, impatto ambientale, pari opportunità e aiuti di Stato;
- Verifica dell'esistenza dell'output di progetto;

Le *aree di interesse* oggetto del controllo sono state :

- *La gestione e l'organizzazione*, allo scopo di verificare l'implementazione di procedure operative idonee all'espletamento delle attività progettuali, gli affidamenti di gara nel rispetto della normativa nazionale e comunitaria, il raggiungimento degli obiettivi prefissati e l'esistenza di una struttura organizzativa;
- *Il sistema contabile*, al fine di controllare l'istituzione ed il successivo mantenimento in bilancio di capitoli specifici dedicati al progetto;
- *La rendicontazione*, allo scopo di valutare se i *Beneficiari Finali*, attraverso le procedure implementate, fossero stati in grado di presentare una situazione esistente, veritiera e corretta delle spese rendicontate;
- *Le attività progettuali*, con la finalità di verificare la coerenza tra gli obiettivi previsti nell'*Application Form* ed i risultati ottenuti.

La metodologia di svolgimento dei controlli è stata eseguita attraverso attività di controllo e reperimento di informazioni generali tramite interviste effettuate con i referenti progettuali e l'acquisizione della documentazione necessaria e sufficiente per comprendere le attività espletate dai beneficiari finali, quali, ad esempio:

- Acquisizione della documentazione generale di progetto;
- Analisi del sistema di gestione e controllo del progetto ;

- Verifica del sistema di rendicontazione con riferimento ai soggetti incaricati nella fase di predisposizione del rendiconto e alle procedure di controllo poste in essere da parte dell'Amministrazione;
- Analisi del sistema di contabilità;
- Verifica degli output di progetto con riferimento alla descrizione dei risultati realizzati in relazione agli obiettivi prefissati e all'esistenza dei beni fisici;
- Verifica dell'esistenza dei giustificativi di spesa e di pagamento in originale;
- Verifica del sistema di archiviazione;
- Verifica delle azioni informative e pubblicitarie: descrizione degli output realizzati, dei sistemi di comunicazione delle attività progettuali e verifica dei loghi ai sensi del Regolamento (CE) n. 1159/2000.

In termini di risultato, l'attività del secondo round di audit da parte del certificatore nazionale unico del programma, ha permesso di individuare e fornire rilevanti e tempestive informazioni su ciascuno dei progetti sottoposti a controllo, attraverso il sistema di gestione e controllo del progetto, il sistema contabile ed il sistema di rendicontazione adottato dai beneficiari finali.

Sul piano gestionale, nel complesso, i Partner hanno evidenziato una corretta articolazione delle funzioni di programmazione e di rendicontazione delle spese.

Controlli di II livello

I controlli di II Livello, eseguiti nel corso del 2008 ai sensi dell'art. 10 del reg. 438/2001 dalla Deloitte & Touche SpA e sotto la supervisione del Gruppo di controllo finanziario del Programma Cadses, hanno portato all'avvio, nel corso del biennio 2008-2009, di 46 procedure di recupero a seguito delle irregolarità riscontrate nell'ambito di attuazione dei progetti. Di queste, alla fine del 2009, ben 44 procedure risultavano chiuse con esito positivo a seguito del recupero delle somme oggetto di irregolarità.

Il totale degli importi recuperati in quota FESR ammonta, alla data del 26 febbraio 2010, a 406.134,14 euro.

Alla data del 31 luglio 2010 residuano due procedimenti amministrativi pendenti in riferimento alle irregolarità riscontrate.

Il primo si riferisce ad un capofila italiano (Provincia di Rimini, capofila del progetto 3B087 "ROMIT") al quale è stata notificata, ad oggi senza esito, la richiesta di restituzione di circa 2.500 euro, quale somma percepita e non dovuta a seguito delle irregolarità riscontrate.

Il secondo, invece, ben più rilevante e riguardante un importo irregolare pendente di oltre 660.000, è relativo ad una irregolarità riscontrata in territorio austriaco. L'Autorità di Gestione ha esperito tutte le procedure di propria competenza per il recupero della somma sopra riportata ed è stata anche effettuata la notifica dell'importo oggetto dell'irregolarità all'Ufficio Europeo per la Lotta Antifrode (OLAF). Ulteriori adempimenti riguardanti il recupero della somma oggetto di irregolarità dovranno essere esperiti dallo Stato in cui quest'ultima si è verificata e, nel caso di specie, dall'Austria.

Il prospetto n. 5 riassume le due situazioni illustrate.

Codice Progetto	Acronimo	Somma da recuperare	Data di emissione dell'ordine di recupero	Stato della procedura
2A033	CITYPORTS	662.500,01	01.10.2008	È stato inviato il rapporto all'OLAF. È pendente l'effettuazione del recupero di competenza dello Stato membro
3B087	ROMIT	2.553,07	30.07.2009	È pendente l'effettuazione del recupero da parte del capofila
Total		719.926,00		

Audit della Commissione (ID n°2007/IT/REGIO/I3/459/2)

Il 29 gennaio 2010 è pervenuta all'Autorità di Pagamento la comunicazione ufficiale della Commissione riguardante la chiusura positiva dell'audit effettuato nell'ambito di attuazione del Programma Cadses dai servizi della Commissione.

Le misure di correzione adottate dagli organi di gestione del Programma a seguito dei rilievi effettuati nel corso della missione di audit (21-25 maggio 2007) hanno avuto esito positivo; pertanto non verrà applicata, per le questioni specifiche sottoposte al vaglio dei servizi di controllo, alcuna correzione finanziaria al Programma.

La nota della Commissione, peraltro, raccomanda, per alcuni punti, un attento *follow-up* su cui riferire in sede di dichiarazione di chiusura del programma.

2.5.8 PIC Interreg IIIB – Alpine Space (Spazio Alpino)

Il PIC Interreg IIIB Spazio Alpino coinvolge tutte le Regioni dell'area alpina dei seguenti Paesi: Italia, Francia, Germania, Austria, Svizzera, Slovenia e Liechtenstein.

Per l'Italia, le Regioni interessate sono tutte quelle dell'arco alpino: Liguria, Piemonte, Valle d'Aosta, Lombardia, Provincia autonoma di Trento, Provincia autonoma di Bolzano, Veneto e Friuli Venezia Giulia.

Rispetto alla precedente Programmazione 1994-1999²⁵⁵, il PIC Interreg IIIB Spazio Alpino presenta una maggiore omogeneità geografico-morfologica dell'area di cooperazione, ampliando così le opportunità di cooperazione e di integrazione dell'intero spazio.

Gli obiettivi generali del PIC Interreg III B Spazio Alpino definiti e raccolti all'interno del "Programma" sono rivolti a:

- costituire un elemento di rafforzamento dello spazio alpino come area "forte" nell'ambito delle aree di sviluppo europee;
- sostenere le iniziative di sviluppo sostenibile all'interno dello spazio alpino, dando particolare attenzione alle interazioni tra il "cuore" delle regioni alpine e le aree di transizione delle Alpi;
- contribuire alla risoluzione delle problematiche di accessibilità e trasporto attraverso la promozione di modalità sostenibili di trasporto e comunicazione;
- incrementare la tutela della ricchezza del patrimonio naturale e culturale, la difesa della popolazione e delle infrastrutture dai disastri di origine naturale, attraverso lo sviluppo di strumenti comuni, scambi di metodologie e informazioni.

L'attuazione degli obiettivi succitati è stata articolata in quattro priorità che a loro volta sono state suddivise nelle Misure riportate nel Complemento di programmazione.

²⁵⁵L'art. 10 del regolamento CE (Cons.) n. 2083/93, recante disposizioni relative al Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), stabiliva che l'1% della dotazione finanziaria del Fondo potesse essere destinata, tra l'altro, alla realizzazione di progetti pilota che "... favoriscano sia lo scambio di esperienze e la cooperazione in materia di sviluppo tra regioni comunitarie, sia azioni innovative".

In base a questo disposto, Italia, Austria e Germania, nel luglio del 1996 hanno presentato alla Commissione un progetto di Azione Pilota di cooperazione transnazionale nel campo dell'assetto del territorio, intitolata " Alpine Space – Eastern Alps ", progetto che è stato approvato nel marzo del 1998; oltre ai tre Stati membri, questo progetto vedeva il coinvolgimento di tre Paesi terzi (Svizzera, Liechtenstein, Slovenia).

Lo scopo principale dell'Azione Pilota era quello di identificare politiche e misure che favorissero lo sviluppo sostenibile delle regioni alpine nel contesto di una politica di sviluppo territoriale transnazionale ed europea.

Organizzazione del Programma

L'Autorità di Gestione e di Pagamento del PIC Interreg IIIB Alpine Space si trova presso il Land di Salisburgo, mentre il Segretariato Tecnico Congiunto (Joint Technical Secretariat) ha sede a Monaco di Baviera in Germania.

Ogni Stato partecipante esprime il Coordinatore Nazionale, ruolo che per l'Italia è svolto dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti – Direzione Generale per lo Sviluppo del Territorio, la Programmazione ed i Progetti Internazionali.

Il Comitato di Programmazione ed il Comitato di Gestione sono composti dai coordinatori nazionali e dai rappresentanti delle regioni di ciascuna nazione, oltre che dall'Autorità di Gestione, e le loro decisioni sono adottate all'unanimità. Il primo organismo bandisce le call for proposal (bandi annuali di presentazione dei progetti), approva o respinge i progetti presentati, istituisce Gruppi di Lavoro Transnazionali; il secondo convalida il Complemento di Programmazione, approva i criteri di selezione dei progetti ed approva i rapporti annuali e finali.

Quadro finanziario del Programma

Il Programma Spazio Alpino è finanziato al 50% dal FESR, e per la restante parte dai Paesi partecipanti; per l'Italia questo contributo è assicurato dal Fondo di rotazione *ex lege* 183/1987, come stabilito dalla delibera CIPE n. 67/2000.

Il budget del Programma, per quanto riguarda la quota FESR, è gestito dall'Autorità di gestione e di pagamento che rappresenta tutti i Paesi partecipanti e che gestisce le risorse secondo quanto stabilito dagli Organismi transnazionali.

Secondo il Piano finanziario iniziale, approvato nel 2001, che prevedeva risorse totali per 123,7 milioni di euro (comprese le risorse dei Paesi terzi), l'Italia partecipava con un cofinanziamento nazionale pari a 24,6 milioni di euro (inclusa la dotazione finanziaria per l'Assistenza tecnica) che bilanciava un uguale importo di risorse FESR per un totale di 49,2 milioni di euro, pari a circa il 41% del budget totale dei Paesi membri.

Tale dotazione finanziaria ha subito delle modifiche per due ordini di ragioni:

- per le annualità 2001 e 2002 si è verificato un disimpegno automatico delle risorse per un importo complessivo di 3,4 milioni di euro;
- nel maggio 2004 la Slovenia è entrata a far parte dell'Unione europea e ha di conseguenza apportato una propria quota di Fondi FESR.

A seguito di questi cambiamenti la dotazione finanziaria del Programma è scesa a 118,1 milioni di euro complessivi, costituiti da 57,2 di fondi FESR, da 56,5 di cofinanziamento nazionale e da 4,3 di fondi dei Paesi terzi (prospetto 1).

Il cofinanziamento FESR messo a disposizione dall'Italia è proporzionalmente sceso a 23,2 milioni di euro, rispetto agli iniziali 24,6.

Il suddetto piano finanziario deve considerarsi come definitivo, in quanto il periodo di eleggibilità delle spese del Programma Spazio Alpino si è chiuso in data 31/12/2008. Ne consegue che durante l'annualità 2009 non sono state effettuate spese dal Programma.

Prospetto 1 – PIC Interreg IIIB Spazio Alpino – Piano finanziario**(euro)**

Assi	FESR	Cofinanziamento nazionale	Altro (Paesi Terzi)	Totale
1	21.040.299	20.126.399	1.605.798	42.772.496
2	12.223.575	12.043.995	1.280.298	25.547.868
3	20.229.094	20.720.184	1.236.900	42.186.178
4 - Assistenza tecnica	3.711.550	3.673.782	247.002	7.632.334
Totale	57.204.518	56.564.360	4.369.998	118.138.876

Fonte: Ministero delle infrastrutture e dei trasporti

Avanzamento finanziario

Avanzamento della selezione dei progetti

Le risorse del Programma sono state assegnate tramite i bandi emessi fino all'esaurimento dei fondi.

Potevano aderire al Programma tutti gli enti e gli organismi con personalità giuridica, sia pubblica che privata, che avessero la sede legale od operativa nell'area eleggibile.

Tutti i progetti hanno una durata massima di tre anni (salvo ulteriori approvazioni di prolungamenti) e dovevano concludersi al più tardi entro il 31 dicembre 2008, data finale per l'eleggibilità delle spese.

Al 31 dicembre 2009 risultano approvati 58 progetti (dato definitivo) a fronte dell'emissione di cinque bandi, oltre a tre bandi speciali: uno ristretto ai soli *project partner* sloveni, per l'attribuzione delle risorse FESR slovene a seguito dell'entrata della Slovenia nella UE (1 maggio 2004).

Tra i 58 progetti si contano 17 progetti con *Lead partner* (capofila) italiano e altri 5 con partner italiano.

Nel primo bando, che ha avuto due fasi (luglio 2002 e aprile 2003), 27 progetti approvati hanno visto una partecipazione italiana totale per un ammontare di 9,8 milioni di euro (quota FESR italiana).

Nel secondo bando (novembre 2003), gli 8 progetti approvati hanno visto una partecipazione italiana totale per un ammontare pari a 3,8 milioni di euro (quota FESR italiana).

Nei 18 progetti approvati nel terzo bando (ottobre 2004), la partecipazione italiana è ammontante a 7 milioni di euro (quota FESR italiana).

Nel maggio 2005 lo Steering Committee ha deciso di annullare l'approvazione del progetto Alpi-ville, considerato che il Lead partner e altri due project partner si erano ritirati dal progetto e le attività non erano ancora iniziate, e le relative risorse sono tornate a disposizione del Programma.

Inoltre, a seguito dell'entrata della Slovenia nell'Unione europea, è stata organizzato nel giugno 2005 un bando ristretto ai soli project partner sloveni dei progetti già approvati, per allocare le nuove risorse FESR integrate nel budget del Programma.

Nel quarto bando (febbraio 2006) i 4 progetti approvati hanno visto una partecipazione italiana totale per un ammontare di 1,5 milioni di euro (quota FESR italiana).

Nel quinto bando (giugno 2006), il progetto approvato ha coinvolto l'Italia per un ammontare di 1,9 milioni di euro (quota FESR italiana).

Nel giugno 2006 sono state riallocate le risorse non spese dai progetti chiusi negli anni precedenti. Il Programma ha concluso l'allocazione della disponibilità totale di Fondi FESR destinati ai progetti raggiungendo la cifra di 53,8 milioni di euro, escluse le risorse assegnate all'Assistenza tecnica (prospetto 2).

Prospetto 2 – PIC Interreg IIIB Spazio Alpino – Totale quota FESR allocata sui progetti al 31.12.2008

(euro)

Bando N°	Progetti Approvati	FESR allocato Asse 1	FESR allocato Asse 2	FESR allocato Asse 3	FESR Allocato Totale	Di cui ITALIA
1	8	1.877.700	1.532.500	4.474.098	7.884.298	5.239.651
1 bis	19	4.586.983	1.496.680	6.894.636	12.978.299	4.650.979
2	8	2.471.339	2.512.330	2.649.195	7.632.864	3.801.015
3	18	9.155.627	3.896.765	4.215.234	17.267.626	7.071.224
Call per PP Sloveni	0	96.443	0	115.512	211.955	0
4	4	3.150.341	0	1.713.830	4.864.171	1.547.589
5	1	0	2.366.450	0	2.366.450	1.908.950
Ext.call	0	345.381	108.500	142.750	596.631	359.415
Totale	58	21.683.814	11.913.225	20.205.255	53.802.294	24.578.823

Fonte: Ministero delle infrastrutture e dei trasporti

Avanzamento delle spese certificate e dei pagamenti**AVANZAMENTO A LIVELLO DI PROGRAMMA (QUOTA FESR).**

Il Programma ha registrato un totale delle spese FESR certificate al 31 dicembre 2008 (fine del periodo di eleggibilità delle spese) che hanno raggiunto la cifra di 55 milioni di euro pari al 96% del totale allocato dal Programma.

Prospetto 3 – PIC Interreg IIIB Spazio Alpino – Avanzamento spese FESR certificate al 31.12.2008 (definitivo) (euro)

Totale FESR allocato	ASSE					% su allocato
	1	2	3	4	TOTALE	
57.235.801	20.166.604	11.715.198	19.751.518	3.433.507	55.066.827	96,2

Fonte: Ministero delle infrastrutture e dei trasporti

Riferisce l'Amministrazione che il totale FESR rimborsato, al 31 dicembre 2009, è stato di 54 milioni di euro, pari al 99% del totale certificato.

AVANZAMENTO A LIVELLO NAZIONALE (QUOTA FESR + COFINANZIAMENTO NAZIONALE)

Per quanto concerne i partner italiani, l'importo certificato al 31 dicembre 2009 ammonta complessivamente a circa 51 milioni di euro (comprendenti i progetti e l'Assistenza Tecnica).

Tale livello di spesa corrisponde a circa il 97% di quanto allocato dal Programma all'Italia.

Prospetto 5 – PIC Interreg IIIB Spazio Alpino

Spese certificate totali dei Project partner italiani al 31.12.2008 (dato definitivo) (euro)

ASSI				TOTALE
1	2	3	4	
17.972.472	12.192.570	17.625.029	3.247.973	51.038.044

Fonte: Ministero delle infrastrutture e dei trasporti

Il totale delle risorse rimborsate ai beneficiari italiani (FESR + cofinanziamento nazionale) al 31 dicembre 2009 è di circa 50 milioni di euro, pari al 98% del totale certificato relativamente ai beneficiari italiani.

Prospetto 6 – PIC Interreg IIIB Spazio Alpino – Spese rimborsate totali dei Project partner italiani al 31.12.2009

(euro)

Totale certificato	Anno	ASSI				TOTALE	% su certificato
		1	2	3	4		
51.038.044	Totali al 31/12/2008	12.865.092	4.834.542	11.284.274	1.415.196	30.399.104	59,6
	2009	5.090.512	6.583.272	6.126.181	1.832.777	19.632.742	38,5
	Totali al 31/12/2009	17.955.604	11.417.814	17.410.455	3.247.973	50.031.846	98,0

Fonte: Ministero delle infrastrutture e dei trasporti

Attività di controllo

In base alle disposizioni di cui all'art. 38 del Regolamento (CE) n. 1260/1999 ed al Regolamento (CE) n. 438/2001, la responsabilità del controllo finanziario del Programma incombe sugli Stati Membri. L'Autorità di Gestione è responsabile, per tutta la durata del Programma (2000-2006), dell'operatività del sistema di monitoraggio finanziario e fisico dello stesso.

Le attività di controllo sono effettuate sotto la responsabilità dei coordinatori nazionali, sia ricorrendo ad organismi di controllo all'interno delle proprie strutture amministrative – ma funzionalmente indipendenti –, sia avvalendosi di esperti esterni; la principale finalità dei controlli è la certificazione delle spese presentate da ciascun partner del proprio paese.

Per quanto riguarda l'Italia, il Ministero delle Infrastrutture riferisce che da giugno 2004 (contratto del 09/06/2004 prot. 3094/UE) ha affidato l'incarico di effettuare i controlli di primo livello delle spese dei partner italiani alla società "KPMG Advisory", la quale, nel corso del 2008, ha svolto le attività di certificazione delle spese rendicontate dai soggetti italiani.

Sempre a cura di detta società, con l'assistenza del Ministero delle Infrastrutture, durante il 2006 sono stati svolti dei controlli in loco, in particolare presso la Provincia Autonoma di Trento, la Provincia Autonoma di Bolzano ed il CSST di Torino. Dai rapporti presentati dalla società al Ministero, in base a quanto riferisce quest'ultimo, non sono emerse irregolarità.

Durante l'annualità 2008 sono stati pianificati ulteriori controlli in loco, che sono stati svolti durante l'anno 2009 presso la sede dell'Accademia Europea di Bolzano (EURAC). Anche per tali controlli, che hanno interessato 5 progetti per un totale di spesa certificata di circa € 1.500.000, il Ministero informa dell'esito positivo, non essendo emerse irregolarità dai rapporti presentati dalla società KPMG.

2.5.9 PIC Interreg IIIB – Archimed

L'obiettivo generale del Programma di iniziativa comunitaria (PIC) Interreg III B "Archimed" (Archipelago Mediterraneo) è quello di sostenere la cooperazione territoriale transnazionale tra le regioni del Mediterraneo centrale e sud-orientale, comprese le aree dei Paesi terzi limitrofi con le quali l'area Archimed intende instaurare relazioni a lungo termine.

Il Programma tende in particolare a favorire lo sviluppo sostenibile dell'area di cooperazione, incentivare una competitività equilibrata, incrementare l'efficacia delle reti di trasporto e dei sistemi di comunicazione, nonché valorizzarne le risorse naturali e culturali.

Gli Stati coinvolti nel Programma Interreg III B Archimed sono:

- Italia: cinque regioni dell'Italia del Sud (Sicilia, Calabria, Basilicata, Puglia, Campania);
- Grecia: tutto il Paese;
- Cipro: tutto il Paese (a partire dal 2004);
- Malta: tutto il Paese (a partire dal 2004).

I Paesi terzi associati al Programma sono i seguenti: Turchia (in pre-adesione all'Unione europea), Libano, Siria, Autorità palestinese, Israele, Giordania, Egitto e Libia. Questi Paesi, ad eccezione della Libia, hanno stipulato accordi con l'Unione europea nel quadro della cooperazione euro-mediterranea.

Il Programma è stato approvato con decisione della Commissione europea C(2003)117 del 3 marzo 2003, successivamente modificata con decisione C(2004)5056 del 13 dicembre 2004.

La citata decisione C(2003)117 ha subito un'ulteriore modifica con decisione della Commissione europea C(2007)6827 del 20 dicembre 2007, al fine di determinare il piano finanziario del Programma a seguito del disimpegno della quota parte non impegnata delle annualità 2003 e 2004.

Organizzazione del Programma

L'organizzazione del Programma è assicurata da diverse strutture comuni, che permettono la gestione e l'animazione del Programma, la selezione comune, il coordinamento ed il monitoraggio di tutte le operazioni.

Tali strutture sono il Comitato di sorveglianza (CdS), il Comitato di pilotaggio (CdP), l'Autorità Unica di gestione (AUG), l'Autorità Unica di pagamento (AUP) e il

Segretariato transnazionale (ST), composto dall'Autorità di gestione e dai coordinamenti nazionali dei Paesi membri.

La Grecia svolge i ruoli di Autorità Unica di Gestione e di Autorità Unica di Pagamento. La responsabilità è affidata ad uffici del Ministero greco dell'economia e delle finanze, ora Ministero dell'economia, della competitività e della navigazione.

La Grecia ha individuato, altresì, come struttura incaricata di effettuare la Dichiarazione a conclusione dell'intervento, ai sensi dell'art. 15 reg. 438/2001, il Comitato di controllo finanziario (EDEL) insediato presso il Ministero dell'economia, della competitività e della navigazione, il cui responsabile presiede anche il Gruppo di Controllo Finanziario (GCG)²⁵⁶.

In Italia il coordinamento nazionale è svolto dalla Direzione generale per la programmazione ed i programmi europei, nell'ambito del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti – Dipartimento per il coordinamento dello sviluppo del territorio, per il personale ed i servizi generali.

Il coordinatore nazionale assicura la promozione e l'animazione del Programma e coordina le azioni a livello transnazionale. In particolare, si attiva per avviare le procedure per rendere disponibili le quote di cofinanziamento nazionale per i progetti ammessi a finanziamento, informa e supporta i potenziali beneficiari finali al livello nazionale, sia nella fase di stesura delle proposte progettuali che in quella di attuazione e conclusione delle attività, partecipa alle procedure di valutazione delle proposte progettuali.

Una struttura permanente di coordinamento e gestione delle dinamiche partenariali, creata nella precedente fase di programmazione (1994-1999) per la gestione dell'Azione pilota Archimed II, è il Comitato nazionale di gestione²⁵⁷.

Stato di avanzamento del Programma

A seguito della richiesta avanzata dall'AUG a fine 2008, la Commissione europea ha disposto la proroga della data di eleggibilità della spesa – come per gli altri programmi – anche per "Archimed".

In particolare, con Decisione C(2009)1201 del 19 febbraio 2009 è stato prorogato il periodo di eleggibilità della spesa al 30 giugno 2009 per gli Assi 1, 2 e 3 e

²⁵⁶Sul quale, vedi *infra*, il paragrafo sull'attività di controllo.

²⁵⁷Presieduto e convocato dal coordinatore nazionale del Programma, è composto dai rappresentanti delle Amministrazioni pubbliche centrali e regionali interessate, tra le quali le Autorità competenti in materia di ambiente e di pari opportunità, nonché da rappresentanti del partenariato economico e sociale (ANCI, UPI, Confcommercio).

al 31 dicembre 2009 per le risorse a valere sull'Asse 4 "Assistenza tecnica e gestione del Programma".

A seguito della proroga del periodo di eleggibilità della spesa, alcuni progetti hanno potuto estendere la data di chiusura del progetto al 30 giugno 2009 e la data di chiusura del Programma è stata posticipata al 31 marzo 2011.

Con riferimento alla situazione complessiva del Programma, il Ministero riferisce che, soprattutto sotto il profilo finanziario, nel 2009 non si è avuto nessun avanzamento a causa della decisione della Commissione europea di sospendere i pagamenti, avviando la procedura ai sensi dell'art. 39 del Regolamento del Consiglio(CE) 1260/99²⁵⁸.

Tale decisione trova il suo fondamento nel riscontro, avvenuto già nella fase di esame del Rapporto annuale 2006 redatto dall'EDEL ai sensi dell'art. 13 del Regolamento n. 438/2001, dell'assenza di una strategia di controllo ai sensi dell'art. 10 reg. 438/2001, che avevano determinato l'invio di una lettera di pre-sospensione dei pagamenti – nota REGIO I3/NS/D (2007) 480678 del 5.02.2008 – con cui si richiedeva alle Autorità del Programma di fornire informazioni circa le azioni intraprese volte al superamento delle deficienze segnalate.

A tale proposito, il Ministero evidenzia che soltanto nel periodo compreso tra il mese di novembre 2006 e il mese di luglio 2007 erano stati sottoscritti i contratti tra capofila ed Autorità di gestione per i progetti del primo bando, approvati dal Comitato di Pilotaggio nel marzo 2006. Ciò aveva comportato uno slittamento dell'avvio delle attività progettuali, dei tempi della rendicontazione delle spese sostenute e relativa certificazione e, dunque, anche della possibilità di avere un determinato ammontare di spesa da controllare.

Come si vedrà *infra*, soltanto in data 10 novembre 2008 l'AUG greca ha affidato l'incarico di effettuare le attività di verifica sull'efficacia dei sistemi di gestione e controllo, nonché sulla legittimità delle dichiarazioni di spesa presentate sia al livello di Programma che di progetti.

L'istruttoria della Commissione, non ricevendo dalle Autorità preposte alla realizzazione del Programma sufficienti rassicurazioni circa l'affidabilità dei sistemi di gestione e controllo, è proseguita, nonostante i suddetti controlli di secondo livello sui progetti abbiano preso avvio a fine 2008 (con un solo audit rispetto ai 15 programmati) e i c.d. audit di sistema presso le strutture di gestione del Programma,

²⁵⁸ L'art. 39 del reg. 1260/1999 tratta delle rettifiche e prevede, fra l'altro, che la Commissione, qualora riscontri l'esistenza di irregolarità "(...)sospende i pagamenti intermedi e, motivando la sua domanda, chiede allo Stato membro di presentare le sue osservazioni e apportare, se del caso, eventuali rettifiche entro un termine stabilito".

ossia l'Autorità di Gestione e Pagamento ed i Coordinamenti nazionali degli Stati membri coinvolti, siano stati intrapresi a partire dal mese di febbraio 2009.

Successivamente, con Decisione C(2009) 4426 del 12.06.2009 la Commissione ha disposto la sospensione dei pagamenti intermedi ritenendo che, in assenza di controlli ex artt.10-12 del Regolamento (CE) n. 438/2001, fosse fondato il rischio che "spese non ammissibili" fossero "state dichiarate alla Commissione e rimborsate dopo l'inizio del periodo di programmazione"; ha concesso tre mesi di tempo per adottare tutte le misure appropriate per rimediare alle carenze accertate e garantire la legalità e la regolarità della spesa dichiarata.

Con nota del 29 ottobre 2009, sulla base delle informazioni acquisite dal Comitato di controllo finanziario (EDEL) con lettera dell'11 settembre 2009, la Commissione europea, rilevando ritardi nello svolgimento dei controlli di secondo livello – non ancora conclusi e con esiti ancora da validare da parte del Gruppo di Controllo Finanziario – ha ritenuto appropriata, a fronte del rischio per il bilancio comunitario che la spesa dichiarata alla data del 31.12.2007 non fosse eleggibile nella sua totalità, una correzione finanziaria forfettaria di 1,2 milioni di euro, pari al 5% dell'importo FESR acquisito a sistema dai servizi finanziari della Commissione medesima.

Quadro finanziario

Il Programma Archimed è finanziato dal FESR con quote percentuali diverse in relazione ai Paesi partner di Programma: 75% per la Grecia e Malta; 50% per l'Italia e Cipro.

La diversa articolazione percentuale determina la necessaria conseguenza di differenti quote percentuali di contropartite nazionali, pari, rispettivamente, al 25% per la Grecia e Malta e al 50% per l'Italia e Cipro.

Per l'Italia il contributo è assicurato dal Fondo di rotazione ex *lege* 183/1987, come stabilito dalla delibera CIPE 67/2000.

La dotazione finanziaria complessiva del Programma, a seguito della decisione della Commissione europea C(2007)6827 del 20 novembre 2007, è di 79,4 milioni di euro, costituiti da 52,6 di FESR (di cui 49,9 destinati ai progetti ed il rimanente di 2,7 milioni di euro all'Assistenza tecnica) e da 26,8 milioni di euro di contropartite nazionali, come indicato nel prospetto 1.

Prospetto 1 – PIC Interreg IIIB Archimed – Stanziamento totale per Asse prioritario(euro)

Asse prioritario	FESR	Cofinanziamento Nazionale	Totale
1: Strategie per lo sviluppo territoriale, lo sviluppo dei sistemi urbani e per l'integrazione delle zone insulari	13.763.944	6.923.627	20.687.571
2: Trasporti e reti di telecomunicazione – società dell'informazione	10.087.899	4.869.435	14.957.334
3: Gestione integrata e sostenibile delle risorse culturali, naturali e paesaggistiche nonché gestione dei rischi	26.040.583	13.683.235	39.723.818
4: Assistenza tecnica e gestione del Programma	2.667.122	1.342.035	4.009.157
Totale	52.559.548	26.818.332	79.377.880

Fonte: Ministero delle infrastrutture e dei trasporti

Per quanto riguarda la quota FESR, il budget del Programma è gestito dall'Autorità di gestione e pagamento, che rappresenta tutti i Paesi partecipanti e gestisce le risorse secondo quanto stabilito dagli organismi transnazionali.

Alla data del 31.12.2009, a fronte di una quota FESR dichiarata alla Commissione europea per spesa certificata dai partner italiani alla data del 31.12.2007 ed erogata all'Autorità di Pagamento greca pari a 5,6 milioni di euro, l'Autorità di Pagamento medesima ha trasferito in tre *tranches* al Ministero dell'Economia e delle Finanze, titolare del c/c 23211 denominato "Ministero del tesoro – Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie: finanziamenti CEE", l'importo complessivo di 3,8 milioni di euro (al netto della quota parte di anticipo del 7% versato all'Italia, pari a 1,5 milioni di euro).

Avanzamento finanziario

Riferisce il MIT che, in base alla possibilità prevista dal punto 3.3.6 della Decisione della Commissione europea COM (2006) 3424 del 25 luglio 2006 relativa agli Orientamenti sulla chiusura degli interventi (2000-2006) dei Fondi strutturali²⁵⁹, l'Autorità di gestione non ha ritenuto di predisporre il Rapporto Annuale di Esecuzione né per il 2008 né per il 2009 (art. 37 del reg.(CE) n. 1260/99).

Pertanto, il Ministero afferma di non essere in grado, in assenza dei suddetti rapporti, di fornire un aggiornamento esaustivo sull'avanzamento finanziario del Programma per gli anni in questione, anche in considerazione del fatto che, pur in qualità di Coordinatore nazionale, continua a non avere accesso al data base *Mana-*

²⁵⁹ "Non è necessario inviare un rapporto annuale di esecuzione per l'ultimo anno nel quale viene attuato il Programma, purché il rapporto finale comprenda un capitolo separato sull'attuazione del Programma nel corso di quell'anno e di ogni periodo successivo precedente il termine ultimo di ammissibilità delle spese".

gement Informatic System (MIS) alimentato dalle Autorità responsabili della gestione del Programma.

Solo in data 15 maggio 2009, a seguito di ripetute richieste, l'Autorità di Gestione ha trasmesso un prospetto riepilogativo dello stato di avanzamento del Programma a quella data relativamente agli Assi di intervento 1, 2 e 3.

Sulla base di tali dati, il Ministero ha elaborato un prospetto (riportato di seguito), che indica, a fronte dello stanziamento previsto dal Programma (totale e quota parte FESR), i budget dei progetti approvati nei tre bandi e la spesa dichiarata dai capofila nei Progress Report alla data del 15.05.2009 (totale e FESR).

Prospetto 2 – PIC Interreg IIIB Archimed – Budget dei progetti approvati e spesa dichiarata (15.5.2009)

(euro)

Misure/Assi	Budget totale del Programma	Budget FESR del Programma	Budget totale progetti	Budget FESR progetti	Totale spese dichiarate (Progress Reporting)	Spese FESR dichiarate
Misura 1.1	6.328.796,00	4.257.347,00	7.775.329,89	4.998.343,66	5.945.679,60	3.745.209,00
Misura 1.2	5.324.598,00	3.577.873,00	5.623.451,99	3.404.404,23	4.737.852,84	2.827.344,10
Misura 1.3	7.217.092,00	4.745.697,00	7.531.835,58	4.891.558,78	6.615.012,49	4.288.366,76
Misura 1.4	1.817.085,00	1.183.027,00	2.085.930,84	1.340.851,65	1.820.822,98	1.322.860,83
TOTALE ASSE 1	20.687.571,00	13.763.944,00	23.016.548,30	14.635.158,32	19.119.367,91	12.183.780,69
Misura 2.1	7.209.274,00	4.833.316,00	8.094.743,38	4.913.173,06	5.006.462,53	4.128.802,95
Misura 2.2	7.748.060,00	5.254.583,00	8.551.209,94	5.697.550,82	7.288.897,95	4.883.377,31
TOTALE ASSE 2	14.957.334,00	10.087.899,00	16.645.953,32	10.610.723,88	12.295.360,48	9.012.180,26
Misura 3.1	15.293.824,00	9.800.969,00	15.955.288,49	10.420.873,06	13.739.603,84	9.077.611,74
Misura 3.2	7.734.299,00	5.188.959,00	8.082.196,82	5.233.543,30	5.623.992,36	3.573.751,49
Misura 3.3	11.719.883,00	7.877.258,00	12.772.582,74	8.454.577,60	11.050.973,74	7.001.460,13
Misura 3.4	4.975.812,00	3.173.258,00	5.217.642,50	3.373.954,74	4.435.942,68	2.931.632,91
TOTALE ASSE 3	39.723.818,00	26.040.444,00	42.027.710,55	27.482.948,70	34.850.512,62	22.584.456,27
TOTALE	75.368.723,00	49.892.287,00	81.690.212,17	52.728.830,90	66.265.241,01	43.780.417,22

Fonte: Ministero delle infrastrutture e dei trasporti

La spesa dichiarata dai capofila degli 85 progetti approvati dal Comitato di Pilotaggio nell'ambito dei tre bandi lanciati per il Programma è stata sostenuta da 562 partner.

Con riferimento alla partecipazione italiana al Programma, 81 progetti – di cui 30 con capofila italiano – hanno visto la presenza di partner italiani (tasso di partecipazione del 95%).

Per quanto riguarda la numerosità dei partner, quelli italiani sono 195 (35% del partenariato transnazionale).

Sotto il profilo finanziario, la partecipazione italiana è illustrata dal prospetto seguente, ottenuto in sede ministeriale estrapolando i dati relativi ai soli partner italiani dalle summenzionate tabelle trasmesse dall'Autorità di gestione il 15.05.2009.

Prospetto 2 – PIC Interreg IIIB Archimed – Partecipazione finanziaria italiana ai progetti al 15.05.2009

(euro)

asse/misura	bando	n. progetti	totale budget progetto	totale spese dichiarate	importi certificati
1.1	1	5	2.517.630,65	2.089.400,60	1.946.818,17
1.1	2	1	168.000,00	122.586,79	41.339,52
1.1	3	1	303.600,00	303.600,00	-
1.2	1	5	2.799.840,75	2.479.087,42	2.056.433,79
1.3	1	5	2.284.550,61	2.056.442,29	1.468.131,23
1.3	2	1	112.000,00	112.000,00	112.000,00
1.4	1	2	745.885,92	734.507,26	626.975,94
1.4	3	3	610.962,00	610.962,00	-
totale asse 1		23	9.542.469,93	8.508.586,36	6.251.698,65
2.1	1	6	3.288.861,36	3.094.241,96	3.133.709,46
2.1	2	1	1.016.038,80	1.016.038,80	188.057,14
2.1	3	1	258.750,00	255.884,11	150.000,00
2.2	1	6	1.677.549,14	1.253.546,82	1.484.795,62
2.2	3	1	86.500,00	86.500,00	-
totale asse 2		15	6.327.699,30	5.706.211,69	4.956.562,22
3.1	1	12	5.198.591,64	4.184.931,44	3.696.357,79
3.1	3	1	372.080,00	371.936,53	232.548,93
3.2	1	8	2.297.894,29	1.909.179,95	1.591.146,11
3.2	2	1	382.410,00	318.474,51	268.885,08
3.2	3	2	414.404,68	413.644,04	413.644,04
3.3	1	10	3.725.285,87	3.145.218,14	2.780.621,52
3.3	2	1	210.000,00	206.985,89	97.837,37
3.4	1	6	1.875.404,18	1.697.641,79	1.344.496,39
3.4	3	2	261.633,22	261.633,22	72.732,62
totale asse 3		43	14.737.703,88	12.509.645,51	10.498.269,85
Totali generali		81	30.607.873,11	26.724.443,56	21.706.530,72

Fonte: Ministero delle infrastrutture e dei trasporti

Il Ministero riferisce che, in base ai dati trasmessi dalla società KPMG²⁶⁰ a chiusura del contratto, alla data del 31.12.2009 i partner italiani hanno certificato l'importo totale di 27,9 milioni di euro, che rappresenta il 91% del budget totale approvato pari a 30,6 milioni di euro.

²⁶⁰ KPMG Advisory Group SpA, società esterna esperta in revisione dei conti.

Attività di controllo

Per quanto riguarda il sistema dei controlli, le attività di controllo di primo livello fanno capo all'Autorità responsabile del coordinamento nazionale; esse sono finalizzate ad effettuare una verifica della correttezza e dell'ammissibilità delle spese sostenute dai partner italiani nel pieno rispetto della normativa comunitaria. Al fine di garantire uniformità di trattamento, l'attività di certificazione delle spese sostenute da tutti i soggetti partecipanti al Programma (Regioni, Province, Comuni ed altri) è stata affidata alla medesima società che già sta operando per gli altri Programmi Interreg.

Per quanto concerne i controlli di II livello, da effettuarsi per le finalità e secondo le modalità previste dall'art. 10 del reg. 438/2001, il responsabile del Comitato di controllo finanziario (EDEL) presiede altresì il Gruppo di Controllo Finanziario (GCG), costituito quale organismo transnazionale del Programma responsabile di tale tipologia di controlli.

Sotto il profilo operativo, il Gruppo di Controllo Finanziario si avvale di un auditor esterno, il raggruppamento temporaneo di impresa ADVICE SA, BDO SA ed ECOPOLIS SA, con il quale in data 10 novembre 2008 è stato sottoscritto il contratto di affidamento del servizio a conclusione della procedura di gara europea espletata dall'Autorità di Gestione greca.

Controlli di primo livello ex art. 4 del Regolamento della Commissione (CE) 438/2001

La proroga della data di eleggibilità della spesa di assistenza tecnica al 31 dicembre 2009, ha permesso l'analoga estensione del contratto alla società di certificazione incaricata.

Ciò ha reso possibile ai partner italiani di rendicontare tutta la spesa sostenuta per un importo complessivo (50% FESR + 50% contropartita nazionale) pari a 28,75 milioni di euro.

Al 31.12.2009, è stata certificata la spesa per un importo di 27,60 milioni di euro, mentre il residuo di 1,15 milioni non è stato ritenuto ammissibile, con una percentuale del 96% di spesa certificata rispetto a quella rendicontata.

In merito alle verifiche in loco, così come previsto dall'art. 4, comma 2, del Regolamento (CE) n. 438/2001, nel mese di novembre 2009 la società affidataria del servizio ha presentato il nuovo campione di partner italiani con rendicontazioni di spesa sostenuta nel periodo 1.1.2008 – 30.6.2009. Il campione estratto ha riguardato 3 partner e 9 progetti:

- Regione PUGLIA (progetti CYRONMED, INNOVA, PEOPLES, MEDINTRADE, MO-SMEDIA e SIMCODE IGT);
- RETECAMERE s.cons.r.l. (progetti RADIO SME's e WBC);
- Camera di Commercio, Industria e Artigianato di RAGUSA (progetto S.CO.RE-NET).

Sotto il profilo finanziario, il campione controllato (quantificato in 1,2 milioni di euro) rappresenta l'8,76% della spesa rendicontata nel periodo di riferimento (pari a 14,3 milioni di euro).

In esito alle verifiche condotte in loco, l'indagine condotta ha permesso di acquisire una conoscenza generale del sistema di gestione, controllo e rendicontazione delle spese e, da un punto di vista organizzativo, i partner – a quanto riferisce il Ministero – hanno dimostrato di possedere una struttura adeguata sia in termini di competenza che di numerosità delle persone incaricate della gestione delle attività di progetto.

La spesa risultata non eleggibile, e portata in deduzione alla spesa precedentemente certificata con "atti di decertificazione" emessi dalla società di certificazione medesima, è risultata complessivamente di euro 4.850, con un tasso di errore pari allo 0,39% della spesa controllata.

Controlli a campione ex art. 10 del Regolamento della Commissione (CE) 438/2001

A seguito dell'approvazione da parte del Gruppo di Controllo Finanziario – presieduto dal responsabile del Comitato di Controllo Finanziario (EDEL) costituito presso il Ministero greco dell'economia e delle finanze – della metodologia di campionamento, del campione estratto dall'universo e del calendario dei lavori, nel 2009 è stato possibile avviare i controlli, dando la priorità alle verifiche di sistema, da operarsi sugli organismi deputati alla gestione del Programma, vale a dire l'Autorità Unica di Gestione, l'Autorità Unica di Pagamento ed i Coordinamenti nazionali degli Stati membri coinvolti.

In Italia, il controllo di sistema presso gli uffici del Coordinamento nazionale e quelli della società di certificazione incaricata dei controlli di primo livello si è svolto nei giorni 23-24 febbraio 2009.

A seguito del ricevimento in data 8 giugno 2009 del *Rapporto Iniziale di Audit*, il Coordinamento nazionale ha trasmesso le osservazioni e le informazioni aggiuntive richieste in merito a:

- la metodologia e gli strumenti adottati per effettuare i controlli di primo livello in loco;

- i risultati della prima serie di controlli avviati nel 2008 su rendicontazioni di spesa sostenuta fino alla fine del 2007;
- la programmazione per i mesi di settembre – ottobre 2009 di una campagna di controlli per le rendicontazioni di spesa sostenuta nel periodo successivo (1° gennaio 2008 – 30 giugno 2009), controlli poi effettuati e conclusi tra il mese di novembre e dicembre 2009;
- assicurazione circa l'avvio delle procedure di rimborso della trattenuta del 5% operata sui precedenti pagamenti (quota FESR e quota di co-finanziamento nazionale) ai beneficiari finali italiani, disposta cautelativamente dalla Autorità nazionale di Pagamento ma considerata non conforme al dettato dell'art. 32, comma 1, 5° capoverso, del Regolamento del Consiglio(CE) 1260/99²⁶¹.

A tale ultimo proposito, il Ministero precisa che, a seguito delle suddette osservazioni, già a partire dal maggio 2009, i rimborsi sono stati effettuati al 100% e le trattenute del 5% sui precedenti rimborsi sono state versate tra la metà del mese di giugno e la metà del mese di agosto 2009.

Considerazioni conclusive

Il quadro organizzativo di gestione del Programma è rimasto immutato e, dunque, carente, a seguito della mancata costituzione del Segretariato transnazionale (ST).

Inoltre, si evidenzia che i ritardi nell'avvio degli adempimenti richiesti dagli artt. 10-12 del Regolamento (CE) n. 438/2001 hanno determinato la decisione della Commissione europea di sospendere i pagamenti intermedi.

Il Coordinamento nazionale evidenzia che tale procedura, aggravata anche dalla situazione venutasi a creare con la crisi economica del 2010, ha condotto ad una fase di stallo del Programma sotto il profilo delle attività volte a concludere le istruttorie sulle Domande di Pagamento dei capofila e sui Rapporti finali dei progetti e ad inserire conseguentemente i dati del Programma nel Sistema informativo al fine di estrarre una nuova Dichiarazione di spesa certificata e relativa Domanda di pagamento con dati attendibili.

A cinque mesi dalla conclusione della procedura, la Autorità di gestione ha indicato il mese di novembre 2010 come periodo indicativo per la conclusione delle istruttorie dei Rapporti finali dei progetti, il che fa temere ulteriori dilazioni dei termini per la presentazione – da parte dell'Autorità Unica di Pagamento – di una nuo-

²⁶¹“L'autorità di pagamento provvede affinché i beneficiari finali ricevano quanto prima e integralmente gli importi corrispondenti alla partecipazione dei Fondi a cui hanno diritto. Non vengono applicate detrazioni, trattenute o altre commissioni specifiche che potrebbero ridurre gli importi predetti”.

va domanda di pagamento, probabilmente all'atto della richiesta di saldo e, dunque, della chiusura del Programma (31 marzo 2011).

Tali ritardi si ripercuoteranno necessariamente anche sulle aspettative di rimborso dei partner, anche di quelli che hanno operato nei tempi utili per ottenere le certificazioni di primo livello e perfezionare conseguentemente le Domande di Rimborso dei capofila nel rispetto delle scadenze indicate dall'Autorità Unica di Gestione.

2.5.10 PIC Interreg IIIC – Programmi di cooperazione interregionale

I Programmi d'iniziativa comunitaria Interreg III C, focalizzati sulla cooperazione interregionale, hanno l'obiettivo di migliorare l'efficacia delle politiche e degli strumenti per lo sviluppo regionale e la coesione attraverso informazioni e scambio di know-how ed esperienze tra Regioni europee.

L'area di cooperazione di Interreg III C comprende l'intero territorio dell'UE, compresi i Paesi dell'allargamento. I Programmi promuovono inoltre la partecipazione dei Paesi terzi. Assumono particolare rilievo le frontiere esterne della Comunità, a fronte dell'ampliamento degli Stati membri, della cooperazione con le Regioni ultraperiferiche, adriatiche, del Baltico meridionale ed insulari.

Interreg III C è suddiviso in quattro macro-aree ognuna delle quali è gestita da un Paese membro (Germania per l'area Nord, Austria per l'area Sud, Spagna per l'area Ovest e Francia per l'area Est), all'interno delle quali si vuole sviluppare la cooperazione interregionale: la zona meridionale, la zona nord-occidentale, la zona nord-orientale e la zona orientale. Questa suddivisione è stata eseguita unicamente per semplificare la gestione finanziaria, non comportando vincoli geografici nella cooperazione. Soggetti italiani – quali Regioni, Province e Comuni – denominati anche partners, possono partecipare ai progetti di tutti e quattro gli spazi, ma possono rivestire il ruolo di capofila solo per progetti che rientrano nelle Zone Sud ed Est, zone per le quali interviene anche il Ministero delle infrastrutture a livello di Coordinamento nazionale. All'interno di ogni zona, lo scopo è di sviluppare la cooperazione tra Regioni non contigue, su tematiche comuni di intervento. Questo sia per l'integrazione dello spazio europeo, sia per l'armonizzazione tra questo spazio e l'area geografica circostante, con una marcata apertura alla cooperazione con i Paesi terzi. Per l'attuazione dei Programmi sono previsti tre modelli di intervento: singoli progetti su tematiche specifiche, creazione di reti ed operazioni quadro regionali (OQR).

Organizzazione del Programma e ruolo della Direzione Generale

Il Coordinamento Nazionale è affidato alla Direzione Generale per lo Sviluppo del Territorio, la Programmazione ed i Progetti Internazionali, presso il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, che partecipa alla gestione dei Programmi Interreg IIIC Zona Sud e Zona Est.

Gli organi di gestione transnazionale sono l'Autorità di Gestione, l'Autorità di Pagamento ed il Segretariato Tecnico Congiunto, situati:

- in Spagna (a Valencia) per la zona Sud;
- in Austria (a Vienna) per la zona Est.

La valutazione tecnica dei progetti viene proposta dal Segretariato Tecnico Congiunto, discussa in seno al Segretariato Transnazionale (solo per la zona Sud) ed approvata dal Comitato di Programmazione.

Quadro finanziario del Programma

Il budget totale originario sul Fondo FESR per progetti *mainstream*²⁶² per tutte e quattro le zone di Interreg III C, prima dell'allargamento dell'UE del 2004, era pari a 292,4 milioni di euro, cui andavano sommati 2,7 milioni di euro di fondi nazionali norvegesi e 14,3 milioni di euro destinati ai progetti presentati dalle regioni di frontiera.

In seguito all'allargamento, il budget FESR è stato incrementato a circa 317 milioni di euro per progetti *mainstream*, più 14 milioni di euro per operazioni transfrontaliere e 18 milioni di euro per Assistenza tecnica, per un totale complessivo di 349 milioni di euro. A seguito dell'applicazione della "regola n+2" e del relativo disimpegno, il totale complessivo disponibile si è ridotto a 313,3 milioni di euro, ripartito fra le quattro zone così come indicato nel prospetto 1.

Prospetto 1 – PIC Interreg IIIC – Quadro finanziario Fondi FESR (euro)

Zone	Budget mainstream	Budget operazioni transfrontaliere	Assistenza tecnica
Sud	120.297.670	376.896	6.938.830
Est	58.538.503	11.624.354	3.150.390
Nord	30.030.389	2.090.000	1.681.462
Ovest	74.471.568		4.554.608
Totale	283.338.130	14.091.250	16.325.290
Totale generale	313.754.670		

Fonte: Ministero delle infrastrutture e dei trasporti

A tale budget FESR va sommato il cofinanziamento nazionale concesso in base al criterio delle Regioni Obiettivo.

Per le Regioni Ob. 1 il finanziamento è costituito per il 75% da FESR e per il restante 25% da cofinanziamento nazionale, mentre per le Regioni non Ob. 1 il finanziamento è costituito per il 50% da FESR e per il restante 50% da cofinanziamento nazionale.

²⁶² Interventi che hanno come finalità il miglioramento dell'efficacia delle politiche di sviluppo regionale attraverso lo scambio di informazioni, di reciproche esperienze e di "best practice".

Detto cofinanziamento, per i soggetti partecipanti italiani (in base alla delibera CIPE n. 67 del 22 giugno 2000), è composto per il 70% dal Fondo di rotazione di cui alla legge 183/1987 e per il restante 30% da risorse messe a disposizione dal soggetto in questione.

Ne segue che l'importo complessivo degli interventi finanziati da Interreg IIIC, è pari a 454 milioni di euro circa.

Avanzamento finanziario

Avanzamento della selezione dei progetti

Dall'inizio della programmazione sono stati eseguiti quattro bandi, alle date e con gli esiti di seguito indicati.

- Il primo bando, per le quattro zone, si è aperto il 10.10.2002 con chiusura il 10.1.2003. Sono stati presentati 159 progetti, di cui 93 nella zona Sud, 27 nella zona Est, 18 nella zona Ovest e 21 nella zona Nord; quelli selezionati sono 34, di cui 14 nella zona Sud, 6 nella zona Est, 8 nella zona Ovest e 6 nella Zona Nord. Di questi progetti, 4 hanno capofila italiano, mentre i soggetti partecipanti italiani sono complessivamente 72, su un totale di 400 a livello europeo.
- Il secondo bando, per le quattro zone, si è aperto il 16.6.2003 con chiusura il 26.9.2003. A fronte di 251 progetti presentati, di cui 118 nella zona Sud, 64 nella zona Est, 40 nella zona Ovest, e 29 nella zona Nord, sono stati selezionati 77 progetti di cui 25 nella zona Sud, 26 nella zona Est, 18 nella zona Ovest e 8 nella Zona Nord. Di questi progetti, 12 hanno capofila italiano, mentre i soggetti partecipanti italiani sono complessivamente 85 su un totale di 726.
- Il terzo bando, per le quattro zone, si è aperto l'8.3.2004 con chiusura il 30.4 e con una scadenza supplementare, per la sola zona Sud, fissata all'8.10.2004. Sono stati presentati 295 progetti, di cui 156 nella zona Sud, 66 nella zona Est, 40 nella zona Ovest, e 33 nella zona Nord; ne sono stati selezionati 96, di cui 44 nella zona Sud, 25 nella zona Est, 17 nella zona Ovest e 10 nella Zona Nord. Di questi progetti, 16 hanno capofila italiano, mentre i soggetti partecipanti italiani sono complessivamente 142 su un totale di 942.
- Il quarto bando si è aperto il 14.6.2004, con chiusura il 19.11.2004 per la zona Est e 8.10.2004 per le zone Ovest e Nord. I progetti presentati sono stati 200, di cui 115 nella zona Est, 58 nella zona Ovest, e 27 nella zona Nord; quelli selezionati sono stati 59, di cui 15 nella zona Est, 33 nella zona Ovest e 11 nella Zona Nord. Di questi progetti, 2 hanno capofila italiano, mentre i soggetti partecipanti italiani sono complessivamente 71 su un totale di 601.

L'avanzamento complessivo del Programma in termini di impegno delle risorse sui progetti risulta pari al 101%.

Prospetto 2 – PIC Interreg IIIC – Impegno dei Fondi FESR
sui progetti mainstream ed operazioni transfrontaliere

(milioni di euro)

Zone	Disponibilità fondi FESR	FESR impegnato	% Fondi impegnati
Sud	120,6	121,9	101,08
Est	70,1	70,3	100,29
Nord	32,1	32,2	100,31
Ovest	74,4	75,3	101,21
Totale	297,2	299,7	100,84
Assistenza tecnica	15,8		
Totale	313,0		

Fonte: Ministero delle infrastrutture e dei trasporti

Quadro degli impegni a livello nazionale

Nel prospetto 3 è riportato, per ogni singolo Programma, il confronto tra le quote nazionali FESR e gli importi effettivamente impegnati da soggetti partecipanti italiani, con riferimento allo stato di avanzamento dei Programmi descritto.

Prospetto 3 – PIC Interreg IIIC – Impegno FESR da parte dei soggetti italiani al 31.12.2009

(euro)

Zone	Disponibilità Fondi	Fondi impegnati	%
SUD	20.560.000,00	30.166.726,48	146,73
EST	5.000.000,00	11.371.608,42	227,43
OVEST	6.887.808,77	6.887.808,77	100,00
NORD	1.496.621,75	1.496.621,75	100,00
Totale	33.944.430,52	49.922.765,42	147,07

Fonte: Ministero delle infrastrutture e dei trasporti

Si rileva il risultato notevole dell'Italia in quanto, a fronte di un avanzamento complessivo degli impegni pari a 101% a livello europeo, i soggetti partecipanti italiani hanno conseguito un impegno di oltre il 147%²⁶³ delle risorse FESR a loro disposizione.

²⁶³ Per le zone Nord ed Ovest non c'è stata preallocazione di Fondi FESR per cui, a seguito della procedura di selezione dei progetti, si è provveduto a quantificare l'impegno finanziario, sia in termini di FESR che di contributo pubblico nazionale (CPN); per le zone Sud ed Est, invece, c'è stata una preallocazione di Fondi FESR ex delibera CIPE 68/2000 (20,5 milioni di euro per il Sud e 5 milioni di euro per l'Est) alla quale ha fatto seguito una conseguente allocazione di Fondi nazionali di pari importo. Successivamente all'approvazione dei progetti, è stato possibile quantificare l'impegno finanziario, sia in termini di FESR che di CPN. Tale impegno è risultato superiore agli importi preallocati. Gli importi effettivi di CPN necessari sono stati comunicati al MEF e le risorse correlate sono state rese disponibili dai relativi decreti di cofinanziamento.

Avanzamento della spesa certificata a livello nazionale e dei rimborsi comunitari e nazionali

L'avanzamento della spesa certificata, per quanto concerne i soggetti italiani, è stata monitorata dal Coordinamento nazionale italiano, congiuntamente all'Assistenza tecnica ed alla società incaricata di svolgere il controllo di primo livello.

Per quanto concerne l'attività di certificazione della KPMG, il prospetto 4 illustra il dettaglio delle attività al 31.12.2009 alla luce del numero dei rendiconti pervenuti.

Prospetto 4 – PIC Interreg IIIC – Prospetto quantitativo di sintesi al 31.12.2009

NUMERO RENDICONTI PERVENUTI	2386
NUMERO RENDICONTI CONTROLLATI	2386
DI CUI N° IN ATTESA DI INTEGRAZIONI	0
DI CUI N° ANNULLATI	78
DI CUI N° INTEGRAZIONI DA CONTROLLARE	0
DI CUI N° RENDICONTI CERTIFICATI	2308
NUMERO RENDICONTI DA CONTROLLARE	0

Fonte: Ministero delle infrastrutture e dei trasporti

I prospetti 5 e 6 illustrano il dettaglio delle attività al 31.12.2009 sulla base degli importi totali rendicontati.

Prospetto 5 – PIC Interreg IIIC – Prospetto economico di sintesi al 31.12.2009

IMPORTO TOTALE RENDICONTATO	€	86.603.824,00
IMPORTO TOTALE CONTROLLATO	€	86.603.824,00
IMPORTO TOTALE CERTIFICATO	€	85.666.213,00

Fonte: Ministero delle infrastrutture e dei trasporti

Prospetto 6 – PIC Interreg IIIC – Prospetto economico diviso per zone al 31.12.2009

Zone	TOTALE RENDICONTATO	CERTIFICATO	
		Importo	%
SUD	€ 50.992.665,61	€ 50.753.530,92	99,53
EST	€ 21.581.098,39	€ 21.183.788,21	98,16
NORD	€ 2.429.929,29	€ 2.389.809,13	98,35
OVEST	€ 11.600.130,71	€ 11.339.085,26	97,75
TOTALE	€ 86.603.824,00	€ 85.666.213,52	98,92

Fonte: Ministero delle infrastrutture e dei trasporti

Il prospetto 7 illustra il dettaglio dei rimborsi effettuati a titolo di cofinanziamento comunitario e di contropartita nazionale.

Prospetto 7 – PIC Interreg IIIC – Rimborsi effettuati al 31.12.2009**(euro)**

Zone	INFORMAZIONI SUL BUDGET		AVANZAMENTO RIMBORSI			
	FESR	CPN	FESR		CPN	
	IMPEGNATO	Fondo di Rotazione	Importo	%	Importo	%
SUD	€ 30.166.726,48	€ 15.861.873,80	€ 19.944.017,21	66,11	€ 11.292.519,02	71,19
EST	€ 11.371.608,42	€ 7.419.723,21	€ 10.376.239,95	91,25	€ 6.753.143,31	91,02
NORD	€ 1.496.621,75	€ 840.345,45	€ 1.205.723,32	80,56	€ 657.762,79	78,27
OVEST	€ 6.887.808,77	€ 3.873.546,66	€ 4.639.335,37	67,36	€ 2.996.067,20	77,35
TOTALE	€ 49.922.765,42	€ 27.995.489,12	€ 36.165.315,85	72,44	€ 21.699.492,32	77,51

Fonte: Ministero delle infrastrutture e dei trasporti

Attività di controllo

Controlli di I livello

La certificazione per il controllo di primo livello è eseguita per conto di tutti i soggetti partecipanti italiani dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, che da giugno 2004 ha affidato tale incarico alla Società KPMG.

L'Amministrazione comunica che, oltre alla regolare attività di controllo *on desk* dei rendiconti finanziari prodotti dai beneficiari italiani, la Società KPMG, con il supporto del personale del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, ha dato avvio alle verifiche in loco ex art. 4 Regolamento CE 438/01.

Un primo blocco di verifiche è stato condotto su un campione di Beneficiari Finali titolari delle operazioni cofinanziate dal PIC Interreg IIIC, nel mese di ottobre 2006.

Inoltre, nel 2009 si è concluso il secondo e ultimo ciclo di controllo, che ha visto coinvolti tre Beneficiari Finali (Aster S.p.a. Bologna, Regione Toscana e Società Consortile Langhe Monferrato Roero, estratti a campione nel corso del 2008). I progetti interessati dai controlli sono stati dieci.

Dai rapporti redatti dalla società KPMG, non emergono particolari difformità rispetto ai controlli effettuati sulla base della documentazione precedentemente pervenuta presso la sede dell'Amministrazione.

Controlli di II livello

Anche per i controlli di secondo livello, i Paesi partecipanti al Programma hanno deciso di esternalizzare tale attività, mantenendo una partecipazione dei Paesi stessi attraverso il Gruppo di Controllo Finanziario, già costituito. La procedura di selezione del soggetto incaricato di effettuare tali controlli ha portato all'individuazione della società Ernst & Young – Germania.

Il Ministero evidenzia che, in linea con l'art. 10 del Regolamento CE 438/01, nel corso del 2007 hanno avuto luogo i controlli su base campionaria atti a verificare l'efficacia dei controlli nazionali posti in essere.

Riferisce che l'esito delle verifiche ha messo in risalto l'efficacia del sistema di controllo centralizzato scelto dall'Italia. Anche in questo caso, non sono emerse problematiche di rilievo suscettibili di causare errori di sistema.

3 - LA PROGRAMMAZIONE 2007-2013

3.1 ELEMENTI INNOVATIVI

L'art. 174 del Trattato (TFUE) di Lisbona (sostanzialmente conforme agli artt. 158 e 159 del TCE) sottolinea l'esigenza dell'Unione di rafforzare la coesione, economica, sociale e territoriale per promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme dell'Unione. La politica di coesione mira a ridurre il divario fra i diversi livelli di sviluppo fra le varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite. L'Unione sostiene questa realizzazione anche attraverso i fondi a finalità strutturale, la Banca europea per gli investimenti (BEI) e gli altri strumenti finanziari esistenti.

La politica di coesione²⁶⁴ contribuisce a potenziare la crescita, la competitività e l'occupazione²⁶⁵.

Il regolamento generale sulla politica di coesione comunitaria per il periodo 2007-2013 n. 1083/2006 del Consiglio dell'11 luglio 2006 (disposizioni generali sul FESR, FSE e Fondo di coesione, abrogazione del regolamento 1260/1999) ha disposto la ridefinizione degli "obiettivi" già fissati nel regolamento (CE) 1260/1999, finalizzandoli: alla convergenza degli Stati membri e delle Regioni in ritardo di sviluppo (Obiettivo "Convergenza"), alla competitività regionale e

²⁶⁴La nuova politica di coesione per il periodo 2007-2013 trova principalmente attuazione mediante cinque regolamenti:

- il regolamento di carattere generale, regolamento (CE) 1083/2006 del Consiglio dell'11 luglio 2006 (disposizioni generali sul FESR, FSE e Fondo di coesione, abrogazione del regolamento 1260/1999), con successive rettifiche (GUCE L 239 dell'1 settembre 2006), modifiche dell'allegato III con regolamento (CE) 1989/2006 del Consiglio del 21 dicembre 2006;
- il regolamento (CE) sul Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) 1080/2006 del Consiglio del 5 luglio 2006;
- il regolamento (CE) sul Fondo sociale europeo (FSE) 1081/2006 del Consiglio del 5 luglio 2006;
- il regolamento (CE) sul Gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT) 1082/2006 del Consiglio del 5 luglio 2006;
- il regolamento (CE) sul Fondo di coesione 1084/2006 del Consiglio dell'11 luglio 2006.

Ai detti regolamenti si aggiunge uno strumento finanziario (IPA) per il sostegno ai Paesi interessati alle politiche di pre-adesione all'Unione europea. (regolamento (CE) n. 1085/2006 del Consiglio del 17 luglio 2006 con successive rettifiche (GUCE L 18 del 25 gennaio 2007). Successivamente sono stati presentati gli "Orientamenti strategici comunitari" adottati con decisione del Consiglio 6 ottobre 2006, che definiscono le priorità delle politiche di coesione e gli strumenti per ottimizzare l'uso delle risorse finanziarie 2007-2013.

²⁶⁵Il regolamento (CE) n. 1083/2006, del Consiglio, nel 2 consideranda richiama le priorità comunitarie per uno sviluppo sostenibile definite nel Consiglio europeo di Lisbona del 23 e 24 marzo 2000 e del Consiglio europeo di Göteborg del 15 e 16 giugno 2001.

all'occupazione (Obiettivo "Competitività regionale e occupazione") e alla cooperazione territoriale europea (Obiettivo "Cooperazione territoriale europea")²⁶⁶.

Il regolamento citato ha dettato "*principi di intervento*" ispirati alla programmazione pluriennale, alla "*complementarietà*" tra le azioni (comunitaria e nazionale), sul presupposto che i contributi dei Fondi strutturali non possono sostituirsi alla spesa pubblica degli Stati membri, disponendo a tal fine la verifica del principio di addizionalità (artt. 9, 10, 11, 15) a cui si aggiunge il principio del "*partenariato*" pubblico/privato.

È, altresì, previsto espressamente che l'efficacia del sostegno dei Fondi dipende largamente dall'adozione di un "*sistema di valutazione attendibile*", la cui responsabilità primaria deve ricadere su ogni Stato membro, cui compete l'adozione di misure efficaci per garantire il soddisfacente funzionamento del sistema di controllo (art. 70 e 72).

I Fondi deputati alla politica di coesione sono: il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), il Fondo sociale europeo (FSE) e il Fondo di coesione.

L'Obiettivo "Convergenza"²⁶⁷, per il quale operano il FESR, il FSE ed il Fondo di coesione²⁶⁸, si indirizza agli Stati membri il cui PIL pro capite è inferiore al 75% della media comunitaria ed è rivolto ad accelerare la convergenza degli Stati membri e delle regioni in ritardo di sviluppo, migliorando le condizioni per la crescita e l'occupazione attraverso l'aumento e il miglioramento della qualità degli investimenti in capitale fisico e umano, lo sviluppo dell'innovazione e della società della conoscenza, l'adattabilità ai cambiamenti economici e sociali, la tutela ed il miglioramento della qualità dell'ambiente e l'efficienza amministrativa.

L'Obiettivo "Competitività regionale e occupazione"²⁶⁹, che utilizza il FESR e il FSE, al di fuori delle regioni in ritardo di sviluppo, punta a rafforzare la competitività e le attrattive delle regioni e l'occupazione, anticipando i cambiamenti

²⁶⁶ Per ogni Obiettivo, la Commissione europea ha approvato specifiche decisioni, così ripartite:

Obiettivo Convergenza: decisione della Commissione C (2006) 3474 (ripartizione indicativa per Stato membro degli stanziamenti di impegno) e decisione della Commissione C (2006) 3475 (elenco delle Regioni ammesse a beneficiare del finanziamento dei Fondi strutturali) del 4 agosto 2006;

Obiettivo Competitività regionale e occupazione: decisione della Commissione C (2006) 3472 (ripartizione indicativa per Stato membro degli stanziamenti di impegno) e decisione della Commissione C (2006) 3480 (elenco delle Regioni ammesse a beneficiare del finanziamento dei Fondi strutturali a titolo transitorio e specifico) del 4 agosto 2006;

Obiettivo Cooperazione territoriale europea: decisione della Commissione C (2006) 3473 (ripartizione indicativa per Stato membro degli stanziamenti di impegno) del 4 agosto 2006.

²⁶⁷ Il dato va calcolato secondo gli elementi emersi nel periodo 2000-2002, con l'UE a 25, secondo il disposto dell'art. 5 regolamento 1083/2006.

²⁶⁸ Al fondo di coesione sono ammessi gli Stati membri il cui RNL, pro capite, misurato in parità di

²⁶⁹ Sono ammesse le Regioni che non rientrano tra quelle di cui al precedente obiettivo "Convergenza" ai sensi dell'art. 6 regolamento 1083/2006.

economici e sociali, inclusi quelli connessi all'apertura degli scambi, mediante l'incremento e il miglioramento della qualità degli investimenti nel capitale umano, l'innovazione e la promozione della società della conoscenza, l'imprenditorialità, la tutela e il miglioramento dell'ambiente, la prevenzione dei rischi e il miglioramento dell'accessibilità, dell'adattabilità dei lavoratori e delle imprese e lo sviluppo dei mercati del lavoro per rafforzare l'inclusione sociale in linea con la strategia europea per l'occupazione. Il FESR è destinato a contribuire alla correzione dei principali squilibri regionali esistenti, mentre il FSE punta al miglioramento delle possibilità di occupazione.

L'Obiettivo "Cooperazione territoriale europea"²⁷⁰, finanziato dal FESR, è inteso a rafforzare la cooperazione transfrontaliera mediante iniziative congiunte locali e regionali, per potenziare la cooperazione interregionale e lo scambio di esperienze a livello territoriale. Tale Obiettivo ha sostituito, di fatto, l'attuale Programma di iniziativa comunitaria (PIC) Interreg III, mantenendone le tre sezioni:

1. Cooperazione transfrontaliera (l'attuale Interreg IIIA);
2. Cooperazione transnazionale (l'attuale Interreg IIIB);
3. Cooperazione interregionale (l'attuale Interreg IIIC).

Nella Cooperazione transfrontaliera (Prima sottosezione) il nuovo PO transfrontaliero Italia - Francia "Marittimo" ha allargato l'area di cooperazione e coinvolge:

- Italia: Sardegna (100% del territorio regionale: tutte le 8 Province (reg. 105 del 1° febbraio 2007); Toscana (Province di Livorno, Pisa, Grosseto, Massa - Carrara, Lucca); Liguria (100% del territorio regionale: Province di Imperia, Savona, Genova, La Spezia);
- Francia: Corsica (100% del territorio regionale: Dipartimenti (province francesi) Alta Corsica e Corsica del Sud).

Il PO Transfrontaliero Italia-Francia "Marittimo" ha un budget pubblico di circa 161,98 milioni di euro, di cui 121,48 milioni di euro di contributo FESR.

Con riguardo al sostegno allo sviluppo rurale e al settore della pesca è stata prevista l'integrazione tra gli strumenti propri della politica agricola comune e quelli della pesca da coordinarsi con quelli della politica di coesione. Al settore della pesca si rivolge il Fondo europeo per la pesca (FEP) e allo sviluppo rurale è

²⁷⁰ Ai fini della cooperazione interregionale, delle reti di cooperazione e scambio è ammissibile l'intero territorio della comunità.

destinato il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), per il quale si rinvia al capitolo IV di questa relazione.

Il 26 novembre 2008, il presidente della Commissione europea Manuel Barroso ha presentato la "Communication from the Commission to the European Council – A European Economic Recovery Plan", in cui la Commissione delinea la risposta della UE alla crisi economica deflagrata nel 2008. Una delle azioni dirette conseguenza della risposta alla crisi ha riguardato la semplificazione della regolamentazione che disciplina l'attuazione dei Programmi operativi del ciclo 2007-2013, finalizzata a velocizzare l'attuazione, la cui tempistica risultava pesantemente condizionata dalla complessità delle norme e procedure previste per il nuovo ciclo.

Nei mesi di novembre, dicembre e gennaio, sono state discusse e decise, nell'ambito del Gruppo Azioni Strutturali, le prime modifiche al regolamento generale 1083/2006 ed ai regolamenti specifici dei Fondi FESR ed FSE, con l'obiettivo di eliminare le eccessive complessità normative al fine di rendere più rapida l'attuazione dei Programmi stessi e, di conseguenza, accelerare il ritmo degli investimenti. L'adozione degli emendamenti ai regolamenti è avvenuta nel corso dei mesi di aprile e maggio 2009. Le modifiche regolamentari sono state completate con l'emendamento del regolamento (CE) 1828/2006, approvato dal COCOF a fine maggio 2009, che ha adattato le procedure di attuazione agli emendamenti apportati ai regolamenti di cui sopra ed ha introdotto alcune semplificazioni.

Si evidenzia, peraltro, che con regolamento (CE) n. 284/2009 del Consiglio del 7 aprile 2009, al fine di fornire strumenti più efficaci per contrastare la crisi finanziaria iniziata nel 2008²⁷¹, sono stati modificati gli artt. 44, 46, 56, 78 e 82 del reg. 1083/2006. Le modifiche sono state indirizzate alle seguenti finalità:

- facilitare la mobilitazione degli stanziamenti comunitari destinati all'avvio dei programmi operativi e dei progetti sovvenzionati, in modo da accelerare l'attuazione e l'impatto degli investimenti sull'economia;
- rafforzare la possibilità per la Banca europea per gli investimenti (BEI) e per il Fondo europeo per gli investimenti (FEI) di aiutare gli Stati membri nella preparazione e nell'attuazione dei programmi operativi;

²⁷¹ Nelle premesse del regolamento in questione è espressamente dichiarato: "La crisi senza precedenti che colpisce i mercati finanziari internazionali pone la Comunità di fronte a grandi sfide che esigono una reazione rapida per contrastare gli effetti sull'insieme dell'economia e, in particolare, per sostenere gli investimenti in modo da rilanciare la crescita e l'occupazione".

- prevedere la possibilità che alla BEI e al FEI sia attribuibile direttamente un contratto, allorché siano organizzate operazioni di ingegneria finanziaria con il loro concorso;
- prevedere la possibilità di considerare i contributi in natura come spese ammissibili per la costituzione di fondi o per contribuire ad essi;
- nel quadro degli aiuti di Stato ai sensi dell'art. 87 del trattato (per sostenere le imprese, e in particolare le piccole e medie imprese), rendere più flessibili le condizioni che disciplinano il pagamento degli anticipi;
- permettere che le spese relative ai grandi progetti non ancora approvati dalla Commissione siano incluse nelle dichiarazioni di spesa;
- modificare le disposizioni relative al prefinanziamento, al fine di rafforzare le risorse finanziarie degli Stati membri;
- adottare disposizioni per il pagamento degli anticipi per i Fondi strutturali, secondo percentuali differenziate per gli Stati membri – a seconda se essi abbiano aderito all'Unione europea prima o successivamente al 1° maggio 2004 –, al fine di accelerare l'attuazione dei Programmi operativi.

Talune delle modifiche apportate e, in particolare quelle agli articoli 56 e 78, hanno decorrenza che retroagisce alla data di entrata in vigore del reg. 1083/2006.

Il 12 febbraio 2009 è stato siglato un accordo fra il Governo, le Regioni e le Province autonome in materia di interventi a sostegno del reddito. Tale accordo ha previsto la possibilità di utilizzare tali risorse finanziarie per affrontare la crisi economica finanziaria sostenendo la domanda interna anche attraverso la previsione di adeguate misure di sostegno all'occupazione.

Sempre al fine di affrontare le recessione derivante dalla crisi finanziaria, in data 3 giugno 2009 la Commissione ha adottato una comunicazione dal titolo "Un impegno comune per l'occupazione", mirante a rafforzare – per mezzo di iniziative concrete e utilizzando tutti gli strumenti comunitari disponibili, in particolare il FSE – la cooperazione tra l'Unione europea, gli Stati membri e tra le parti sociali su tre grandi priorità:

- salvaguardare l'occupazione, creare posti di lavoro e promuovere la mobilità;
- migliorare le competenze e rispondere ai bisogni del mercato del lavoro;
- migliorare l'accesso all'occupazione.

3.2 QUADRO STRATEGICO NAZIONALE (QSN) 2007-2013

Il regolamento 1083/2006 ha previsto una strategia di intervento da assumersi sulla base degli *"orientamenti strategici"* stabiliti dal Consiglio e recepiti dalla Commissione, incentrata sul raccordo organico della politica di coesione con le strategie nazionali degli Stati membri.

Il Quadro strategico nazionale 2007-2013 (QSN) è stato adottato con decisione comunitaria in data 13 luglio 2007²⁷². Il QSN, documento di indirizzo per la programmazione unitaria della politica regionale, comunitaria e nazionale in Italia – approvato dal CIPE a seguito di un complesso percorso di consultazione e di intesa di carattere partenariale (Enti territoriali, parti economiche e sociali) – ha disposto l'unificazione della programmazione ai diversi livelli e l'unitarietà delle diverse fonti di finanziamento nazionali e comunitarie. Nel corso del 2007 sono stati definiti, negoziati e poi approvati dalla Commissione europea quasi tutti i Programmi operativi (PO) collegati alle risorse comunitarie 2007-2013.

In attuazione delle finalità di riequilibrio economico e sociale fra le diverse aree del Paese ex art. 119, comma 5 della Costituzione e in coerenza con le linee guida del QSN, il legislatore nazionale ha disposto ²⁷³ che il QSN sia individuato quale *".... sede della programmazione unitaria delle risorse aggiuntive, nazionali e comunitarie, e rappresenta per le priorità individuate, il quadro di riferimento della programmazione...."*, stabilendosi a tal fine l'entità delle risorse del FAS (Fondo aree sottoutilizzate²⁷⁴) per la realizzazione degli interventi di politica regionale nazionale relativamente al 2007-2013 e allineando l'appostamento di bilancio sul FAS a quello previsto dal bilancio comunitario per i Fondi strutturali per il medesimo periodo. Sono successivamente intervenute specifiche deliberazioni CIPE che hanno dettato criteri per il co-finanziamento pubblico nazionale degli interventi comunitari per il periodo 2007-2013 (delibe-

²⁷²Con la delibera n. 174 del 22 dicembre 2006, previo parere della Conferenza unificata, il CIPE ha approvato il Quadro strategico nazionale 2007-2013 (QSN) da inoltrarsi alla CE per l'avvio della fase di negoziato propedeutica all'adozione della relativa decisione comunitaria. La definitiva decisione comunitaria è intervenuta il 13 luglio 2007 (Decisione CCI 2007 IT 16 1 UNS 001) e ha stabilito, in particolare, l'allocatione delle risorse ai diversi programmi cofinanziati dai Fondi comunitari per il ciclo 2007-2013 nonché gli impegni cd. di addizionalità nella spesa strutturale per l'intervento nelle aree coperte dall'obiettivo Convergenza (in tali termini il "Rapporto annuale 2007", varato nel marzo 2008 del Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione, v. 1.2).

²⁷³Legge 27 dicembre 2006 n. 296, art. 1 commi 863 e seguenti, la Legge finanziaria per l'anno 2007.

²⁷⁴Il Fondo aree sottoutilizzate è stato istituito con art. 61 dalla legge 27 dicembre 2002 n. 289, legge finanziaria 2003.

razioni n. 36/2007 per FESR e FSE, n. 37/2007 per FEASR, n. 124/2007 per FEP).

Con delibera 166 del 21 dicembre 2007 recante l'attuazione del QSN 2007-2013, il CIPE ha approvato in via definitiva sia le assegnazioni finanziarie a valere sulle risorse aggiuntive del FAS (già stabilite dalla Legge Finanziaria per il 2007), sia l'impianto regolamentare attuativo della Programmazione unitaria 2007-2013.

Si è così completato il quadro normativo necessario a dare concreto seguito alle esigenze della programmazione integrata dei Fondi strutturali e del FAS.

La richiamata delibera CIPE di attuazione del QSN ha previsto che nel 2008 si assumano i documenti strategici generali con cui Regioni e Amministrazioni centrali adottano la propria strategia unitaria di politica regionale, territoriale e settoriale, in relazione a tutte le fonti finanziarie disponibili²⁷⁵ e in collegamento con i programmi attuativi di cui alle risorse FAS, al fine di disporre per la fine del 2008 di un quadro di riferimento, non solo strategico, ma anche operativo di medio termine, tale da consentire un iniziale monitoraggio unitario degli interventi finanziati in relazione sia agli aspetti finanziari che contenutistici.

La strategia nazionale del nuovo QSN 2007-2013 ha preso avvio dai persistenti fattori di difficoltà di crescita, per meglio individuare le politiche orientate verso obiettivi di produttività, competitività, innovazione da perseguire in un'ottica di sviluppo sostenibile, qualificando e integrando le linee di intervento già avviate con il precedente quadro di programmazione.

I macro-obiettivi e le dieci priorità tematiche, identificate nel percorso partenariale di formulazione del Quadro, sono stati così articolati:

A)Sviluppare i circuiti della conoscenza. Priorità di riferimento:

- miglioramento e valorizzazione delle risorse umane (Priorità 1);
- promozione, valorizzazione e diffusione della ricerca e dell'innovazione per la competitività (Priorità 2).

B)Accrescere la qualità della vita, la sicurezza e l'inclusione sociale nei territori. Priorità di riferimento:

²⁷⁵ Nel Rapporto annuale 2007 del DPS si legge: "...tali documenti di strategia (denominati Documenti unitari di programmazione - DUP per le Regioni e Documenti unitari di strategia specifica - DUSS per le Amministrazioni centrali) costituiscono il momento critico di passaggio da una programmazione sin qui svolta essenzialmente per strumenti operativi e programmi parziali (sostanzialmente ritagliati sulle regole delle diverse fonti disponibili) alla programmazione unitaria della politica regionale. Per le Amministrazioni centrali, tali documenti devono costituire anche il luogo in cui vengono chiarite le relazioni tra impiego delle risorse ordinarie. Per i contenuti di tali documenti si veda il QSN 2007-2013, par. VI.1.3 e oltre, in questo Rapporto, il par. V.3...", pag. 160, nota 10.

- energia e ambiente: uso sostenibile ed efficiente delle risorse per lo sviluppo (Priorità 3);
- inclusione sociale e servizi per la qualità della vita e l'attrattività territoriale (Priorità 4).

C) Potenziare le filiere produttive, i servizi e la concorrenza. *Priorità di riferimento:*

- valorizzazione delle risorse naturali e culturali per l'attrattività per lo sviluppo (Priorità 5);
- reti e collegamenti per la mobilità (Priorità 6);
- competitività dei sistemi produttivi e occupazione (Priorità 7);
- competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani (Priorità 8).

D) Internazionalizzare e modernizzare. *Priorità di riferimento:*

- apertura internazionale e attrazione di investimenti, consumi e risorse (Priorità 9);
- *governance*, capacità istituzionali e mercati concorrenziali e efficaci (Priorità 10).

La scelta strategica di fondo (di unitarietà della programmazione) ha condotto alla decisione di concentrare congiuntamente fondi aggiuntivi nazionali e comunitari su tutte le priorità. Al riguardo il documento QSN precisa che tale impostazione deve, tuttavia, tener conto delle specificità che caratterizzano gli strumenti effettivamente attivabili, della diversa natura giuridica dei fondi e, in particolare, di alcuni vincoli di scopo che governano le risorse comunitarie in relazione sia ai due fondi di riferimento (FESR e FSE), sia alle due aree di intervento CRO ("Competitività regionale e occupazione") e CONV ("Convergenza"). Ai fini della legittimità dell'azione amministrativa, infatti, va osservato che ai diversi Soggetti attuatori si impone una particolare attenzione ai differenti sistemi di regolazione normativa contemplati per ciascuno degli strumenti di intervento, attesa la loro differenziazione e molteplicità.

Di seguito si riporta la ripartizione delle risorse comunitarie tra le diverse priorità, osservando che si rileva una maggiore concentrazione sulla Priorità 1, derivante dalla specifica missione di scopo del Fondo sociale europeo (FSE) a sostegno delle risorse umane e una corrispondente minore concentrazione sulla Priorità 6²⁷⁶.

²⁷⁶ Gli indicatori proposti dal Quadro strategico nazionale 2007-2013 (QSN) sono funzionali alla:

Prospetto 1 - Ripartizione programmatica tra le priorità del QSN del contributo comunitario dei Fondi strutturali 2007-2013 per il Mezzogiorno nel suo complesso e nell'articolazione interna del Mezzogiorno tra diverse aree obiettivo (CONV e CRO)

(milioni di euro e valori percentuali)

PRIORITA'	Mezzogiorno	Obiettivo Convergenza e phasing out (CONV)	Obiettivo Competitività e occupazione e phasing out (CRO)
	(CONV e CRO)		
1. Miglioramento e valorizzazione delle risorse umane	11,7	11,5	15,2
<i>di cui istruzione (include PON nelle reg. CONV e interventi regionali nelle reg. CONV e CRO)</i>	<i>5</i>	<i>4,9</i>	<i>6,2</i>
2. Promozione, valorizzazione e diffusione della ricerca e dell'innovazione per la competitività	14	13,8	16,9
3. Energia e ambiente: uso sostenibile ed efficiente delle risorse per lo sviluppo	15,8	16	12,6
<i>di cui: energia rinnovabile e risparmio energetico (include programma interregionale nelle reg. CONV e interventi regionali correlati nelle reg. CRO)</i>	<i>3,3</i>	<i>3,4</i>	<i>1,8</i>
4. Inclusione sociale e servizi per la qualità della vita e l'attrattività territoriale	8,8	8,7	10,1
<i>di cui: sicurezza (include PON nelle reg. CONV e interventi regionali nelle reg. CRO)</i>	<i>2,5</i>	<i>2,6</i>	<i>0,6</i>
5. Valorizzazione delle risorse naturali e culturali per l'attrattività per lo sviluppo	10,4	10,5	9,3
<i>di cui attrattori culturali, naturali e turismo (include Programma interregionale nelle reg. CONV e interventi regionali correlati nelle reg. CRO)</i>	<i>2,1</i>	<i>2,2</i>	<i>0,8</i>
6. Reti e collegamenti per la mobilità	13,4	13,6	10,2
7. Competitività dei sistemi produttivi e occupazione	16	16	16,5
8. Competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani	5,8	5,7	6,4
9. Apertura internazionale e attrazione di investimenti, consumi e risorse	1,2	1,2	0,7
10. Governance, capacità istituzionali e mercati concorrenziali e efficaci	2,9	3	2,1
Totale	100	100	100
Totale risorse – contributo comunitario (in milioni di euro)	22.989	21.640	1.348

Fonte: documento QSN

3.3 PROGRAMMI OPERATIVI

Il QSN si attua tramite i Programmi operativi (PO), con cui si sono individuate le priorità strategiche per settori e territori. Nel ciclo di Programmazione 2007-2013 sono stati approvati 66 PO, cosiddetti "monofondo" in quanto ciascun PO è cofinanziato da un solo Fondo strutturale ai sensi dell'art. 34 del regolamento generale e salve le deroghe previste. Tra essi, 42 PO sono finanziati dal Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e 24 PO sono finanziati dal Fondo

- descrizione e osservazione dell'evoluzione di fenomeni rilevanti che sottostanno le priorità del Quadro;
- esplicitazione di alcuni traguardi comuni a diverse aggregazioni di Regioni obiettivo delle politiche di sviluppo nazionali (Mezzogiorno/Centro-Nord) e comunitarie (obiettivo Convergenza/obiettivo Competitività regionale e occupazione);
- incentivazione – per il solo Mezzogiorno – al raggiungimento di obiettivi fissati *ex-ante* in ambiti essenziali per la qualità della vita e l'uguaglianza delle opportunità dei cittadini e per la convenienza a investire delle imprese, nei quali si registra un grave svantaggio in tale area del Paese.

sociale europeo (FSE). In base alle tematiche affrontate e ai Soggetti istituzionali competenti, i PO possono essere:

- nazionali (**PON**): riguardano settori con particolari esigenze di integrazione a livello nazionale, la cui Autorità di gestione è una Amministrazione centrale (5 FESR, 3 FSE);
- regionali (**POR**): multisettoriali, riferiti alle singole regioni, gestiti dalle Amministrazioni regionali. Per ciascuna Regione c'è un POR FESR e un POR FSE (21 FESR, 21 FSE);
- interregionali (**POIN**): riguardano tematiche in cui risulta efficace un'azione fortemente coordinata fra Regioni, con le opportunità delle economie di scala e di scopo nell'attuazione degli interventi (Energia, Attrattori culturali naturali e turismo); sono gestiti dalle Regioni, con la partecipazione di centri di competenza nazionale o Amministrazioni centrali (2 FESR).

Ai PON, POR e POIN si aggiungono 14 PO di collaborazione tra Regioni europee.

I PO concorrono alla realizzazione degli interventi cui si riferiscono i tre Obiettivi della politica di coesione 2007-2013 nel modo seguente:

- nella Competitività regionale e occupazione - CRO 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;
- nella Convergenza²⁷⁷ - CONV, sono compresi i 19 PO (destinati alle regioni con maggiore ritardo di sviluppo della UE) che assorbono la quota maggioritaria delle risorse unitariamente considerate e che riguardano le rimanenti regioni del Mezzogiorno: Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia;
- nella Cooperazione territoriale europea sotto - CTE sono compresi i 14 PO nell'ambito della collaborazione tra regioni europee.

L'attuazione degli interventi attraverso l'impiego delle risorse comunitarie e delle risorse FAS dovrà essere completata entro il 2015 (regola n+2, secondo

²⁷⁷Con riguardo alla programmazione operativa che si realizza nelle Regioni "Convergenza" attraverso Programmi operativi nazionali (PON) affidati ad Amministrazioni centrali, nel QSN si precisa che in tali ambiti più forte risulta l'impegno del Governo nazionale per una modernizzazione e un cambiamento dell'intero Paese. Da qui l'esigenza di un effettivo coordinamento delle politiche regionali, incentivando una forte cooperazione Stato-Regione e un sistema di governance per garantire a tali programmi la maggiore integrazione possibile nella programmazione complessiva e la maggiore partecipazione degli interlocutori istituzionali. È stata prevista allo scopo dal QSN l'articolazione di documenti strategici generali definiti Documenti unitari di programmazione, DUP per le Regioni e DUSS per le Amministrazioni centrali (v. il documento QSN 2007-2013, pag. 255 e segg.), con cui chiarire con trasparenza gli impieghi delle risorse in relazione a tutte le fonti finanziarie disponibili.

cui la quota d'impegno assunto sul bilancio comunitario non liquidata tramite pagamento o acconto o non rendicontata entro il secondo anno successivo all'impegno, è automaticamente disimpegnata, art. 31 regolamento del Consiglio 1260/99).

Quanto all'assetto organizzativo, il nuovo regolamento generale 1083/2006 introduce modifiche atte ad assicurare una più puntuale individuazione delle Autorità e degli Organismi coinvolti ed una maggiore definizione dei loro compiti e delle loro responsabilità, che devono ora trovare distinta enunciazione per ciascun Programma operativo, nel rispetto del principio di separazione delle funzioni, previsto dalle norme regolamentari²⁷⁸.

Per ciascun programma operativo deve essere designata un'Autorità di gestione, un'Autorità di certificazione, un'Autorità di *audit* (art. 59 cit. reg.).

Devono essere, inoltre, definiti gli Organismi seguenti:

- Organismo nazionale di coordinamento in materia di controllo;
- Organismo nazionale di coordinamento per la trasmissione delle domande di pagamento;
- Organismo responsabile per la ricezione dei pagamenti (se tali funzioni non sono attribuite all'Autorità di gestione o all'Autorità di certificazione);
- Organismo responsabile per l'esecuzione dei pagamenti (se tali funzioni non sono attribuite all'Autorità di gestione o all'Autorità di certificazione);
- Organismi intermedi (se presenti).

In ossequio alle disposizioni del regolamento, il QSN prevede, inoltre, che sui risultati delle singole verifiche e, in particolare, sulle irregolarità riscontrate sia data adeguata informativa, a cura degli Organismi che procedono ai controlli. Tali elementi di informazione dovranno essere tempestivamente comunicati alle Amministrazioni responsabili dell'attuazione degli interventi ed alle Autorità nazionali preposte alla funzione di controllo, ai fini dell'adozione delle iniziative di rispettiva competenza.

Tale comunicazione è propedeutica all'espletamento – a cura delle Autorità competenti – di indagini ed approfondimenti diretti ad accertare:

- la reale sussistenza di irregolarità nella gestione degli interventi e nel conseguente utilizzo dei contributi finanziari assegnati;
- l'insussistenza delle presunte fattispecie di illecito, attraverso l'acquisizione di sufficienti elementi di prova presso gli organismi responsabili;

²⁷⁸ In tali termini v. documento cit. QSN, pag. 276 e seg.

- l'avvenuta predisposizione delle misure idonee a sanare le irregolarità rilevate;
- l'avvenuta segnalazione delle fattispecie di irregolarità alle autorità competenti (autorità giudiziaria, Corte dei conti ecc.).

Pertanto, particolare rilievo è stato assicurato all'interno dei Programmi operativi alle procedure per la verifica delle irregolarità, per la trasmissione delle pertinenti informazioni ai vari organismi nazionali e comunitari, per il trattamento degli importi recuperati²⁷⁹.

Tra le Autorità competenti nel settore dei controlli, particolare rilievo assume l'Organismo nazionale di coordinamento delle Autorità di *audit* previsto dal regolamento generale (art. 73) nel caso di costituzione di una molteplicità di Autorità di *audit*. Tale funzione verrà svolta dal Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato – Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l'Unione europea.

Sono stati approvati:

- **Obiettivo convergenza:** n. 10 programmi operativi regionali (per le Regioni Basilicata, Puglia, Calabria, Sicilia, Campania: 5 su Fondi FESR, 5 su Fondi FSE), n. 7 Programmi operativi nazionali (5 su Fondi FESR²⁸⁰, 2 su Fondi FSE²⁸¹), n. 1 Programma interregionale (Energie rinnovabili e risparmio energetico, su Fondi FESR);
- **Obiettivo competitività regionale e occupazione:** n. 32 Programmi operativi regionali (16 su Fondi FESR, 16 su Fondi FSE), n. 1 Programma operativo nazionale (Azioni di sistema);
- **Obiettivo cooperazione territoriale europea:** n. 7 Programmi transfrontalieri (Italia – Francia Marittimo, Italia – Francia Alcotra, Italia – Svizzera, Italia – Slovenia, Italia – Malta, Italia – Grecia, Italia – Austria), n. 4 Programmi transnazionali (Spazio alpino, Europa centrale, Europa sud-orientale, Mediterraneo), n. 1 Programma transnazionale pre-adesione (Italia Adriatico), n. 2 Programmi transnazionali prossimità e vicinato (Italia – Tunisia, Bacino del Mediterraneo).

Vi sono, poi, altri Programmi comunitari ai quali partecipa l'Italia, ma fuori dalla Programmazione 2007-2013: Interreg IV C, Espon, Urbact, Interact.

²⁷⁹ In tali termini v. documento cit. QSN, pag. 277 e segg..

²⁸⁰ Governance e assistenza tecnica, Istruzione - ambienti per l'apprendimento, Reti e mobilità, Ricerca e competitività, Sicurezza.

²⁸¹ Governance e assistenza sociale, Competenze per lo sviluppo.

Va anche segnalata la strategia del QSN nella direzione di attribuire un ruolo centrale alla produzione e alla promozione di servizi collettivi ed essenziali per la collettività e la convenienza delle imprese ad investire, definiti "Obiettivi di servizio" e relativi ai livelli di istruzione, al servizio idrico e alla gestione dei rifiuti urbani, ai servizi socio – sanitari per infanzia e popolazione anziana²⁸².

La particolare valenza di sviluppo riconosciuta ai detti obiettivi di servizio è anche incentivata dal meccanismo premiale approvato con specifica deliberazione CIPE (deliberazione 82/2007) che ne condiziona l'erogazione a prefissati *target* di misurazione dei risultati.

Trattasi, pertanto, di innovazione anche metodologica poiché presuppone l'applicazione di un compiuto sistema di misurazione del conseguimento degli obiettivi delle azioni finanziate e dell'effettività della fruizione dei servizi interessati.

3.4 QUADRO FINANZIARIO ED ESECUZIONE

Dal QSN si evince che nel ciclo 2007-2013 la politica regionale unitaria disponeva, a fine 2008, di nuove risorse complessive pari a circa 124,8 miliardi di euro, considerando congiuntamente le risorse dei Fondi strutturali europei (circa 28,8 miliardi), del relativo cofinanziamento nazionale – statale e regionale – (circa 31,6 miliardi) e le risorse aggiuntive nazionali specificamente dirette allo sviluppo territoriale (FAS, circa 64,4 miliardi).

Peraltro, il MISE ha comunicato che nel 2009, le esigenze del bilancio pubblico per la Programmazione 2007-2013 e l'eccezionale crisi economica internazionale hanno costretto ad apportare una riduzione di circa 10,8 miliardi di euro delle risorse assegnate al Fondo per le aree sottoutilizzate, rendendo necessaria la riprogrammazione del FAS 2007-2013.

In coerenza con gli indirizzi assunti dall'Unione europea ed in attuazione dell'Accordo stipulato da Stato e Regioni il 12 febbraio 2009, le risorse assegnate ai Programmi strategici regionali ed interregionali (c.d. FAS regionale) sono state linearmente ridotte.

Quelle destinate alle Amministrazioni centrali (c.d. FAS nazionale), oltre a subire il taglio lineare, sono state concentrate in tre Fondi individuati dall'art. 18

²⁸² v. documento QSN 2007-2013, III. 4 pag. 168.

del decreto legge n. 185 del 2008, convertito con legge n. 2 del 2009. In particolare, la quota di FAS Nazionale, pari a circa 25,4 miliardi di euro, è stata ripartita fra il Fondo sociale per l'occupazione e la formazione (2,8 miliardi), il Fondo Infrastrutture strategiche (12,4 miliardi) e il Fondo strategico per il Paese a sostegno dell'economia reale (9 miliardi), oltre a preallocazioni disposte da norme di legge ovvero ordinanze di protezione civile (1,2 miliardi).

Nel corso del 2009 i due Fondi per le Infrastrutture strategiche e per il sostegno dell'economia reale, impiegati attraverso assegnazioni successive, sono stati oggetto di destinazioni diverse rispettivamente per oltre l'88% e l'86% del loro complessivo ammontare.

A valere sul Fondo strategico per il Paese a sostegno dell'economia reale si segnala la destinazione, straordinaria rispetto alle finalizzazioni tipiche del Fondo per le aree sottoutilizzate che lo ha alimentato, di circa 3.955 milioni di euro per gli interventi di ricostruzione a seguito del terremoto dell'Abruzzo.

Nel prospetto che segue, invece, è illustrata la ripartizione annuale delle risorse di provenienza europea assegnate all'Italia (secondo quanto comunicato dalla Commissione europea²⁸³), pari a circa 28,8 miliardi di euro, comprensivi dell'indicizzazione (calcolata in circa 3,2 miliardi secondo quanto previsto dall'articolo 18 del regolamento del Consiglio 1083/2006).

Prospetto 2 – Ripartizione delle Risorse per anno e per obiettivo

(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 (Sardegna)	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: QSN

Quanto all'esecuzione finanziaria, i flussi finanziari dal bilancio comunitario sono regolati sostanzialmente come nel precedente periodo di programmazione. Gli impegni sono assunti annualmente sulla base del piano finanziario del programma, i pagamenti sono effettuati a titolo di prefinanziamento, di pagamento intermedio e di pagamento del saldo finale.

²⁸³Con la nota n. D(2006)1027 del 7 agosto 2006 v. cit. QSC, pag. 238.

Secondo l'attuale formulazione normativa, il prefinanziamento è pari al 5% della partecipazione complessiva dei Fondi prevista nella decisione di approvazione del Programma operativo ed è stato versato in due rate distinte: il 2% nel 2007 e il 3% nel 2008.

I pagamenti intermedi ed il pagamento del saldo finale sono attivati dalle domande di pagamento intermedio e dalle domande di pagamento del saldo finale che pervengono alla Commissione europea per il tramite delle Autorità di certificazione.

I crediti relativi ad impegni assunti sul bilancio comunitario che non saranno oggetto di un pagamento sotto forma di prefinanziamento o intermedio, o non saranno stati almeno richiesti con una domanda di pagamento entro il secondo anno successivo a quello dell'impegno o, per l'ultima annualità del piano finanziario, nei termini previsti per la presentazione della domanda di pagamento del saldo finale, saranno disimpegnati d'ufficio dalla Commissione (regola n+2).

Le risorse nazionali per il cofinanziamento sono erogate con modalità uniformi a quelle previste per la quota comunitaria e anche per esse vige un meccanismo di disimpegno automatico identico a quello comunitario.

3.5 AVANZAMENTO FINANZIARIO

All'inizio del periodo di programmazione è stato registrato un ritardo attuativo soprattutto per i programmi dell'obiettivo convergenza, da collegare, almeno parzialmente, alle oggettive difficoltà in fase di avvio della nuova programmazione. Tali difficoltà hanno condizionato l'avvio in tutti gli Stati.

Questa fase di avvio ha coinciso con lo slittamento concesso dalla Commissione europea sulla Programmazione 2000-2006, in seguito alla richiesta di proroga avanzata dalla quasi totalità delle Autorità di gestione. A tale proposito occorre sottolineare che la proroga è stata richiesta e ottenuta da tutti gli Stati membri, esclusi Bulgaria e Romania che hanno aderito all'Unione Europea dal 1° gennaio 2007.

La proroga concessa ha comportato un impegno da parte delle Autorità di Gestione a concentrare gli sforzi ancora sulle attività di attuazione della Programmazione 2000-2006, con procedimenti ormai consolidati e di più facile ge-

stione, a fronte di una complessità regolamentare della Programmazione 2007-2013, riconosciuta dalla Commissione, che, su pressione degli Stati fortemente preoccupati dal generalizzato ritardo dell'avvio, ha provveduto alla costituzione di un gruppo di lavoro informale formato da esperti dei singoli Stati incaricati di proporre soluzioni condivise e sostenibili sul tema della semplificazione dei programmi cofinanziati.

Nel corso del 2009 il quadro complessivo degli impegni e dei pagamenti della programmazione dei Fondi strutturali comunitari 2007-2013, al 31 dicembre 2009, è così strutturato (come risulta dai prospetti di cui *infra*, distinti per obiettivi e per fondo):

- **Obiettivo Convergenza:** riguarda le Regioni in ritardo di sviluppo (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia). Ad esso è attribuita la parte prevalente di risorse destinate all'Italia (43,6 miliardi di euro, pari al 73,4 per cento del totale delle risorse degli Obiettivi Convergenza e Competitività) programmata e gestita attraverso dieci programmi operativi regionali (due per ciascuna Regione, l'uno cofinanziato dal FESR, l'altro dal FSE), sette programmi nazionali (PON "Per l'Assistenza tecnica", PON "Ricerca e competitività", PON "Sicurezza", PON "Reti e mobilità", due Programmi per l'istruzione, l'uno cofinanziato dal FESR l'altro dal FSE, e due Programmi per l'Assistenza tecnica e le Azioni di sistema), e due programmi interregionali (POIN "Attrattori culturali e turismo", POIN "Energia").
- **Obiettivo Competitività Regionale e Occupazione:** punta a rafforzare la competitività e l'attrattività delle Regioni al di fuori dell'Obiettivo Convergenza. Si compone di 32 programmi operativi regionali (16 finanziati dal FESR e 16 dal FSE) e di un programma operativo nazionale FSE (PON "Azioni di sistema"), per un totale di 15,8 miliardi di euro di risorse.
- **Obiettivo Cooperazione territoriale:** riguarda tutte le Regioni e le Province italiane che concorrono a realizzare 18 Programmi operativi con aree omologhe degli altri Stati membri con una dotazione complessiva di 2,07 miliardi di euro, di cui 1,07 a carico dell'Italia.

3.5.1 Esercizio finanziario 2009

Obiettivo convergenza

L'ammontare complessivo destinato all'Obiettivo Convergenza sono circa 43,6 Mld di euro per il periodo di programmazione 2007/2013. Di tale ammontare circa 22,0 Mld di euro sono cofinanziati dallo Stato attraverso il Fondo di Ro-

tazione per l'attuazione delle politiche comunitarie di cui alla legge 16 aprile 1987, n. 183, mentre 17,8 Mld sono cofinanziati dal fondo FESR e 3,7 Mld dal fondo FSE. Le risorse finanziarie programmate sono, pertanto, così ripartite:

1. Fondo di Rotazione 50,37%;
2. FESR 41,01%;
3. FSE 8,62%.

Il livello di attuazione complessivo dell'obiettivo convergenza è pari, rispettivamente, al 6,46% per i pagamenti e al 14,55% per gli impegni.

Il livello di attuazione dettagliato per fondo presentano pagamenti pari 6,14% per il fondo FESR e al 7,95 per il fondo FSE. Il fondo FESR ha impegni pari al 14,42%, mentre il FSE presenta impegni pari al 15,20%.

Obiettivo Convergenza: attuazione finanziaria per fondo al 31/12/2009 Dati in Meuro

FONDO	Contributo totale 2007/2013	di cui Contributo comunitario	di cui Importo Nazionale Pubblico	Impegni	Pagamenti	% impegni	% pagamenti
FESR	35.916,24	17.882,90	18.033,33	5.177,82	2.206,80	14,42	6,14
FSE	7.683,01	3.757,52	3.925,56	1.167,64	611,16	15,20	7,95
Totali	43.599,25	21.640,42	21.958,89	6.345,46	2.817,96	14,55	6,46

Fonte IGRUE

Il livello di attuazione dell'obiettivo convergenza del fondo FESR al 31/12/2009, relativamente all'effettiva spesa è mediamente pari al 6,14% degli stanziamenti complessivi con un valore di pagamenti pari a 2.206 milioni di euro a fronte di 5.517 milioni di euro di impegno; con riguardo ai pagamenti, sei programmi hanno superato il valore medio (PON Basilicata 15,13%, PON Istruzione ambienti per l'apprendimento (12,42%), PON sicurezza per lo sviluppo (12,91%), PON Ricerca e competitività (7,31%), PON Governance AT FESR (8,22%), PON Calabria (6,62%)); quattro di essi sono relativi a PON Nazionali, solo 2 hanno ad oggetto i POR Regionali.

Con riguardo al POIN Attrattori culturali naturali e turismo, il ritardo con cui lo stesso è stato approvato dalla Commissione europea (Decisione 6 ottobre 2008) può avere inciso sul mancato livello di attuazione, situazione che desta particolare preoccupazione.

Programmi Operativi dell'Obiettivo Convergenza FESR – Stato di attuazione al 31/12/2009

Dati in Meuro

Programmi	Programmato 2007/2013	Anno 2009			
		Impegni	Pagamenti	Impegni/programmato (%)	Pagamenti/programmato (%)
Poin Attrattori	1.031,15	0,00	0,00	0,00	0,00
Poin Energie	1.607,79	97,78	97,78	6,08	6,08
Pon Gov. e AT	276,19	34,57	20,40	12,52	7,39
Pon Istruzione	495,31	171,64	61,53	34,65	12,42
Pon Reti	2.749,46	486,01	154,17	17,68	5,61
Pon Ric. E Comp.	6.205,39	1.104,91	453,41	17,81	7,31
Pon Sicurezza	1.158,08	350,47	139,12	30,26	12,01
Por Basilicata	752,19	172,63	110,30	22,95	14,66
Por Calabria	2.998,24	919,98	198,49	30,68	6,62
Por Campania	6.864,80	685,37	261,88	9,98	3,81
Por Puglia	5.238,04	503,39	313,92	9,61	5,99
Por Sicilia	6.539,61	651,07	395,80	9,96	6,05
Totale	35.916,25	5.177,82	2.206,80	14,42	6,14

Fonte MISE

Con riguardo all'obiettivo convergenza del fondo FSE, al 31 dicembre 2009, il valore degli impegni risulta pari al 15,20% ed il livello medio di pagamenti del 7,95%. L'asse che presenta il migliore livello di realizzazione rispetto al valore programmato è l'asse capitale umano pari al 15,25% rispetto ai pagamenti e il 29,08% rispetto agli impegni.

Sugli assi Adattabilità e Occupabilità ha inciso in modo rilevante l'accordo del 12 febbraio 2009 siglato fra il Governo le Regioni e le Province autonome in materia di interventi a sostegno del reddito. Tale accordo ha previsto la possibilità di utilizzare tali risorse finanziarie per affrontare la crisi economica finanziaria sostenendo la domanda interna anche attraverso la previsione di adeguate misure di sostegno all'occupazione. Solo due programmi hanno superato il valore medio e sono: POR Basilicata (14,5%) e PON Istruzione(22,07%). Gli altri cinque sono al di sotto di tale valore.

Obiettivo Convergenza FSE: attuazione finanziaria per asse al 31/12/2010

Dati in Euro

INTERVENTO	Contributo totale 2007/2013 (a)	Impegni (b)	Pagamenti (c)	Avanzamento %	
				(b/a)	(c/a)
Adattabilità	743.565.280,00	70.827.653,21	28.178.039,86	9,53	3,79
Occupabilità	2.463.920.853,00	191.200.656,92	92.898.354,40	7,76	3,77
Inclusione sociale	517.116.048,00	33.982.589,62	43.808.300,94	6,57	8,47
Capitale umano	3.109.216.359,00	900.332.617,99	617.327.120,95	28,96	19,85
Interregionalità e transnazionalità	159.929.180,00	4.711.745,82	2.101.810,35	2,95	1,31
Assistenza tecnica	270.393.655,00	28.244.543,86	26.398.876,94	10,45	9,76
Capacità istituzionale	387.877.913,00	33.344.204,53	14.409.528,83	8,60	3,71
Pari opportunità e non discriminazione	31.071.468,00	9.614.296,20	4.794.097,95	30,94	15,43
TOTALE	7.683.090.756,00	1.272.258.308,15	829.916.130,22	16,56	10,80

Fonte IGRUE

Programmi Operativi dell'Obiettivo Convergenza FSE – Stato di attuazione al 31/12/2009

Dati in Meuro

Programmi	Programmato 2007/2013	Anno 2009			
		Impegni	Pagamenti	Impegni/programmato (%)	Pagamenti/programmato (%)
Pon Gov. e AS	517,86	52,82	32,00	10,20	6,18
Pon Istruzione	1.485,93	732,99	328,00	49,33	22,07
Por Basilicata	322,37	46,76	46,76	14,51	14,51
Por Calabria	860,50	91,21	54,12	10,60	6,29
Por Campania	1.118,00	74,64	26,54	6,68	2,37
Por Puglia	1.279,20	121,71	76,23	9,51	5,96
Por Sicilia	2.099,24	47,51	47,51	2,26	2,26
Totale	7.683,10	1.167,64	611,16	15,20	7,95

Fonte MISE

Si segnala il PON Competenza per lo sviluppo, con livelli di impegni e pagamenti rispettivamente pari al 49,33 e al 22,07 e il POR Basilicata con una percentuale di impegni e di pagamenti pari al 14,51%.

Obiettivo competitività

L'ammontare complessivo dell'Obiettivo Competitività supera i 15,8 miliardi di euro, di tale ammontare più di 9,4 miliardi di euro sono cofinanziati dallo Stato attraverso il Fondo di rotazione per l'attuazione delle Politiche comunitarie, di cui alla legge 16 aprile 1987 n. 183, mentre 3,1 miliardi sono cofinanziati dal Fondo FESR e altrettanti 3,1 miliardi dal Fondo FSE. Le risorse finanziarie programmate sono ripartite per il 60,01% col Fondo di rotazione, per il 19,88% con il FESR e per il 20,11% con il fondo FSE.

Il livello di attuazione complessiva dell'Obiettivo competitività è pari rispettivamente all'11,38 per i pagamenti al 23,71 per gli impegni.

Con riguardo allo stato di attuazione finanziaria dell'Obiettivo competitività al 31 dicembre 2009 si registra per il FESR una media di pagamenti dell' 11,22

% rispetto agli stanziamenti complessivi e del 20,69% rispetto agli impegni assunti, fra essi 5 programmi hanno superato il valore medio di attuazione, mentre i restanti 11 sono sotto tale valore. Il POR Abruzzo presenta un ritardo di attuazione conseguente alle vicende sismiche che hanno colpito la Regione.

Sul versante degli impegni un buon livello di realizzazione va scritto al PO di Bolzano e delle Marche che superano il 30%.

Programmi Operativi dell'Obiettivo Competitività – FESR – Stato di attuazione al 31/12/2009

Dati in Meuro

Programmi	Programmato 2007/2013	Anno 2009			
		Impegni	Pagamenti	Impegni/programmato (%)	Pagamenti/programmato (%)
Por Abruzzo	345,37	48,73	19,50	14,11	5,65
Por Emilia R.	346,92	99,01	24,36	28,54	7,02
Por Friuli VG	303,00	29,04	20,85	9,58	6,88
Por Lazio	743,51	189,56	46,94	25,50	6,31
Por Liguria	530,24	47,73	32,18	9,00	6,07
Por Lombardia	532,00	98,58	89,43	18,53	16,81
Por Marche	288,80	95,80	34,24	33,17	11,86
Por Molise	192,52	15,27	13,24	7,93	6,88
Por P.A. Bolzano	74,92	25,63	7,79	34,21	10,40
Por P.A. Trento	64,29	15,07	4,75	23,44	7,39
Por Piemonte	1.076,96	239,66	121,14	22,25	11,25
Por Sardegna	1.701,68	314,96	276,14	18,51	16,23
Por Toscana	1.126,65	262,47	117,76	23,30	10,45
Por Umbria	348,12	104,17	33,39	29,92	9,59
Por Valle d'Aosta	48,81	7,74	4,89	15,86	10,02
Por Veneto	452,69	98,27	70,95	21,71	15,67
Totale	8.176,48	1.691,69	917,55	20,69	11,22

Fonte MISE

Per il FSE si registra una media di pagamenti dell'11,5% rispetto agli stanziamenti complessivi e del 26,7% rispetto agli impegni assunti, 8 programmi hanno superato il valore medio di attuazione, gli altri 9 si sono attestati sotto tale valore²⁸⁴.

Sul versante degli impegni un ottimo livello di realizzazione è stato raggiunto dal POR Trento, superiore al 50% e dai POR Emilia Romagna e Veneto e Bolzano, superiori al 40%.

²⁸⁴ Il POR Abruzzo presenta un ritardo di attuazione conseguente alle vicende sismiche che hanno colpito la regione.

Programmi Operativi dell'Obiettivo Competitività – FSE – Stato di attuazione al 31/12/2009

Dati in Meuro

Programmi	Programmato 2007/2013	Anno 2009			
		Impegni	Pagamenti	Impegni/programmato (%)	Pagamenti/programmato (%)
Pon Azioni S.	72,00	12,07	5,86	16,76	8,14
Por Abruzzo	316,56	18,90	0,16	5,97	0,05
Por Emilia R.	806,49	339,29	150,08	42,07	18,61
Por Friuli VG	319,23	49,36	44,84	15,46	14,05
Por Lazio	736,08	122,58	44,87	16,65	6,10
Por Liguria	395,07	96,29	43,48	24,37	11,01
Por Lombardia	798,00	197,64	53,25	24,77	6,67
Por Marche	281,55	29,44	22,46	10,46	7,98
Por Molise	102,90	18,60	8,07	18,08	7,84
Por P.A. Bolzano	160,22	69,15	25,16	43,16	15,70
Por P.A. Trento	218,57	115,46	41,67	52,83	19,06
Por Piemonte	1.007,85	290,25	124,22	28,80	12,33
Por Sardegna	729,29	119,63	119,63	16,40	16,40
Por Toscana	664,69	176,38	57,80	26,54	8,70
Por Umbria	230,42	60,37	18,59	26,20	8,07
Por Valle d'Aosta	82,28	30,96	10,20	37,63	12,40
Por Veneto	716,70	295,76	111,21	41,27	15,52
Totale	7.637,90	2.042,13	881,55	26,74	11,54

Fonte MISE

Obiettivo Cooperazione

Con riguardo all'obiettivo Cooperazione territoriale europea, al 31 dicembre 2009, i pagamenti effettuati rispetto allo stanziamento programmato, hanno realizzato un livello medio particolarmente basso, pari a circa il 4%, a fronte di una percentuale di impegni pari al 18,7%. Per quanto riguarda i pagamenti, tre hanno superato il valore medio di attuazione del 4% (PO Italia - Austria con il 9,8%; PO Italia - Francia con il 5,4%; PO Italia - Svizzera con l'8,1%), mentre i restanti tre registrano un livello particolarmente basso (PO Italia - Francia Alpi 1,7%; PO Italia - Slovenia 0,3%; Po Italia Malta 0,08%).

Programmi Operativi dell'Obiettivo Cooperazione – FESR – Stato di attuazione al 31/12/2009

Dati in Meuro

Programmi	Programmato 2007/2013	Anno 2009			
		Impegni	Pagamenti	Impegni/programmato (%)	Pagamenti/programmato (%)
PO Italia-Austria	80,10	35,47	7,91	44,28	9,88
PO Italia-Francia frontiera marittima	161,98	47,30	8,82	29,20	5,45
PO Italia-Francia Alpi (ALCOTRA)	199,58	4,42	3,49	2,21	1,75
PO Italia-Malta	35,47	0,32	0,03	0,90	0,08
PO Italia-Slovenia	136,71	0,49	0,49	0,36	0,36
PO Italia-Svizzera	91,75	44,31	7,47	48,29	8,14
Totale	705,59	132,31	28,21	18,75	4,00

Fonte MISE

3.5.2 Esercizio finanziario 2010

Obiettivo Convergenza

Il livello di attuazione complessivo dell'obiettivo convergenza al 31 dicembre 2010 è pari, rispettivamente, al 9,59% per i pagamenti e al 18,81% per gli impegni.

OBBIETTIVO CONVERGENZA: ATTUAZIONE FINANZIARIA PER FONDO AL 31/12/2010

Dati in Euro

Fondo	Contributo totale 2007/2013	di cui Contributo comunitario	di cui Importo Nazionale Pubblico	Impegni	Pagamenti	Percentuale impegni	Percentuale pagamenti
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	16,56	10,80
Totali	43.599.332.539,00	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

Convergenza FESR 2010

Al 31 dicembre 2010, nell'obiettivo Convergenza del fondo FESR, il livello di attuazione dei pagamenti è del 9,3%, mentre il valore degli impegni è del 19,2%. Rispetto all'anno precedente i pagamenti sono aumentati di 3 punti percentuali e gli impegni di quasi 5 punti. Per quanto riguarda i pagamenti, sei di tali programmi hanno superato la soglia media. Si rileva infatti un elevato livello di attuazione per i PON Nazionali, in particolare, il PON Istruzione ambienti per l'apprendimento con il 27,5%, il PON Sicurezza per lo sviluppo con il 15,7% e il PON Governance con il 15,7%.

Si registra positivamente l'inizio di realizzazione del POIN Attrattori culturali che alla fine del 2010 ha fatto registrare pagamenti per l'8,7%

Il livello più basso di attuazione, con riguardo ai pagamenti è ascrivibile al PO Campania con il 6,5%, mentre il miglior livello di attuazione dei PO regionali è attribuibile alla Basilicata con il 17,2%.

Obiettivo Convergenza FESR: attuazione finanziaria per intervento al 31/12/2010

Dati in euro

INTERVENTO	Contributo totale 2007/2013	Impegni	Pagamenti	Avanzamento %	
	(a)	(b)	(c)	(b/a)	(c/a)
Campania	6.864.795.198,00	647.077.286,50	451.008.037,13	9,43	6,57
Basilicata	752.186.373,00	221.449.765,79	129.590.764,15	29,44	17,23
Puglia	5.238.043.956,00	1.216.927.034,92	462.546.450,69	23,23	8,83
Calabria	2.998.240.052,00	919.976.285,52	271.224.677,19	30,68	9,05
Sicilia	6.539.605.100,00	690.131.224,87	500.846.522,56	10,55	7,66
POIN Attrattori culturali, naturali e turismo	1.031.151.814,00	89.824.604,89	89.824.604,89	8,71	8,71
POI Energie rinnovabili e risparmio energetico	1.607.786.352,00	535.477.624,16	142.340.025,15	33,31	8,85
PON Governance e AT FESR	276.190.810,00	84.580.571,50	43.516.246,17	30,62	15,76
PON Istruzione Ambienti per l'apprendimento	495.309.830,00	196.547.658,89	136.447.502,04	39,68	27,55
PON Reti e mobilità	2.749.457.782,00	727.457.882,33	296.479.832,21	26,46	10,78
PON Ricerca e competitività	6.205.393.642,00	1.233.381.418,22	643.546.491,50	19,88	10,37
PON "Sicurezza per lo sviluppo"	1.158.080.874,00	364.594.003,68	181.946.659,88	31,48	15,71
TOTALE	35.916.241.783,00	6.927.425.361,27	3.349.317.813,56	19,29	9,33

Fonte IGRUE

Convergenza FSE 2010

Il livello di attuazione del fondo FSE presenta una limitata realizzazione ove si riferisca il dato ai soli Programmi Operativi Regionali (POR). In questo caso, infatti, la media degli impegni si ferma al 16,5% e quella dei pagamenti al 10,8%, laddove i Programmi Operativi Nazionali (PON) fanno registrare, una media degli impegni pari al 36,32% e una media dei pagamenti pari al 19,10%. Particolarmente complesse appaiono poi la situazioni dei POR Campania e Sicilia che mostrano i livelli di attuazione più bassi con pagamenti rispettivamente a 2,37% e al 3,71%.

Obiettivo Convergenza FSE: attuazione finanziaria per intervento al 31/12/2010

Dati in euro

INTERVENTO	Contributo totale 2007/2013	Impegni	Pagamenti	Avanzamento %	
	(a)	(b)	(c)	(b/a)	(c/a)
Campania	1.118.000.000,00	74.644.000,34	26.539.407,52	6,68	2,37
Basilicata	322.365.588,00	93.849.523,85	58.368.829,70	29,11	18,11
Puglia	1.279.200.000,00	121.714.931,90	121.399.687,59	9,51	9,49
Calabria	860.498.754,00	120.090.276,91	79.754.357,44	13,96	9,27
Sicilia	2.099.239.152,00	48.399.343,42	77.888.577,79	2,31	3,71
PON Governance e Azioni di sistema	517.857.770,00	142.191.506,55	54.449.487,26	27,46	10,51
PON Competenze per lo sviluppo	1.485.929.492,00	671.368.725,18	411.515.782,92	45,18	27,69
TOTALE	7.683.090.756,00	1.272.258.308,15	829.916.130,22	16,56	10,80

Fonte IGRUE

Obiettivo Competitività

Il livello complessivo dell'Obiettivo Competitività è pari, rispettivamente al 18,88% per i pagamenti ed al 33,09%, per gli impegni.

Rispetto al dicembre 2009 gli impegni sono cresciuti del 7,4%, mentre i pagamenti sono aumentati del 9,4%.

Il livello di attuazione dettagliato per fondo presenta, in rapporto al contributo totale, pagamenti pari al 17,05% per il FESR e al 20,83% per il FSE.

Il fondo FESR ha impegni per il 30,82% ed il FSE presenta impegni pari al 35,52%.

OBIETTIVO COMPETITIVITÀ: ATTUAZIONE FINANZIARIA PER FONDO AL 31/12/2010

Dati in Euro

Fondo	Contributo totale 2007/2013	Impegni	Pagamenti	Percentuale impegni	Percentuale pagamenti
FESR	8.176.468.911,00	2.520.185.629,47	1.394.156.475,71	30,82	17,05
FSE	7.637.892.321,00	2.713.289.939,86	1.591.328.051,83	35,52	20,83
Totali	15.814.361.232,00	5.233.475.569,33	2.985.484.527,54	33,09	18,88

Fonte IGRUE

Competitività FESR 2010

Il livello di attuazione finanziaria sul Fondo FESR è pari al 17,05% dei pagamenti ed al 30,82% sugli impegni registrando un aumento rispetto alla precedente annualità di quasi 6 punti percentuali sui pagamenti e di più di 9 punti sugli impegni

Fra i POR regionali si registrano buoni livelli di realizzazione rispetto ai pagamenti effettuati in misura superiore al 20%: per le Marche (28,48%), la Valle d'Aosta (28,44%), Trento (23,74%), Piemonte (21,42%) e il Veneto (20,19%). Si segnala la positiva ripresa del Por Abruzzo con pagamenti effettuati per il 15,64%. Il livello più basso di realizzazione con riguardo ai pagamenti va segnalato per la regione Friuli Venezia Giulia con l'8,80%, a fronte di impegni per il 15,14%.

Obiettivo Competitività FESR: attuazione finanziaria per intervento al 31/12/2010

Dati in euro

INTERVENTO	Contributo totale 2007/2013	Impegni	Pagamenti	Avanzamento %	
	(a)	(b)	(c)	(b/a)	(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. Giulia	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
Emilia 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
Marche	288.801.634,00	99.938.135,71	82.260.570,86	34,60	28,48
Umbria	348.116.092,00	140.166.999,04	59.196.490,79	40,26	17,00
Lazio	743.512.676,00	238.619.503,88	85.973.641,75	32,09	11,56
Abruzzo	345.369.139,00	93.021.107,44	54.006.602,30	26,93	15,64
Molise	192.518.742,00	21.023.730,94	18.735.056,73	10,92	9,73
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

Competitività FSE 2010

Con riguardo al Fondo FSE l'attuazione raggiunge rispetto ai pagamenti il 20,83% e rispetto agli impegni il 35,52% con i livelli più elevati raggiunti dalla P.A. di Trento e dalla regione Emilia Romagna rispettivamente con il 36% ed il 32,5% rispetto ai pagamenti ed al 76,9% e al 47,6% rispetto agli impegni. Il più basso livello di realizzazione sia sul fronte degli impegni che dei pagamenti è registrabile nella Regione Abruzzo per comprensibili oggettive difficoltà gestionali connesse con gli eventi sismici dell'anno precedente

Obiettivo Competitività FSE: attuazione finanziaria per intervento al 31/12/2010

Dati in euro

INTERVENTO	Contributo totale 2007/2013	Impegni	Pagamenti	Avanzamento %	
	(a)	(b)	(c)	(b/a)	(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. Giulia	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
Emilia 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
Marche	281.551.141,00	81.951.428,78	50.774.913,13	29,11	18,03
Umbria	230.417.088,00	77.070.112,00	50.353.553,50	33,45	21,85
Lazio	736.077.550,00	136.513.978,38	88.979.547,34	18,55	12,09
Abruzzo	316.563.222,00	14.147.303,75	30.432.617,28	4,47	9,61
Molise	102.897.150,00	25.121.878,54	18.120.807,18	24,41	17,61
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 IGRUE

Obiettivo Cooperazione

Il livello di attuazione di tale Obiettivo, alimentato esclusivamente dal Fondo FESR, nell'anno di riferimento, ha subito un consistente incremento raddoppiando gli importi dell'anno precedente, sia sul fronte degli impegni che dei pagamenti, infatti gli stessi sono passati rispettivamente al 32,5% ed all'8,5%.

I dati finanziari sono illustrati nel prospetto che segue.

Obiettivo Cooperazione territoriale europea FESR: attuazione finanziaria per intervento al 31/12/2010

Dati in euro

INTERVENTO	Contributo totale 2007/2013	Impegni	Pagamenti	Avanzamento %	
	(a)	(b)	(c)	(b/a)	(c/a)
PO Italia-Francia frontiera marittima	161.976.354,00	47.304.424,49	16.507.887,34	29,20	10,19
ALCOTRA	199.583.127,00	73.151.734,29	20.217.221,46	36,65	10,13
Italia-Svizzera	91.749.144,00	44.313.031,26	10.342.853,94	48,30	11,27
Italia-Slovenia 2007/2013	136.714.036,00	12.851.300,13	1.885.482,37	9,40	1,38
PO Italia-Malta	35.468.255,00	394.687,76	117.240,14	1,11	0,33
INTERREG IV Italia-Austria	80.099.557,00	51.384.470,40	11.453.849,27	64,15	14,30
TOTALE	705.590.473,00	229.399.648,33	60.524.534,52	32,51	8,58

Fonte IGRUE

L'analisi del prospetto evidenzia i bassi livelli di realizzazione sul fronte dei pagamenti sia per il PO Italia - Malta che per il PO Italia - Slovenia.

3.6 IL FONDO EUROPEO PER LA PESCA – PROGRAMMAZIONE 2007-2013

Il Fondo europeo per la pesca (FEP) è entrato in vigore il 4 settembre 2006 con il reg. CE n. 1198/2006 quale nuovo strumento finanziario dell'Unione europea con validità dal 1° gennaio 2007 al 31 dicembre 2013.

Seppur si richiami agli stessi 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. Infatti, il Programma pluriennale non è più oggetto di negoziazione tra la Commissione e lo Stato membro, ma spetta a quest'ultimo programmare le Misure più rispondenti alle esigenze del territorio, pur nel rispetto dell'obiettivo generale impartito a livello comunitario.

Tale obiettivo si concretizza, per i 27 Paesi membri della UE, nell'esigenza di garantire la sostenibilità economica, ambientale e sociale del settore della pesca e acquacoltura, con il fine ultimo della riduzione dello sforzo della pesca e della protezione dell'ambiente marino.

- In Italia questo obiettivo generale è stato tradotto nel Programma operativo FEP, tenendo conto anche delle risultanze dei precedenti Programmi SFOP, in tre obiettivi globali, articolato a loro volta in una serie di obiettivi specifici:
- miglioramento del livello di conservazione delle risorse e dell'ambiente: adeguamento della flotta, miglioramento delle strutture produttive in mare, miglioramento della governance del sistema pesca attraverso la partecipazione attiva degli operatori, promozione del modello organizzativo dello sfruttamento sostenibile della fascia costiera;
- riduzione del relativo impatto socio-economico: migliorare e sviluppare le competenze professionali dei pescatori, favorire la riconversione dei pescatori verso attività produttive esterne al settore e la diversificazione delle attività di pesca;
- rafforzamento della competitività del settore pesca e acquacoltura: garantire un adeguato sostegno alla modernizzazione e ristrutturazione dell'industria di trasformazione, sviluppare un'acquacoltura sempre più orientata a criteri di sostenibilità e salubrità delle produzioni, sviluppare servizi a sostegno dell'industria della pesca, sostenere l'attuazione del PO, demandata agli organismi pubblici nazionali e locali.

Il Programma operativo FEP è stato approvato dalla Commissione europea in data 19 dicembre 2007, ed è stato messo a punto dalla Direzione generale della pesca marittima e dell'acquacoltura (PEMACQ) presso il Ministero per le Politiche Agricole, Ambientali e Forestali (MiPAAF) con la collaborazione di tutte le Regioni ed organismi interessati.

Si tratta di un Documento di programmazione unico per tutto il Paese, anche se in esso sono definite due aree relative all'Obiettivo Convergenza e a quello fuori Convergenza, con ciò innovando rispetto alla precedente programmazione.

La prima area è destinataria del 75% del totale delle risorse e in essa rientrano 5 Regioni: Puglia, Campania, Calabria, Sicilia e Basilicata (quest'ultima in fase di *phasing out*). Le altre Regioni meridionali (Abruzzo, Molise e Sardegna – quest'ultima in *phasing out* –) sono comprese tra quelle del "Fuori Obiettivo Convergenza", per una totale di 14 Regioni, cui è destinato il restante 25%.

In qualità di Autorità di gestione, la Direzione generale della pesca marittima e dell'acquacoltura è responsabile nei confronti della Commissione europea del Programma nel suo complesso, anche se, come per la Programmazione 2000-2006, l'attuazione di una serie di Misure è demandata alle regioni, 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 pescherecci²⁸⁵;
 - aiuti alla piccola pesca costiera²⁸⁶;
 - 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;

²⁸⁵ Aiuti per investimenti a bordo.

²⁸⁶ Per piccola pesca costiera s'intende la pesca praticata da navi inferiori ai 12 metri di lunghezza che non utilizzano attrezzi trainanti.

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

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".

Il 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 mista²⁸⁷.

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 1.

²⁸⁷ 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

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	165.493.714
Asse 2	79.570.466	79.570.466	159.140.932	26.515.247	26.515.247	53.030.494	106.085.713
Asse 3	81.161.876	81.161.876	162.323.752	27.045.552	27.045.552	54.091.104	108.207.428
Asse 4	17.505.502	17.505.502	35.011.004	5.833.354	5.833.354	11.666.708	23.338.856
Asse 5	15.914.093	15.914.093	31.828.186	5.303.050	5.303.050	10.606.100	21.217.143
Totale	318.281.864	318.281.864	636.563.728	106.060.990	106.060.990	212.121.980	424.342.854

fonte: elaborazione Corte dei conti su dati PEMACQ

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.

Come può rilevarsi alla gestione dell'Amministrazione centrale sono affidate risorse pari al 33% sia nell'ambito dell'area Convergenza, sia "fuori Convergenza". Per quanto riguarda le Amministrazioni regionali, come per la precedente Programmazione 2000-2006, 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 dell'Obiettivo Convergenza, si segnalano il Veneto e le Marche i cui finanziamenti superano il 10% delle risorse complessive.

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
Campania	49.047.235	39.237.788	9.809.447	98.094.470
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
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 PEMACQ

Prospetto 3 – Obiettivo fuori Convergenza - Piano finanziario per Amministrazione

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 PEMACQ

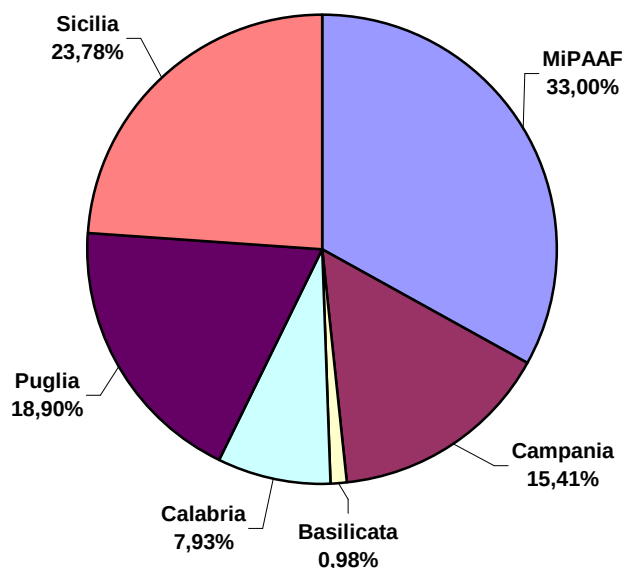
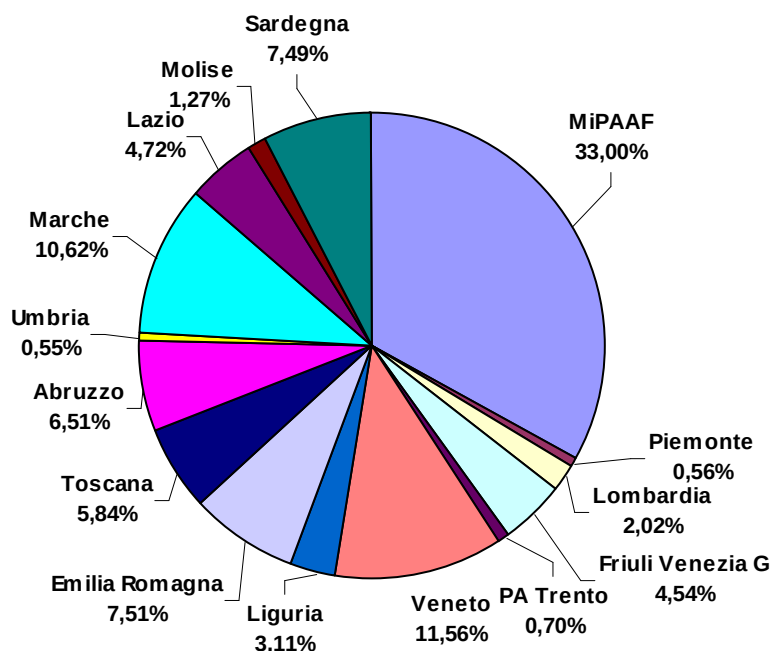
Grafico 1 – Ripartizione percentuale delle risorse destinate all'Obiettivo Convergenza"

Grafico 2 – Ripartizione percentuale delle risorse destinate al "fuori Convergenza"**Attuazione finanziaria**

Il rapporto annuale di esecuzione, redatto dalla DG Pemacq in quanto Autorità di gestione, riporta i dati di attuazione al 31.12.2009, divisi per Area Obiettivo e ripartiti per Asse prioritario, così come di seguito riportato.

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	20.905.614	12.363.324	8,42	4,98
Asse 2	159.140.932	11.085.502	0	6,97	0,00
Asse 3	162.323.752	1.379.061	6.512	0,85	0,00
Asse 4	35.011.004	0	0	0,00	0,00
Asse 5	31.828.186	1.896.222	123.551	5,96	0,39
Totale	636.563.728	35.266.399	12.493.387	5,54	1,96

fonte: elaborazione Corte dei conti su dati PEMACQ

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	12.095.340	8.790.668	14,62	10,63
Asse 2	53.030.494	5.924.867	1.253.454	11,17	2,36
Asse 3	54.091.104	2.303.472	444.365	4,26	0,82
Asse 4	11.666.708	0	0	0,00	0,00
Asse 5	10.606.100	361.442	110.335	3,41	1,04
Totale	212.121.980	20.685.121	10.598.822	9,75	5,00

fonte: elaborazione Corte dei conti su dati PEMACQ

Da tali elaborazioni risulta una realizzazione finanziaria al 31.12.2009 particolarmente esigua, soprattutto per le Azioni previste nell'ambito dell'Obiettivo Convergenza per le quali gli impegni hanno di poco superato il 5% ed i pagamenti non raggiungono il 2% dei contributi concessi, mentre per l'altra Area il livello degli impegni non raggiunge il 10% e quello dei pagamenti si è fermato al 5%.

Ciò è dovuto soprattutto ad un avvio molto rallentato del FEP che, sino al 30.06.2009, è stato gestito, fino alla chiusura, contemporaneamente ai fondi della Programmazione 2000-2006, caratterizzata, tra l'altro, da regole diverse. Anche a livello di organizzazione e di competenze, si è dovuto far fronte alle diverse modalità operative, valorizzando al contempo le esperienze maturate.

Le criticità emerse hanno indotto a rivedere la collocazione dell'Autorità di Gestione nell'ambito della Direzione generale. Difatti, mentre nello SFOP l'AdG era incardinata in un'Unità divisionale, nel FEP è tutta la DG PEMACQ ad essere coinvolta nelle relative competenze.

Inoltre, la continua emanazione di linee guida e note operative da parte dei servizi comunitari, unitamente all'avvicendamento dei responsabili in seno alla DG Mare dell'UE, hanno reso necessario da parte dell'Italia di rivedere più volte decisioni già prese con conseguenti ritardi in fase di attivazione del Programma e delle relative Misure.

Relativamente ai controlli l'Amministrazione ha dichiarato di non averne effettuati, stante l'esiguità delle somme pagate.

4 - LA POLITICA AGRICOLA COMUNE

4.1 PREMESSA

In ambito nazionale, il 2009 non è stato caratterizzato da iniziative od accadimenti degni di rilevanza.

Il "regime di pagamento unico" – nel quale sono confluiti una molteplicità di dispositivi di sostegno diretto, attraverso la regolamentazione in un quadro giuridico orizzontale di numerosi pagamenti diretti caratterizzati dall'essere svincolati dall'effettiva produzione (cosiddetti "aiuti disaccoppiati") – è stato esteso a ulteriori settori (viticolo ed ortofrutta).

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 – stanno confrontandosi con l'aggiornamento del "fascicolo aziendale", in relazione, soprattutto, all'immagine e al macrouso del territorio (attraverso il GIS-Geographic Identification System).

Di rilievo risulta, invece, l'iniziativa politica assunta nel settore delle quote latte ad inizio 2009 che, attraverso un decreto di necessità ed urgenza del Governo, ha inteso dare soluzione ai consolidati e storici problemi del settore costituiti dalla produzione in eccesso e dal mancato pagamento del prelievo supplementare da parte di una netta e individuata minoranza di aziende lattiero-casearie. Iniziativa più volte sollecitata dalla Corte dei conti per le pesanti conseguenze finanziarie che la situazione in atto ha determinato, e determina, a carico del pubblico erario.

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 presentato il "Quadro finanziario pluriennale 2007-2013". Successivamente vengono esposti i dati di sintesi della campagna agricola 2008/2009 e quelli della campagna lattiero-casearia 2009/2010, le relative analisi e le conseguenti valutazioni.

Particolare rilievo viene riservato alle "rettifiche finanziarie" ed ai "prelievi supplementari nel settore delle quote latte" per la loro ricaduta a carico del sistema economico italiano, quale perdita netta di finanziamenti comunitari.

Rilievo è, altresì, dato all'iniziativa del Governo mirata alla soluzione dei problemi del settore latte, attraverso la considerazione delle prime fasi attuative ed una provvisoria valutazione prospettica del conseguimento dei risultati attesi.

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 RIFORMA DELLA POLITICA AGRICOLA COMUNE (PAC). ATTUAZIONE IN ITALIA

Con l'anno 2004 hanno preso concreto avvio le diverse fasi di attuazione della complessa regolamentazione comunitaria²⁸⁸ che ha disegnato un nuovo assetto per l'agricoltura dell'Unione europea con gli obiettivi 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 ed 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 (leggi, decreti, circolari) per la particolare definizione e regolamentazione di aspetti e procedimenti interni, atti idonei a dare concreta ed effettiva attuazione al quadro normativo comunitario.

²⁸⁸ La citata normativa comunitaria è contenuta nei seguenti regg.:

- 1782/2003 (Consiglio), norme comuni ai regimi di sostegno del mercato;
- 1783/2003 (Consiglio), sviluppo rurale;
- 1784/2003 (Consiglio), cereali (abrogato e sostituito da reg. 1234/2007);
- 1785/2003 (Consiglio), riso (abrogato e sostituito da reg. 1234/2007);
- 1786/2003 (Consiglio), foraggi (abrogato e sostituito da reg. 1234/2007);
- 1787/2003 (Consiglio), latte;
- 1788/2003 (Consiglio), prelievo supplementare latte (abrogato e sostituito da reg. 1234/2007);
- 2237/2003 (Commissione), applicazione regimi di sostegno;
- 795/2004 (Commissione), regime pagamento unico;
- 796/2004 (Commissione), gestione della condizionalità, modulazione e sistema integrato di gestione e di controllo;
- 860/2004 (Consiglio), cotone, olio di oliva, tabacco greggio e luppolo.

Normativa comunitaria

Per conseguire i richiamati obiettivi di politica agraria comunitaria, la nuova regolamentazione in sostanza: da un lato, assicura un reddito garantito agli imprenditori agricoli, semplifica le procedure di gestione e potenzia l'effettività dei controlli; dall'altro, 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 nuova regolamentazione comunitaria 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, attraverso radicali innovazioni e sostanziali aggiornamenti, quali²⁸⁹:

- 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, con una più estesa e precisa utilizzazione delle banche dati;
- il principio della "condizionalità";
- il principio della "modulazione";
- la "disciplina finanziaria";
- la costituzione di una "riserva nazionale", per attribuire "importi di riferimento" ai giovani, nonché per garantire parità di trattamento tra gli agricoltori ed evitare distorsioni del mercato e della concorrenza;
- la destinazione degli importi acquisiti con la "modulazione" quale sostegno aggiuntivo comunitario alle Misure dei Programmi di sviluppo rurale;
- 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.

Gli aspetti caratterizzanti la riforma sono i seguenti:

Il regime unico di pagamento a livello di azienda: il "disaccoppiamento"

Il nucleo centrale della nuova normativa è il completamento della transizione del sostegno comunitario dal "prodotto" al "produttore" avviata con la riforma del 1992 (Mac Sharry) e proseguita con la riforma del 1999 ("Agenda 2000")²⁹⁰.

Viene introdotto un sistema di sostegno basato sul "disaccoppiamento" di quasi tutti i pagamenti diretti dalla loro attuale base di calcolo, la quale lega l'erogazione dei contributi e premi comunitari al tipo di coltura praticata, alla quantità prodotta, al numero degli animali allevati. La riforma prevede, invece, che i vari pagamenti diretti, che un agricoltore riceve in virtù dei diversi regimi esistenti, vengano unificati in un unico pagamento, determinato in base ai diritti (premi, compensazioni, aiuti) in precedenza maturati nell'arco del periodo di riferimento, comprendente gli anni civili 2000-2002.

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

²⁸⁹ A questa elencazione segue un'analisi di aspetti caratterizzanti la riforma.

²⁹⁰ Con la riforma originata da "Agenda 2000" erano state aumentate le compensazioni agli agricoltori quale ristoro della perdita di reddito causata dalla progressiva eliminazione delle restituzioni all'esportazione. Il "disaccoppiamento" ha l'obiettivo di eliminare la sovrapproduzione di eccedenze e di pervenire ad un migliore equilibrio del rapporto tra domanda e offerta, mantenendo tuttavia costante il reddito degli imprenditori agricoli.

per molti aspetti” e necessitano, pertanto, “di un quadro normativo per il loro finanziamento che autorizzi, se necessario, trattamenti differenziati”²⁹¹.

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, ecc.) ed ha determinato l’inizio di operatività di queste nuove norme: in linea di massima, 16 ottobre 2006 per le spese del FEAGA e 1° gennaio 2007 per quelle del FEASR.

La Commissione ha poi, nel corso del 2006, dettato analitiche modalità di applicazione per quanto concerne il riconoscimento degli Organismi pagatori e la liquidazione dei conti dei due nuovi Fondi²⁹².

Per quanto, in particolare, concerne l'Italia, le scelte relative alla applicazione della riforma sono state comunicate dal Ministro competente al Commissario europeo per l'agricoltura e la pesca in data 30 luglio 2004 e sono state assunte sulla base:

- delle priorità nazionali espresse nei documenti di programmazione del Ministero relative al rafforzamento delle filiere agroalimentari e alla salvaguardia dei sistemi agricoli e zootecnici delle aree rurali;
- dell'utilizzo completo delle assegnazioni finanziarie a disposizione dell'Italia;
- del mantenimento del reddito dell'attività agricola e dell'occupazione nelle aree rurali;
- dell'accelerazione del processo di posizionamento competitivo delle imprese sul mercato;
- della semplificazione amministrativa per i beneficiari;
- della riduzione dei costi amministrativi.

²⁹¹ 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).

²⁹² Cfr. reg. 885/2006 (Commissione) del 21 giugno 2006 modificato da reg. 1233/2007 del 22 ottobre 2007.

Le scelte in argomento possono così riassumersi:

1° gennaio 2005, data di avvio del regime di pagamento unico applicato a livello nazionale;
"disaccoppiamento" totale dal 1° gennaio 2005 per:

- i seminativi;
- i premi bovini;
- i pagamenti per carni ovine e caprine;
- "accoppiamento", mantenuto per l'aiuto alla produzione di sementi certificate, che sono quindi escluse dal premio unico;
- "disaccoppiamento" dei premi e pagamenti supplementari per i prodotti lattiero-caseari a partire dal 2006;
- pagamento supplementare per tipi specifici di agricoltura, applicato ai seminativi, carni bovine e ovi-caprine, per migliorare la qualità e la commercializzazione delle produzioni;
- esclusione dell'esecuzione dei pagamenti a livello regionale;
- costituzione della "riserva nazionale".

Alla comunicazione alla Commissione delle ricordate scelte e delle motivazioni a loro sostegno, ha poi fatto seguito un coordinato insieme di atti normativi che - in relazione alle peculiari situazioni, in Italia, del comparto agricolo e del suo sistema di gestione e di controllo - hanno disciplinato procedimenti e responsabilità per la concreta ed effettiva attuazione del regime del premio unico e degli altri istituti innovativi introdotti dalla regolamentazione comunitaria²⁹³.

I principali aspetti del quadro normativo-attuativo così delineato sono di seguito riportati²⁹⁴:

- 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" 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;

²⁹³ Il complesso di atti normativi, di cui è cenno nel testo, risulta articolato su decreti quadro di indirizzo del Ministro per le politiche agricole alimentari e forestali recepiti e attuati con circolari degli Organismi di pagamento operanti in Italia che dettano disposizioni particolareggiate.

La sintesi di tali disposizioni che è riportata nel testo fa riferimento alle circolari dell'AGEA - Coordinamento.

²⁹⁴ Cfr. decreto Ministero 1787 del 5 agosto 2004, che detta disposizioni per una immediata attuazione della regolamentazione comunitaria e circolare AGEA n. 13 del 4 maggio 2005 recante istruzioni applicative generali per la compilazione e presentazione delle domande uniche di pagamento.

- 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 di domanda di ammissione ai benefici comunitari, nazionali e regionali; c) 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" 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 domande²⁹⁵;

- 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 controlli²⁹⁶.

4.3 POLITICA AGRICOLA COMUNE E UNIONE EUROPEA. ACCORDO INTERISTITUZIONALE E QUADRO FINANZIARIO 2007-2013

L' "Accordo interistituzionale sulla disciplina di bilancio e sulla sana gestione finanziaria" 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 2007²⁹⁷.

In questa sede interessa evidenziare la ripartizione pluriennale degli stanziamenti per impegni tra le rubriche di spesa del bilancio UE per il periodo 2007-

²⁹⁵ 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.

²⁹⁶ Cfr., da ultimo, decreto del Ministero, n. 251 del 21 dicembre 2006.

²⁹⁷ 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.

2013²⁹⁸ ed, in particolare, le somme stanziare a sostegno della "Politica agricola comune".

Tale ripartizione risulta dal "Quadro finanziario"²⁹⁹, 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 proprie³⁰⁰ definendo, in termini finanziari, le priorità delle politiche dell'UE.

Le "prospettive finanziarie" per il periodo 2007-2013 riportate nel citato "quadro" evidenziano uno stanziamento per impegni complessivo per il settennio di 864.261 milioni di euro (a prezzi 2004), pari all' 1,048% del RNL stimato (v. prospetto seguente). Di tale previsione per impegni, alla "conservazione e gestione delle risorse naturali" sono destinati 369.837 milioni di euro (42,8% del totale).

In termini di pagamenti, e sempre a prezzi 2004, le prospettive finanziarie indicano uno stanziamento pari a 820.676 milioni di euro (1% del RNL stimato)^{301 302}.

²⁹⁸ 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".

²⁹⁹ Cfr. allegato I all' "Accordo interistituzionale", citato.

³⁰⁰ 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.

³⁰¹ Le prospettive finanziarie indicate nel testo sono quelle esposte nel "Quadro finanziario 2007-2013" allegato alla Decisione del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 dicembre 2007 (2008/29/CE) che ha "riveduto" il "Quadro" allegato all' "Accordo interistituzionale" per tenere conto delle necessità di finanziamento dei programmi del sistema globale di navigazione via satellite (GNSS).

³⁰² 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".

Prospetto 1 – Accordo Interistituzionale tra Parlamento europeo, Consiglio e Commissione sulla disciplina di bilancio e sulla sana gestione finanziaria. 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	51.267	52.913	54.071	54.860	55.379	56.845	58.256	383.591
2. Conservazione e gestione risorse naturali	53.478	54.322	53.666	53.035	52.400	51.775	51.161	369.837
3. Cittadinanza, libertà, sicurezza, giustizia	1.199	1.258	1.380	1.503	1.645	1.797	1.988	10.770
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	6.973	7.111	7.255	7.400	7.610	49.800
6. Compensazioni	419	191	190	-	-	-	-	800
TOTALI stanziamenti per impegni	119.195	121.971	123.019	123.518	124.018	125.496	127.044	864.261
Stanziamento per pagamenti	115.142	119.805	112.182	118.549	116.178	119.659	119.161	820.676

Fonte: "Quadro finanziario" allegato alla dec. del Parlamento europeo e del Consiglio 2008/29/CE, del 18 dicembre 2007, recante modifica all' "Accordo interistituzionale" 2006/C 139/1 del 17 maggio 2006.

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 evidenziato nel seguente prospetto.

Prospetto 2 - FEAGA Interventi nei mercati agricoli e aiuti diretti. Stanziamenti per impegni 2007-2013 (prezzi 2004)

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 18 dicembre 2007 (2008/29/CE)

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, e verranno erogate dal, Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR)³⁰³.

³⁰³ 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 ob-

Le somme rese disponibili per il FEASR sono state in concreto determinate dalla Commissione³⁰⁴ nell'importo globale per il settennio di 12.719 milioni di euro (prezzi correnti), sicché l'importo netto effettivamente assegnato al FEAGA a titolo di stanziamenti per impegni risulta determinato in 317.366 milioni di euro (prezzi correnti)³⁰⁵, 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)				
	Prezzi 2004	Prezzi correnti	TOTALE	Modulazione obbligatoria	Regioni produttrici cotone	Regioni produttrici tabacco	Modulazione volontaria
	(a)	(b)	(c=d+e+f+g)	(d)	(e)	(f)	(g)
2007	43.120	44.753	1.006	984	22	-	-
2008	42.697	44.592	1.625	1.241	22	-	362
2009	42.279	44.981	1.698	1.252	22	-	424
2010	41.864	45.403	1.743	1.257	22	-	464
2011	41.453	45.405	2.212	1.231	22	484	475
2012	41.047	45.874	2.219	1.231	22	484	482
2013	40.645	46.358	2.216	1.228	22	484	482
TOTALI	293.105	317.366	12.719	8.424	154	1.452	2.689

Elaborazione su dati dec. Parlamento, Consiglio e Commissione citate in legenda (a),(b).

Legenda:

- (a) dec. Parlamento e Consiglio del 18 dicembre 2007 (2008/29/CE).
- (b) dec. Commissione 22 ottobre 2007 (2007/680/CE). Gli importi a prezzi correnti (ottenuti applicando il deflatore del 2% ai prezzi 2004) sono al netto degli importi trasferiti al FEASR (colonna c).
- (c) = (d) + (e) + (f) + (g)
- (d) Reg. (CE) 1782/2003, art. 10.
- (e) Reg. (CE) 1782/2003, art. 143 *quinquies*.
- (f) Reg. (CE) 1782/2003, art. 146 *sexies*.
- (g) Reg. (CE) 378/2007.

In tema di stanziamenti per impegni, si può quindi 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 quinquennio (più 1,4% tra il 2011 e

bligatoria (art. 10, reg. (CE) 1782/2003), e di quelle a favore delle Regioni produttrici di cotone (art. 143 *quinquies*, reg. (CE) 1782/2003) e di tabacco (art. 143 *sexies*, reg. (CE) 1782/2003) (questi due ultimi articoli introdotti dal reg. 864/2004); b) degli importi derivanti dalla "modulazione volontaria".

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.

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.

La "modulazione volontaria" (cfr. reg. Consiglio 378/2007, 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.

³⁰⁴ Questo compito è affidato alla Commissione dall'art. 12 del reg. 1290/2005 e dall'art. 4 del reg. 378/2007.

³⁰⁵ Cfr. dec. della Commissione (2007/680/CE) del 22 ottobre 2007.

il 2007) e registra invece lievi incrementi negli ultimi due anni del settennio, attestandosi su un più 3,6% nel 2013 in confronto al 2007.

4.4 POLITICA AGRICOLA COMUNE NEL 2009

4.4.1 Premessa: gli Organismi pagatori

Tra il 1999 e il 2001 un complesso di norme nazionali³⁰⁶ ha prima disposto e poi disciplinato la regionalizzazione della gestione dei pagamenti e dei controlli con riguardo agli aiuti e agli interventi nel settore agricolo comunitario, fissando la struttura di raccordo delle diverse attribuzioni, ripartite tra livello centrale e regionale.

In sintesi, tali norme hanno definito le attribuzioni concernenti:

- *l'Autorità competente* (il Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali)³⁰⁷;
- *l'Organismo di coordinamento* (l'Agenzia per le erogazioni in agricoltura, AGEA)³⁰⁸;
- la rete di *Organismi pagatori* (nazionale, AGEA³⁰⁹, e poi regionali e provinciali per le Province autonome);
- *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.

Nel corso del 2009 al preesistente numero delle Regioni che avevano istituito l'Organismo pagatore regionale: (Piemonte, Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna, Toscana, Basilicata) si sono aggiunte le Province autonome di Trento e di Bolzano i

³⁰⁶ Cfr. d.lgs 165 del 27 maggio 1999; d.lgs 188 del 15 giugno 2000; l. 441 del 21 dicembre 2001.

³⁰⁷ Quale "Autorità competente" il Ministro rilascia e revoca il riconoscimento di Organismo pagatore (cfr. reg. CE 1663/1995 art. 1).

³⁰⁸ Quale "Organismo di coordinamento", l'AGEA 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).

All'AGEA sono quindi attribuite, tra le altre, le funzioni previste da quest'ultimo regolamento: 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 FEAOG-G; rappresentanza degli Organismi pagatori nei comitati del FEAOG-G; rendicontazione all'Unione europea dei pagamenti effettuati dagli Organismi pagatori; acquisizione delle anticipazioni dei fondi provenienti dal FEAOG-G; 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").

³⁰⁹ 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).

cui organismi pagatori³¹⁰ hanno iniziato ad operare con l'avvio (16 ottobre 2009) della campagna 2009/2010. Sicchè a fine 2009 gli organismi pagatori regionali costituiti sono 8.

La Corte, che in relazioni precedenti aveva più volte stigmatizzato il perdurante ritardo nell'istituzione degli Organismi pagatori regionali, ha deciso di effettuare nel corso del 2009 un'indagine speciale in materia³¹¹.

Qui di seguito è riportata la sintesi dell'indagine.

Gli Organismi pagatori in Italia: stato di attuazione e costo del decentramento

1. L' "Organismo pagatore", all'interno degli Stati membri dell'Unione Europea, svolge – anche a tutela degli interessi finanziari della Comunità – le funzioni di gestione, controllo e rendicontazione dei finanziamenti a favore del comparto agricolo che la Comunità assegna agli Stati membri nell'ambito delle politiche comunitarie di sostegno all'agricoltura europea.
2. Nel 1999, con decreto legislativo, fu assunta la decisione di decentrare a livello di Regione e di Province autonome le funzioni di Organismo pagatore – all'epoca esercitate dall'Azienda di Stato per gli interventi sul mercato agricolo (AIMA) di cui lo stesso provvedimento delegato disponeva la soppressione ed il trasferimento di funzioni e mezzi alla costituenda Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA) – ed ai citati enti territoriali fu rimessa l'istituzione di appositi servizi ed Organismi per lo svolgimento delle funzioni di Organismo pagatore regionale e di Provincia autonoma.
In via transitoria, in attesa della effettiva istituzione ed operatività degli Organismi pagatori regionali e provinciali, le funzioni in argomento continuano per norma ad essere esercitate a livello nazionale da AGEA con l'obbligo per la stessa di trasferire il proprio personale, non più necessario per lo svolgimento dei compiti di Organismo pagatore, e le connesse risorse finanziarie, agli Organismi pagatori regionali/provinciali man mano che vengono istituiti.
3. Nel contesto della annuale relazione sui "Rapporti finanziari con l'Unione Europea e l'utilizzazione dei Fondi comunitari" la Corte dei conti – Sezione di controllo per gli affari comunitari e internazionali – ha dato atto delle iniziative regionali per la istituzione degli Organismi pagatori constatando che, alla fine del 2007, soltanto in meno di un terzo delle Regioni italiane tali organismi erano effettivamente operativi.
4. La Sezione ha ritenuto quindi opportuno inserire nel proprio programma di attività l'indagine – originata da tale constatazione – volta ad analizzare lo stato di attuazione delle disposizioni normative concernenti il decentramento delle funzioni di Organismo pagatore, le motivazioni del riscontrato ritardo attuativo, l'onere finanziario sopportato per l'esercizio delle funzioni e connesse attività di Organismo pagatore. Di questa indagine la presente relazione dà conto.
5. L'indagine e le valutazioni formulate ad essa connesse sono basate su dati ed informazioni direttamente forniti dagli Organismi pagatori e dalle Giunte regionali e delle due Province autonome attraverso due questionari appositamente elaborati dalla Sezione, ai quali i destinatari hanno dato pronto riscontro.
Il primo questionario (indirizzato agli Organismi pagatori) ha consentito l'acquisizione di dati finanziari e di dati statistici relativi all'attività operativa 2006 e 2007³¹². L'altro questionario ha permesso la raccolta delle motivazioni addotte dalle Giunte regionali e provinciali relativamente alla mancata isti-

³¹⁰ Per la Provincia di Trento: Agenzia Regionale per i Pagamenti della Provincia Autonoma di Trento (APPAG)

Per la Provincia di Bolzano: Organismo Pagatore Provincia Autonoma di Bolzano (OPPAB)

³¹¹ Cfr. Corte dei conti, Sezione di controllo per gli affari comunitari ed internazionali, Relazione speciale n.2/2009 "Gli Organismi pagatori in Italia: stato di attuazione e costo del decentramento" approvata il 5 ottobre 2009. La relazione è disponibile sul sito web della Corte dei conti.

³¹² Questa indagine ha come riferimento la situazione a fine 2007 in quanto tesa ad analizzare anche "in corso d'opera" le motivazioni dei ritardi nell'attuazione della normativa sul decentramento delle funzioni di Organismo pagatore.

tuzione dell'Organismo pagatore alla fine del 2007.

6. Le principali risultanze dell'indagine svolta sono qui di seguito riepilogate³¹³.
 - Persistenza di un sistema "ibrido" di Organismi pagatori "nazionali" (AGEA) e regionali (soltanto in sei Regioni), che nello spirito della norma era previsto come ipotesi transitoria e di breve durata.
 - Probabile consolidamento di tale sistema in quanto, mentre alcune Regioni hanno istituito, successivamente al 2007, o ritengono di istituire l'Organismo pagatore, un gruppo di cinque Regioni ritiene non economicamente conveniente né qualitativamente opportuna (in termini di effettivo miglioramento del servizio reso) la istituzione di propri Organismi pagatori regionali.
 - Possibilità che la norma che dispone l'istituzione degli Organismi pagatori non raggiunga appieno i due suoi obiettivi: a) completo decentramento delle funzioni/attività di organismo pagatore; b) trasferimento del personale e delle connesse risorse non più necessarie allo svolgimento delle funzioni/attività di Organismo pagatore da AGEA agli Organismi pagatori a livello di Regione e Provincia autonoma e conseguente cessazione da parte di AGEA dello svolgimento delle funzioni di Organismo pagatore "regionale".
 - Conferma della previsione (se pur non espressamente formulata) che l'operazione di decentramento comunque ha in sé insita e concretamente comporta: a) moltiplicazione di similari strutture per l'esercizio di analoghe funzioni/attività; b) 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.
7. Per quanto sopra rilevato, la Corte dei conti ravvisa l'esigenza: a) di rivolgere al Parlamento e, per quanto di competenza, al Governo l'invito a valutare le considerazioni esposte nella presente relazione in merito all'applicazione della normativa in vigore; b) di prospettare agli organismi pagatori operativi l'opportunità di riconsiderare la loro organizzazione strutturale/amministrativa al fine del contenimento dei costi e del miglioramento dell'efficienza della gestione.

4.4.2 Rimborsi della Commissione a favore dell'Italia nel 2009 nel contesto della spesa FEAGA dell'UE

Nel corso dell'esercizio finanziario 2009, la Commissione ha complessivamente erogato 55.209 milioni di euro a titolo di pagamenti per l'agricoltura e lo sviluppo rurale suddivisi tra: aiuti diretti (39.114 milioni di euro) interventi sui mercati agricoli (7.006 milioni), sviluppo rurale (8.738 milioni), misure di pre-accessione (254 milioni), spese amministrative e varie (128 milioni), altre (-31 milioni)³¹⁴.

In particolare, per quanto concerne i pagamenti per aiuti diretti e interventi sui mercati nell'ambito del primo pilastro (Politica agricola comune), la Commissione ha rimborsato agli Stati membri - sulla base delle dichiarazioni mensili da essi presentate, relative alle spese sostenute per la PAC dagli Organismi pagatori nel periodo 16 ottobre 2008-15 ottobre 2009 - 43.197 milioni di euro, al netto di 28 milioni di euro di correzioni finanziarie direttamente eseguite dalla Commissione in sede di rimborsi (v. prospetto seguente n. 4).

³¹³ Le risultanze dell'indagine tengono conto delle risposte acquisite dagli Organismi pagatori e dalle Amministrazioni regionali a seguito di procedura "in contraddittorio" instaurata con nota della Sezione prot. n. 887 del 6 agosto 2009.

³¹⁴ Cfr Corte dei conti europea, relazione esercizio finanziario 2009, cap.3 (agricoltura e risorse naturali), par.3.1.

Prospetto 4 – FEAGA – Politica agricola comune. Bilancio UE 2009. Spese dichiarate dagli Organismi pagatori e pagamenti eseguiti dalla Commissione ripartiti per Stato membro (milioni di euro)

Stato membro	Spese dichiarate dagli Organismi pagatori	Pagamenti a favore degli Organismi pagatori	
	Importo*	Importo	%
Francia	9.037	9.037	20,9
Germania	5.890	5.888	13,6
Spagna	6.071	6.067	14,0
Italia	4.736	4.728	10,9
Regno Unito	3.298	3.295	7,6
Grecia	2.449	2.443	5,7
Irlanda	1.319	1.319	3,0
Olanda	1.046	1.046	2,4
Danimarca	924	924	2,1
Austria	709	709	1,6
Belgio	788	787	1,8
Svezia	724	724	1,7
Finlandia	600	600	1,4
Portogallo	724	724	1,7
Lussemburgo	35	35	0,1
Polonia	1.855	1.855	4,4
Repubblica Ceca	506	506	1,2
Slovacchia	253	253	0,7
Estonia	54	54	0,1
Lituania	222	222	0,5
Ungheria	930	930	2,2
Slovenia	103	103	0,2
Lettonia	110	110	0,3
Cipro	37	37	0,1
Malta	4	4	0,0
Bulgaria	221	221	0,5
Romania	580	576	1,3
TOTALE	43.225	43.197	100,0

Elaborazione su dati "Commissione europea, Direzione generale per l'agricoltura e lo sviluppo rurale, Esercizio finanziario 2009". La differenza tra le spese dichiarate e i pagamenti (28 milioni di euro) rispecchia le correzioni finanziarie direttamente effettuate dalla Commissione in sede di pagamenti mensili.

*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 4.728 milioni di euro - a fronte dei 4.736 milioni richiesti³¹⁵ - che rappresenta circa l'11% dei pagamenti totali eseguiti dalla Commissione a favore degli Stati membri. Occorre qui evidenziare, rinviando l'analisi a paragrafi successivi, che la richiesta di rimborso italiana è al netto di un importo di circa 326 milioni di euro relativo a rettifiche finanziarie (direttamente portate in detrazione nelle richieste di rimborso mensile da AGEA-Coordinamento)

³¹⁵ Gli importi sopra ricordati sono arrotondati. In effetti l'Italia ha chiesto a rimborso 4.735,9 milioni di euro, riconosciuti ammissibili dalla Commissione per 4.728,1 milioni di euro, con correzioni per complessivi 7,8 milioni di euro connesse a pagamenti eseguiti in ritardo e a operazioni relative alla ristrutturazione del mercato dello zucchero.

che incide per oltre il 6,4% sulla spesa effettivamente liquidata dagli Organismi pagatori italiani (5.062 milioni di euro).

4.4.3 Spese liquidate dagli organismi pagatori italiani e rimborsate dalla Commissione

Nel periodo 16 ottobre 2008 – 15 ottobre 2009 gli operatori agricoli italiani hanno ricevuto dagli Organismi pagatori un sostegno comunitario in ambito Politica agricola comune – FEAGA per complessivi 5.062 milioni di euro destinati a coprire gli aiuti diretti (disaccoppiati e accoppiati), gli interventi sui mercati agricoli e le restituzioni all'esportazione di prodotti agricoli (v. prospetto 5).

Prospetto 5 - FEAGA – Rimborso delle spese liquidate nell’anno finanziario 2009 dagli Organismi pagatori

(euro)

Esercizio	MESE/ANNO			ORGANISMI PAGATORI											FINANZIAMENTO RIMBORSO			DIFF.	
	Spese	Rimborso		AGEA Pagatore	Ag. Dogane SAISA	Ente Risi	AVEPA Vene- to	ARTEA To- scana	AGREA Emilia R.	O.P.R. Lom- bardia	ARBEA Basi- licata	ARPEA Pie- monte	OPPAB Bolzano	APPAG Trento	TOTALE	AGEA Coord.	CE	TOTALE	
		Richiesto	Acquisito	a	b	c	d	e	f	g	h	i	j	k	l = a...k	m	n	o = m+n	p = o-l
2009	nov-08	dic-08	gen-09	68.935.454,26	3.300.154,02	0,00	25.521.344,74	4.313.312,90	-26.120.923,55	-713.390,06	579.253,08	-366.961,73	0,00	0,00	75.448.243,66	159.039.345,74	-83.570.000,00	75.469.345,74	21.102,08
	dic-08	gen-09	feb-09	925.067.584,41	1.902.492,85	-180,72	157.357.208,49	33.388.675,83	45.077.004,91	268.946.122,47	24.717.104,95	49.988.170,09	0,00	0,00	1.506.444.183,28	62.169.899,18	1.444.750.000,00	1.506.919.899,18	475.715,90
	gen-09	feb-09	mar-09	105.738.744,64	2.077.287,06	0,00	24.705.735,74	25.204.942,90	183.224.895,85	146.515.785,41	4.933.914,32	77.210.452,86	0,00	0,00	569.611.758,78	0,00	569.110.000,00	569.110.000,00	-501.758,78
	feb-09	mar-09	apr-09	613.891.429,43	1.720.548,39	0,00	55.127.250,38	26.207.453,99	-11.162.127,78	1.471.845,70	49.825.589,83	97.867.771,01	0,00	0,00	834.949.760,95	104.903.944,62	730.050.000,00	834.953.944,62	4.183,67
	mar-09	apr-09	mag-09	158.060.141,20	2.936.482,39	0,00	35.118.514,97	27.746.995,47	41.016.006,51	2.497.093,85	11.362.398,63	43.066.749,62	0,00	0,00	321.804.382,64	0,00	321.800.000,00	321.800.000,00	-4.382,64
	apr-09	mag-09	giu-09	185.882.536,35	2.887.473,54	0,00	54.704.247,55	7.213.361,94	8.076.249,48	42.460.965,17	769.890,23	683.235,83	0,00	0,00	302.677.960,09	0,00	292.360.000,00	292.360.000,00	-10.317.960,09
	mag-09	giu-09	lug-09	122.484.338,43	1.421.709,53	0,00	22.071.721,69	29.407.749,42	25.094.584,28	10.559.858,96	10.355.837,39	28.689.904,80	0,00	0,00	250.085.704,50	4.342,44	252.850.000,00	252.854.342,44	2.768.637,94
	giu-09	lug-09	ago-09	365.952.456,26	1.599.865,17	7.839.038,90	87.565.283,88	11.579.773,42	51.648.062,47	43.822.564,26	7.195.573,02	41.249.454,63	0,00	0,00	618.452.072,01	-256.775,28	619.280.000,00	619.023.224,72	571.152,71
	lug-09	ago-09	set-09	102.776.160,56	1.422.642,31	0,00	5.016.178,90	3.466.682,59	25.972.601,08	2.874.074,41	-575.212,79	244.963,56	0,00	0,00	141.198.090,62	0,00	141.190.000,00	141.190.000,00	-8.090,62
	ago-09	set-09	ott-09	68.112.728,00	1.446.159,38	0,00	4.886.551,90	1.466.862,14	8.712.875,54	1.083.361,66	592.949,92	2.678.392,25	0,00	0,00	88.979.880,79	0,00	88.980.000,00	88.980.000,00	119,21
	set-09	ott-09	nov-09	60.405.880,80	1.331.976,09	0,00	17.561.257,40	4.055.249,10	16.166.284,68	4.383.950,79	0,00	1.230.932,25	0,00	0,00	105.135.531,11	0,00	105.140.000,00	105.140.000,00	4.468,89
	ott-09	nov-09	dic-09	229.453.602,14	876.483,51	0,00	0,00	7.066.867,17	4.145.470,04	4.706.272,82	0,00	735.097,41	0,00	0,00	246.983.793,09	0,00	246.123.868,22	246.123.868,22	-859.924,87
Totali																			
			3.006.761.056,48	22.923.274,24	7.838.858,18	489.635.295,64	181.117.926,87	371.850.983,51	528.608.505,44	109.757.298,58	343.278.162,58	0,00	0,00	5.061.771.361,52	325.860.756,70	4.728.063.868,22	5.053.924.624,92	-7.846.736,60	

Elaborazione su dati AGEA

AGEA-Coordinamento ha però richiesto alla Commissione il rimborso di soli 4.736 milioni di euro, ricevendone 4.728 milioni con una differenza negativa di ben 334 milioni di euro nei confronti di quanto erogato dagli organismi pagatori: un onere, anche nell'esercizio in esame rilevante, con un'incidenza negativa del 6,6% sulla spesa sostenuta e potenzialmente rimborsabile. Quest'onere, come già più volte rilevato nelle precedenti relazioni, rappresenta per l'Italia una ricorrente perdita netta di finanziamento comunitario la quale, in questo esercizio 2009, dopo il picco registrato nel 2008 (819 milioni di euro, 16% della spesa sostenuta) risulta contenuta in "soli" 334 milioni, un livello analogo alla pur rilevante perdita dell'esercizio 2007 (359 milioni, pari al 7,2% delle somme nell'esercizio erogate dagli Organismi pagatori).

In sintesi, la perdita 2009 in argomento evidenzia, sotto il profilo finanziario, sia le carenze ed inefficienze di gestione e controllo degli Organismi pagatori rilevate dalla Commissione – all'atto delle liquidazione dei conti e delle verifiche e liquidazione di conformità (166,9 milioni), nonché in sede di rimborsi mensili (7,8 milioni) – sia la tuttora irrisolta vicenda dei prelievi supplementari nel settore delle quote latte (159 milioni relativi alla campagna 2007/2008) (v. par. 4.5).

4.4.4 Liquidazione dei conti per le spese dell'esercizio finanziario 2009

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 FEAGA³¹⁶. 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 (o meno) la veridicità, la completezza e la correttezza dei conti³¹⁷.

In sede di liquidazione dei conti, la Commissione può effettuare eventuali riduzioni o sospensioni dei pagamenti consentiti dalla normativa comunitaria³¹⁸.

³¹⁶ Cfr. 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).

³¹⁷ Cfr. reg. 1290/2005 (art. 8).

³¹⁸ La nuova regolamentazione comunitaria entrata in vigore con l'esercizio 2007 ripropone le stesse riduzioni e sospensioni previste dalla regolamentazione precedente, dando loro un differente riferimento normativo. Cosicché, ora, sono i regg. 883/2006 (art. 9), 1290/2005 (art. 17) e 2040/2000 (art. 14) che disciplinano le riduzioni e sospensioni dei rimborsi mensili da parte della Commissione 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. Le riduzioni e le sospensioni in argomento saranno 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:

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 comunitario³¹⁹.

Come di norma, la Commissione con decisione di liquidazione dei conti del 2009³²⁰, 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.

Per quanto concerne l'Italia, sono state liquidate le spese di sette Organismi pagatori (per 1.945,3 milioni di euro), mentre sono state "disgiunte" (non liquidate in attesa di ulteriori informazioni e verifiche) le spese dichiarate da AGEA e da ARBEA (2.782,8 milioni)³²¹.

- 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, trascorsi quattro anni (nel caso di procedimento amministrativo) o otto anni (nel caso di procedimento giurisdizionale) dalla data del primo verbale amministrativo o giurisdizionale accertante le irregolarità all'origine del credito (cfr. reg. (CE) 1290/2005 art. 32, par. 5, e reg. (CE) 885/2006, art. 6).

³¹⁹ Cfr. 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.

³²⁰ Cfr. dec. della Commissione 2010/258/UE del 30 aprile 2010. Va sottolineato che la decisione di liquidazione dei conti, assunta come detto sulla base o di informazioni contabili o della tabella ricordata nella precedente nota, non pregiudica, comunque, l'adozione di successive decisioni (di conformità) intese ad escludere dal finanziamento comunitario le spese eventualmente effettuate in difformità dalla relativa regolamentazione. Quindi, il procedimento complessivo di accertamento della spesa da imputare al FEAGA è suddiviso tra una liquidazione finanziaria annuale e una liquidazione di conformità pluriennale che permette di escludere dal finanziamento comunitario le spese effettuate nei 24 mesi antecedenti la comunicazione dei risultati delle indagini) eseguite dalla Commissione.

³²¹ Le spese dichiarate da AGEA (2.673,1) sono la risultante delle spese sostenute (3.006,8 milioni) al netto delle rettifiche finanziarie operate direttamente dall'Agenzia (325,9 milioni) e delle rettifiche operate dalla Commissione in sede di liquidazioni mensili (7,8 milioni). Le spese dichiarate da ARBEA ammontano a 109,7 milioni. Per la quarta volta, nel 2009, ARBEA non ha visto liquidate le proprie spese dalla Commissione, essenzialmente per problemi evidenziati dall'Organismo di certificazione (ritardo nell'effettuazione dei controlli, mancata iscrizione nel registro debitori) e dal Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali che ha definito un piano correttivo per far fronte a: cronica carenza di personale; mancanza di un piano di formazione del personale; mancanza di manuali operativi; mancanza di procedure per la supervisione dei delegati.

A fronte dei 4.735,9 milioni di euro dichiarati, la Commissione ha operato riduzioni per circa 10,2 milioni - di cui 2,4 circa in base alla regola del "50/50%" e i restanti 7,8 milioni per riduzioni o sospensioni operate all'atto dei rimborsi mensili - e ha determinato in 4.725,7 milioni i finanziamenti comunitari a favore dell'Italia.

A titolo di rimborsi mensili, nel corso dell'esercizio finanziario 2009 erano stati pagati all'Italia 4.728,1 milioni, con un maggior rimborso quindi di 2,4 milioni, che, in compensazione, verranno versati da AGEA nell'esercizio finanziario 2010.

Nella seguente tabella vengono riepilogati i dati su esposti:

(milioni di euro)			
- Spese dichiarate dagli Organismi pagatori (2009)	+	5.061,8	(prospetto 5)
- Compensazioni finanziarie eseguite da AGEA (2009)	-	325,9	(prospetto 5)
- Riduzioni e sospensioni dec. liquidazione (2009)	-	<u>10,2</u>	
	+	4.725,7	
- Rimborsi mensili della Commissione (2009)	-	<u>4.728,1</u>	(prospetto 5)
- Importo da rimborsare alla Commissione (2010)	-	2,4	

4.5 Compensazioni finanziarie a valere sulle spese dichiarate dagli Organismi pagatori nell'esercizio finanziario 2009

È opportuno esaminare in maniera più analitica la composizione e le cause della sopra denunciata perdita netta di 334 milioni di euro - corrispondente alle compensazioni finanziarie a valere sulle spese dichiarate dagli Organismi pagatori nel 2009 - che negativamente si riflette sul sistema economico italiano nel suo complesso, venendo così a costituire un onere indiretto a carico dei cittadini contribuenti che dovrà necessariamente e formalmente essere riportato a carico del bilancio statale e non rimanere annotato soltanto nelle cosiddette "anticipazioni di tesoreria" erogate dal Ministero dell'economia e delle finanze ad AGEA e che AGEA non è finanziariamente in grado di rimborsare.

Il prospetto 6, che segue, evidenzia in quale dei vari procedimenti di accertamento dell'ammissibilità della spesa dichiarata e del rispetto delle regole comunitarie la situazione di irregolarità è stata rilevata e il correlato onere finanziario posto a carico dello Stato membro Italia.

Prospetto 6 – FEAGA – Compensazioni finanziarie a valere sulle spese dichiarate dagli Organismi pagatori nell'esercizio finanziario 2009 (milioni di euro)

Eseguite da AGEA-Direzione Coordinamento		325,9
- Liquidazione dei conti		
• Esercizio finanziario 2008 (a)	- 0,2	
- Casi di irregolarità 1982-1998(b)	62,2	
- Liquidazione di conformità ("ad hoc")		
• Decisione n.29 (c)	104,9	
• Decisione n.30 (d)	=	
Prelievo supplementare quote latte 2007/08 (e)	159,0	
Eseguite dalla Commissione (in sede rimborsi mensili)		7,8
TOTALE		333,7

(a) Decisione Commissione 2009/367/CE

(b) Decisione Commissione 2006/678/CE: quinta rata debito per irregolarità

(c) Decisione Commissione 2008/960/CE

(d) Decisione Commissione 2009/253/CE (questa decisione ha sanzionato irregolarità per 4.342 euro)

(e) Documento di lavoro della Commissione AGRI/D/2008/29647

Nei paragrafi seguenti vengono fornite ulteriori informazioni e considerazioni in merito alle ricordate compensazioni finanziarie.

a) Liquidazione dei conti per le spese dell'esercizio finanziario 2008

Nell'esercizio finanziario 2008 la Commissione ha liquidato i conti di otto Organismi pagatori e ha sospeso ("disgiunta") la liquidazione dei conti ARBEA in attesa di acquisire nuove informazioni ed effettuare ulteriori controlli³²². E' questo il terzo esercizio che le spese dichiarate da ARBEA non vengono liquidate dalla Commissione per un complessivo ammontare di 327 milioni di euro (124 nel 2006, 101 nel 2007, e 102 nel 2008).

Le riduzioni e sospensioni evidenziate nella decisione di liquidazione dei conti 2008 ammontano a 6,3 milioni di euro (di cui 1,9 milioni di euro per riduzioni in sede di rimborsi mensili e/o per ritardo nei pagamenti, e 4,4 milioni per compensazione irregolarità sulla base della regola del "50/50%"³²³.

Dopo tali riduzioni e sospensioni risulta un'eccedenza delle somme dichiarate dagli Organismi pagatori sui rimborsi mensili della Commissione pari a 0,2 milioni di euro (v. prospetto 7) compensate a carico dell'esercizio finanziario 2009 (v. prospetto 6).

³²² Cfr. decisione della Commissione 2009/367 del 29 aprile 2009.

³²³ Per le riduzioni e le sospensioni che la Commissione può effettuare in sede di liquidazione dei conti ved. nota 41.

Prospetto 7 – FEAGA – Liquidazione dei conti esercizio finanziario 2008: decisione Commissione 2009/367 (milioni di euro)

Spese dichiarate dagli organismi pagatori nel 2008(a)	+	4.270,6(b)
Riduzioni disposte dalla Commissione	-	6,3
Rimborsi eseguiti dalla Commissione	-	<u>4.264,1</u>
Importo in eccesso (compensato nel 2009)	+	0,2

Elaborazione Corte dei conti

a) Le spese dichiarate corrispondono alle spese effettuate dagli Organismi pagatori al netto di 817,8 milioni di compensazioni direttamente effettuate dall'AGEA-Coordinamento.

b) Importo rettificato in sede di liquidazione dei conti.

b) Liquidazioni di conformità ("ad hoc")

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 comunitaria³²⁴.

Le due decisioni di conformità (n.29 e n.30) adottate dalla Commissione hanno determinato compensazioni per un totale di circa 105 milioni di euro originate da rettifiche finanziarie di tipo forfettario (per 108 milioni di euro), in parte compensate da rimborsi a valere su rettifiche di tipo specifico (3 milioni)³²⁵.

Quelle di tipo forfettario sono rettifiche che evidenziano e denunciano carenza 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)³²⁶.

La maggior parte delle rettifiche forfettarie hanno inciso sulla spesa dichiarata per il 10%. Le rettifiche specifiche derivano essenzialmente da inosservanza dei termini di pagamento.

Le rettifiche in argomento sono temporalmente riferibili agli esercizi dal 2004 al 2007.

³²⁴ Cfr. per il descritto procedimento i regg. (CE) 1290/2005 (art. 31) e 885/2006 (artt. 11, 12 e 16).

³²⁵ In effetti le rettifiche di tipo specifico rilevate nella decisione n.29 ammontano a 60,3 milioni di euro, a fronte dei quali la Commissione nei precedenti esercizi aveva operato detrazioni per 63,3 milioni di euro: in eccesso, quindi di 3 milioni di euro.

³²⁶ 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.

AGEA, attraverso l'Avvocatura Generale dello Stato, ha proposto ricorso al Tribunale di prima istanza delle Comunità europee contro la decisione "ad hoc" di n.29, per l'importo di 168 milioni di euro, comprensivo anche di 63 milioni di euro detratti dalla Commissione in precedenti esercizi (v. nota 48)

Da sottolineare, inoltre, che gran parte delle attività di controllo in argomento sono affidate ad AGRISIAN – in base ad un rapporto contrattuale con AGEA, garantito da una fidejussione di 200 milioni di euro - la cui eventuale responsabilità deve essere attentamente valutata nel caso in cui il citato Tribunale respinga il ricorso proposto da AGEA.

Va infine rilevato che l'importo delle rettifiche, compensato da AGEA, rimane a carico del pubblico erario, non essendo possibile recuperare dagli operatori agricoli beneficiari l'importo di rettifiche connesse a inefficienze operative (di gestione e di controllo) degli Organismi di pagamento.

c) Casi di irregolarità

L'importo di 62,2 milioni di euro è relativo al pagamento della quinta rata del complessivo debito di 311 milioni di euro originato dalla esclusione dal finanziamento comunitario di un insieme di spese (tutte superiori a 500 mila euro) denunciate come irregolari dall'Italia tra il 1982 e il 1998³²⁷. Questi casi di irregolarità hanno formato oggetto di indagine da parte uno speciale organismo ("Task Force Recupero") istituito nel 2003 dalla Commissione. Tale organismo, in contraddittorio con le autorità italiane (AGEA e MiPAAF), ha individuato, sulla base di fattispecie formulate dalla normativa e dalla giurisprudenza comunitaria, le irregolarità ancora in essere attribuendo l'onere delle relative conseguenze finanziarie a carico o dell'Italia o della Commissione³²⁸.

d) Prelievo supplementare nel settore delle quote latte

Rilevante, anche in questo esercizio finanziario, l'importo del prelievo supplementare che viene ad incidere negativamente sui rimborsi comunitari: 159 milioni di euro (relativi alla campagna 2007/2008) pari al 3,1% della spesa sostenuta, e potenzialmente rimborsabile, dagli Organismi pagatori italiani nell'esercizio 2009.

³²⁷ Cfr. dec. Commissione 2006/678 del 3 ottobre 2006.

³²⁸ Al riguardo e più ampiamente, cfr. Corte dei conti, Relazione annuale 2006, cap. III, par. 3.4.

4.6 RETTIFICHE FINANZIARIE ANNI 1999-2009

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: l'ammontare delle risorse finanziarie che l'Italia lascia (o, meglio, riversa) nella "cassa" delle Comunità a beneficio, in concreto, degli altri Paesi membri e a detrimento dell'economia nazionale.

Vale, inoltre, osservare che quasi mai l'importo delle rettifiche finanziarie viene (o può essere) posto a carico degli operatori agricoli beneficiari degli aiuti comunitari e, di conseguenza, è effettivamente assunto a carico del bilancio nazionale e, quindi, dei cittadini contribuenti³²⁹.

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 1999-2009 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.

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 conciliazione; le decisioni (di conformità e di liquidazione dei conti) assunte dalla Commissione.

È utile iniziare con l'esame delle decisioni - in quanto esse hanno già determinato conseguenze finanziarie certe - con riferimento all'arco temporale 1999-2009. Seguirà poi l'esame delle rettifiche "in conciliazione" e di quelle "proposte" dalla Commissione.

Decisioni di conformità

L'onere che nel periodo 1999-2009 (31 dicembre) l'Italia ha sostenuto sotto forma di mancato rimborso di spese effettuate per conto della Commissione è stato

³²⁹ In effetti, il d.lgs 165 del 27 maggio 1999 (di soppressione dell'AIMA e di istituzione dell'AGEA) all'art. 5 stabilisce che ad eventuali rettifiche negative apportate dalla Comunità alle spese dichiarate dagli Organismi pagatori si fa fronte mediante assegnazioni, da parte del Ministro dell'economia e delle finanze, dei fondi occorrenti all'apposito conto corrente di tesoreria intestato al Ministero dell'economia e delle finanze.

di circa 1.088 milioni di euro (a prezzi correnti), quale risultante dalle imputazioni determinate da 28 decisioni "ad hoc" della Commissione (v. prospetto 8).

Prospetto 8 – FEAGA – Rettifiche finanziarie imputate all'Italia. Decisioni "ad hoc": anni 1999-2009

(milioni di euro)

Anno	Decisioni		Decisioni impugnate		Ricorsi respinti	
	N.°	Importo	N.°	Importo	N.°	Importo
1999	2	33,5	-	-	-	-
2000	2	59,5	1	37,4	1	37,4
2001	2	22,5	-	-	-	-
2002	3	54,8	3	54,8	3	54,8
2003	3	141,5	2	115,2	2	115,2
2004	3	63,0	2	42,9	2	42,9
2005	3	115,9	1	16,6	1	16,6
2006	2	97,8	2	97,8	1	85,7
2007	3	146,8	2	95,6	-	-
2008	3	347,1	2	342,5	-	-
2009	2	5,4	-	-	-	-
TOTALE	28	1.087,8	15	802,8	10	352,6

Elaborazione su dati AGEA al 19 febbraio 2010

N.B. I dati del prospetto sono relativi all'anno solare (1-31 dicembre) e non all'anno finanziario (16 ottobre n- 15 ottobre n+1)

Su parere dell'Avvocatura Generale dello Stato, l'AGEA-Coordinamento ha proposto ricorso davanti alla Corte di giustizia (prima) o al Tribunale di primo grado (dal 1 giugno 2004) delle Comunità europee avverso 15 decisioni, per un importo complessivo contestato pari a circa 803 milioni (i $\frac{3}{4}$ dell'importo imputato con le decisioni). Per 5 ricorsi (450 milioni) si è ancora in attesa del deliberato della giustizia dell'UE, mentre i dieci ricorsi già decisi sono stati respinti, con la conferma di imputazioni per 353 milioni circa.

Dodici decisioni (280 milioni) sono state accettate da AGEA-Coordinamento, sempre previo parere dell'Avvocatura Generale dello Stato; per una decisione (5,4 milioni), l'Agenzia è in attesa del parere dell'Avvocatura. Quindi, in conseguenza o di ricorsi respinti o di imputazioni accettate, un importo di circa 633 milioni di euro (il 58% del totale) è stato assunto definitivamente a carico della finanza pubblica italiana.

Decisioni di liquidazione dei conti

In sede di liquidazione contabile, la Commissione determina l'ammontare delle spese dichiarate dagli Stati membri che sono assunte a carico del bilancio comunitario, al netto di eventuali sospensioni e riduzioni eseguite o in occasione dei rimborsi mensili o nel contesto

³³⁰ La normativa comunitaria prevede che la Commissione debba richiedere allo Stato informazioni e dati complementari (fissando un termine non inferiore a 30 giorni per l'adempimento) qualora, all'atto dei rimborsi mensili, ritenga che i dati e le informazioni ricevute dallo Stato membro non le consentano di constatare che l'impegno dei fondi sia conforme alle norme comunitarie. In caso di risposta insoddi-

della stessa liquidazione dei conti³³⁰.

Per quanto concerne i dati relativi agli esercizi finanziari 2006-2008 si rinvia alla precedente relazione³³¹.

Con riferimento all'esercizio 2009, la decisione di liquidazione dei conti assunta dalla Commissione ha comportato riduzione per 10,2 milioni di euro, di cui 7,8 operati in sede di rimborso mensili e 2,4 (relativi alle irregolarità al 50/50%) con la decisione in argomento.

Il prospetto 9 che segue espone i dati del periodo 2006-2009.

Prospetto 9 - FEAGA – Riduzioni e sospensioni effettuate in sede di liquidazione conti. Esercizi 2006, 2007 e 2008 e 2009 (milioni di euro)

Esercizio	Riduzioni e sospensioni				Decisioni
	dell'esercizio	Art. 32 reg. 1290/2005	Totale		
			Importo	% su spesa di- chiarata dagli Organismi pa- gatori	
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
TOTALE	87,4	246,0	333,4		

Elaborazione su dati AGEA e decisioni Commissione

Nel 2009 (com'era anche avvenuto nel 2008) le riduzioni e sospensioni sono state relativamente modeste.

Per quanto riguarda le irregolarità il dato esposto sottende l'accertamento che nel 2009 non esistevano, in pratica, casi di irregolarità trattati in sede amministrativa da più di quattro anni, o in sede giurisdizionale da più di otto anni, dal primo verbale amministrativo o giudiziario³³².

Nel complesso quindi, le riduzioni e sospensioni del periodo 2006-2009, ammontano a più di 333 milioni di euro. Avverso le decisioni relative al 2006 e 2007

sfacente, o che consenta di concludere che le regole comunitarie non sono state osservate, la Commissione procede alla riduzione o alla sospensione dei pagamenti (cfr. reg. 1290/2005, art. 17).

Altra ipotesi di riduzione è quella relativa ai pagamenti eseguiti dagli Stati membri oltre il termine previsto dalle norme comunitarie. Tale riduzione incide o sui pagamenti mensili o, per i mesi di agosto, settembre ed ottobre, viene determinata all'atto della liquidazione dei conti (cfr. reg. 883/2006, art. 9).

Vanno, infine, ricordate le riduzioni del finanziamento comunitario connesse al mancato recupero dell'importo delle irregolarità dichiarate dallo Stato membro, sulla base della regola della imputazione dell'importo non recuperato per il 50% a carico dello Stato e per il restante 50% a carico della Comunità (cfr. regg. 1290/2005, art. 32 e 885/2006, art. 10).

³³¹ Cfr. Relazione Corte dei conti, Sezione affari comunitari, 2009, pag.303

³³² Cfr. reg. (CE) 1290/2005 art. 32.5.

(317 milioni), AGEA ha proposto ricorso davanti al Tribunale di primo grado europeo.

Decisione per casi di irregolarità 1982-1998

La decisione in argomento³³³ consegue alla definizione del contenzioso con la Commissione relativo a numerosi casi di irregolarità denunciati nel periodo 1982-1998, di cui si è già fatto cenno nel precedente paragrafo 4.5c.

L'importo addebitato all'Italia (310,8 milioni) è stato ripartito su cinque rate semestrali a valere sugli esercizi finanziari: 2007 (n. 2, per 124,3 milioni di euro), 2008 (n. 2, per 124,3 milioni), 2009 (n. 1, per 62,2 milioni).

Rettifiche definite presso l'organismo di conciliazione³³⁴, non ancora imputate

Le rettifiche in argomento ammontano a 56,4 milioni di euro, e per esse AGEA aveva richiesto l'esperimento del tentativo di conciliazione, ora definitivo. La Commissione ha in corso l'emanazione della propria decisione al riguardo.

Ulteriori rettifiche proposte dalla Commissione all'esame di AGEA-Coordinamento

Si tratta nel complesso di 291,9 milioni di euro, già segnalati nella precedente relazione della Corte³³⁵, per i quali è tuttora in corso l'iter procedimentale di contestazione, fondato su giustificazioni e documentazione supplementare da rimettere alla Commissione per un eventuale assunzione a suo carico della totalità o del 50% delle proposte rettifiche.

Le rettifiche fanno riferimento a casi di irregolarità dichiarate irrecuperabili da AGEA (31,0 milioni), a casi di irregolarità prescritti (19,4 milioni), a importi di irregolarità rettificati (4,4 milioni) e alla vicenda FEDIT - Federazione italiana agricoltori (237,1 milioni).

Sintesi e conclusioni

Il seguente prospetto 10 riepiloga, per una opportuna visione di sintesi, i dati in precedenza esposti relativi alle rettifiche finanziarie interessanti l'Italia.

³³³ Cfr. decisione della Commissione 2006/678 del 3 ottobre 2006, impugnata da AGEA davanti al Tribunale di primo grado europeo.

³³⁴ La procedura di conciliazione è regolata dai regg. 1290/2005 (art. 31) e 885/2006 (art. 12-16).

³³⁵ Cfr. Relazione Sezione, citata, pag.304.

Prospetto 10 – FEAGA – Rettifiche finanziarie 1999-2009: situazione febbraio 2010

(milioni di euro)

Rettifiche finanziarie imputate 1999-2009:	
- decisioni di conformità	1.087,8
- decisioni liquidazione conti	246,0
Totale	1.338,8
Casi di irregolarità imputati 1982-1999	310,8
Totale rettifiche imputate	1.644,6
Rettifiche definite in "conciliazione" (da imputare)	56,4
Rettifiche in contestazione (eventualmente da imputare)	291,9
TOTALE rettifiche accertate dalla Commissione	1.992,9

Elaborazione su dati AGEA

In merito alle suesposte rettifiche finanziarie la Corte deve ribadire quanto già sottolineato nella precedente relazione³³⁶.

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.

Un onere rilevante (1.992,9 milioni di euro, di cui 1.644,6 milioni già imputati e versati e i restanti 348,3 milioni in "conciliazione" o in "contestazione") che sanziona quelle inefficienze di gestione e di controllo accertate dalla Commissione che non hanno consentito agli Organismi pagatori italiani di conformare pienamente la propria attività alle disposizioni regolamentari comunitarie. Tale onere non si ripercuote sul comparto agricolo – in quanto gli operatori del settore hanno comunque beneficiato della totalità degli aiuti previsti dalle normative comunitarie di sostegno – ma si ritorce a carico del bilancio statale e, in ultima istanza, dei contribuenti che lo alimentano, poiché gli importi riversati nella "cassa" comunitaria quasi mai possono essere recuperati a valere sui beneficiari finali, essendo di norma correlati a diretta responsabilità degli Organismi pagatori.

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 modifiche³³⁷. Sotto questo profilo nel periodo in esame, si riscontra un'incidenza media del 3 per cento delle rettifiche sulle spese liquidate degli Organismi pagatori, con la

³³⁶ Cfr. Relazione Sezione, citata, pag.305.

³³⁷ Un'idea delle citate operazioni di gestione si ha richiamando i seguenti dati relativi all'esercizio 2009: 5 miliardi di euro di aiuti erogati; circa 12 milioni di ettari di superficie agricola; circa 1.800.000 soggetti beneficiari.

sola rilevante eccezione dell'esercizio finanziario 2008 nel quale tale incidenza ha raggiunto il 12,7%.

La Corte reitera l'auspicio³³⁸ 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.

In proposito, occorre sottolineare, per quanto concerne l'attribuzione delle responsabilità, che gli Organismi di pagamento regionali, unitamente ai diritti ed obblighi connessi alla erogazione degli aiuti comunitari, devono anche osservare e garantire il rispetto della regolamentazione comunitaria e nazionale, con la connessa assunzione dell'onere di eventuali correzioni finanziarie.

In effetti, la normativa nazionale³³⁹ - dopo avere disposto che ad eventuali rettifiche negative apportate dalla Comunità alle spese dichiarate agli Organismi pagatori si fa fronte mediante assegnazione da parte del Ministro dell'economia e delle finanze, dei fondi occorrenti, all'apposito conto corrente di tesoreria intestato "Ministero dell'economia e delle finanze"-, fa espresso riferimento al caso di correzioni finanziarie negative comunque imputabili agli Organismi pagatori istituiti dalle Regioni e dispone che il ricordato Ministro dell'economia e delle finanze, su segnalazione del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, stabilisce, in sede di ripartizione dei finanziamenti alle Regioni, le somme da detrarre.

Sempre con riguardo a questa responsabilità degli Organismi pagatori, connessa alle regolazioni finanziarie operate a carico dell'Italia a valere sulle risorse del FEAGA - e a tali organismi imputate dalla Commissione -, le norme nazionali riconoscono inoltre allo Stato il diritto di rivalsa nei confronti dei citati organismi, istituiti dalle Regioni o come enti pubblici o come strutture amministrative regionali³⁴⁰.

³³⁸ Cfr. Relazione Sezione affari comunitari 2009, pag.307

³³⁹ Cfr. d.lgs 165 del 27 maggio 1999 (soppressione AIMA e istituzione AGEA), art. 5 (gestione interventi e aiuti comunitari).

³⁴⁰ Cfr. l. 296 del 27 dicembre 2006 (legge finanziaria 2007), art. 1.1215 che dispone: "Lo Stato ha il diritto di rivalersi nei confronti delle Regioni, delle Province autonome, degli Enti territoriali e degli altri Enti pubblici e soggetti equiparati indicati dalla Commissione europea nelle regolazioni finanziarie a carico dell'Italia a valere sulle risorse del FEAGA, del FEASR e degli altri Fondi aventi finalità strutturali".

4.7 TUTELA DEGLI INTERESSI FINANZIARI COMUNITARI E NAZIONALI: LE IRREGOLARITÀ

La tutela degli interessi finanziari della Comunità e degli Stati membri si attua, tra l'altro, attraverso l'adozione di misure idonee a prevenire e a perseguire le irregolarità³⁴¹.

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 conti³⁴².

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 recupero³⁴³.

Qualora, invece, tali importi non vengano recuperati 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 accertamento³⁴⁴, la regolamentazione comunitaria pone l'onere del mancato recupero a carico dello Stato membro (50%) e della Commissione (regola del "50/50%")³⁴⁵.

Inoltre, al fine di consentire alla Commissione di sorvegliare il livello dei crediti pendenti negli Stati membri, questi ultimi devono trasmettere una "tabella" dei pa-

³⁴¹ Cfr. 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)".

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.

³⁴² Cfr. reg. 885/2006, art. 6, come modificato da reg. 1233/2007.

In sostanza, le nuove norme contemplano tre diverse categorie di casi:

pagamenti indebiti che non derivano da irregolarità commesse dai beneficiari ma da errori commessi dalle Amministrazioni nazionali;

pagamenti indebiti che derivano da irregolarità commesse dai beneficiari;

altri importi da recuperare presso i beneficiari, quali riduzioni ed esclusioni per violazione degli obblighi di condizionalità.

³⁴³ Cfr. reg. 1290/2005, art. 32 (1 e 2).

³⁴⁴ Il 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).

³⁴⁵ Cfr. reg. 1290/2005, art. 32.5.

gamenti indebiti da recuperare a seguito di irregolarità nonché un estratto del "registro debitori"³⁴⁶.

Nel loro complesso, alla fine dell'esercizio finanziario 2009 (15 ottobre) gli Organismi pagatori italiani avevano rilevato irregolarità o negligenze comportanti un'esposizione finanziaria nei confronti della Commissione per un importo di 542,3 milioni di euro, con un decremento di 79,4 milioni di euro nei confronti dell'importo delle irregolarità accertate al 15 ottobre 2008(v. prospetto 11).

³⁴⁶ Cfr. reg. (CE) 2988/1995, art. 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, A-GRI/18136/2008/RIV.2, "Linea direttrice n. 1".

Prospetto 11 – FEAGA Importi denunciati dagli Organismi pagatori alla Commissione nell'esercizio finanziario 2009 relativi ad irregolarità e negligenze: situazione al 15 ottobre 2009 (euro)

Organismo pagatore	Situazione al 15 ottobre 2008 (a)	Nuovi casi esercizio 2009 (b)	Importi rettificati esercizio 2009 (c)	Importi recuperati esercizio 2009 (d)	Importi irrecuperabili esercizio 2009 (e)	Situazione al 15 ottobre 2009 (f)
AGEA	567.694.834,21	35.783.596,96	-107.421.989,56	-2.478.030,00	- 2.368.871,97	491.209.539,64
AGREA	1.620.196,64	1.006.311,78	-251.021,97	-624.483,04		1.751.003,41
ARBEA	727.097,72	172.066,52	274.057,21	-481.913,09		691.308,36
ARPEA	320.925,24	580.066,56	-31.368,40	-153.973,20		715.650,20
ARTEA	607.762,22	491.421,60	-85.254,81	-464.669,99	-19.401,12	529.857,90
AVEPA	4.291.873,39	2.863.732,46	-718.100,36	-3.824.080,73		2.613.424,76
OPLO	752.696,10	1.282.398,45	193.344,28	-1.189.060,11		1.039.378,72
SAISA	45.659.815,20	8.102,68	316.727,88	-770.980,56	-1.453.128,79	43.760.536,41
ENR		180,72		-180,72		
TOTALE	621.675.200,72	42.187.877,73	-107.723.605,73	-9.987.371,44	-3.841.401,88	542.310.699,40

Fonte: dati AGEA

Legenda:

- La tabella (cosiddetta III) 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 2008.

Come si può constatare dal prospetto, circa il 99% dei casi di irregolarità sono stati denunciati da AGEA (90,6%, 491 milioni) e da SAISA (8,1%, 44 milioni), cioè dagli Organismi pagatori che nei passati esercizi hanno gestito la maggior parte dei finanziamenti comunitari all'agricoltura. L'ingresso operativo degli altri nuovi sei Organismi pagatori inizia 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 2009 ascrivibili per l'85% ad AGEA (35,8 milioni) e per il 15% agli organismi pagatori regionali (6,4 milioni).

Tenuto conto dei nuovi casi e delle rettifiche in diminuzione operate nell'esercizio, gli importi recuperati rappresentano solo l'1,8% del totale degli importi irregolari gestiti nel 2009 (556 milioni di euro).

Gli importi dichiarati irrecuperabili (3,8 milioni) sono rimessi alla valutazione della Commissione per l'applicazione della regola del "50/50%" o per l'assunzione a totale carico del bilancio comunitario³⁴⁷.

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 tutela³⁴⁸.

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.

³⁴⁷ In 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).

³⁴⁸ Cfr. reg. (CE) 1290/2005, art. 32.5 e art. 9.

4.8 PRELIEVO SUPPLEMENTARE NEL SETTORE DEL LATTE E DEI PRODOTTI LATTIERO-CASEARI

4.8.1 Normativa comunitaria

Obiettivo principale del regime del prelievo supplementare è il conseguimento di un migliore equilibrio tra offerta e domanda nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari, per limitare le eccedenze produttive strutturali nell'ambito dell'Unione europea.

A tal fine la regolamentazione comunitaria³⁴⁹ ha attivato un complesso di meccanismi normativi ed organizzativi imperniati sull'attribuzione agli Stati membri di un dato quantitativo massimo di produzione di latte, da distribuire tra i singoli produttori, e su una misura di riequilibrio denominata "prelievo supplementare", che colpisce le eventuali produzioni eccedenti il quantitativo massimo attribuito ed il cui onere si ripercuote sui singoli produttori eccedentari, con l'intento di costituire un efficace deterrente volto alla limitazione della produzione.

A partire dal 1° aprile 2008, data di avvio della campagna lattiero-casearia 2008/2009, il regime del prelievo supplementare risulta articolato come segue in base alla regolamentazione comunitaria del 2007³⁵⁰:

- determinazione di una "quota nazionale", intesa come limite massimo di latte producibile nello Stato membro;
- ripartizione di tale quota tra i produttori nazionali ("quote individuali", note come "quote latte"), attribuendo quote distinte per "consegne" di latte agli acquirenti e per "vendite dirette" di latte e prodotti lattiero-caseari effettuate dagli stessi produttori ai consumatori³⁵¹;

³⁴⁹ Il regime del prelievo supplementare è stato istituito con reg. (CEE) 856/1984 (Consiglio) a decorrere dalla campagna aprile 1984/marzo 1985 e successivamente prorogato con reg. (CEE) 3950/1992 (Consiglio) e (CE) 1256/1999 (Consiglio) fino al 31 marzo 2008. Nel 2003 è stata attuata la revisione del regime con il reg. (CE) 1788/2003 (Consiglio) del 29 settembre 2003, le cui modalità di applicazione sono state specificate dal reg. (CE) 595/2004 (Commissione) del 30 marzo 2004 (v. testo).

Nel 2007 il reg. (CE) 1788/2003 (Consiglio) è stato abrogato dal reg. 1234/2007 (Consiglio) (ved. art. 201) e quest'ultimo successivamente modificato dal reg. (CE) 72/2009 (Consiglio) (ved. art. 4.11); ma in pratica questi due regolamenti non apportano alcun sostanziale cambiamento al regime delle quote latte, come espressamente auspicato dal "considerando 37" del reg. 1234/2007 ("il regime delle quote latte di cui al presente regolamento dovrebbe essere configurato secondo il reg. 1788/2003").

In effetti il regolamento abrogativo - "recante organizzazione comune dei mercati agricoli e disposizioni specifiche per taluni prodotti agricoli" (regolamento unico OCM) - altro non attua che un accorpamento in un unico quadro giuridico (ed in unico testo) delle norme contenute nei ventuno regolamenti "di base" che disciplinavano le organizzazioni comuni di mercato (OCM), al semplice scopo di "semplificazione tecnica senza alcun intento di abrogare o modificare gli strumenti esistenti, salvo che siano diventati obsoleti o superflui - né di prevedere nuovi strumenti o misure" ("considerando 7"). Nell'ambito di tale operazione, sono stati accorpate anche i regolamenti relativi ai regimi delle quote - zucchero, fecola di patate e, per quanto qui interessa, latte -; quest'ultimo regime, tra l'altro, era disciplinato da un atto giuridico distinto dall'OCM di settore.

Il nuovo regolamento "abrogativo" ha applicazione, per quanto riguarda le quote latte, dal 1° aprile 2008, quindi dalla campagna 2008/2009 in argomento. Nel testo i richiami a norme regolamentari si riferiscono al reg. 1234/2007.

Il reg. 72/2009 ha applicazione per quanto concerne le quote latte del 1° aprile 2009 (campagna 2009/2010).

³⁵⁰ Cfr. citato reg. (CE) 1234/2007 (Consiglio), artt. da 65 a 84.

³⁵¹ "Produttore" è l'imprenditore agricolo, la cui azienda è situata entro il territorio geografico di uno Stato membro, che produce e commercializza latte o si accinge a farlo nell'immediato futuro. "Commer-

- quota individuale, stabilita sulla base del quantitativo di riferimento individuale al 31 marzo 2008;
- imposizione di un prelievo sui quantitativi di latte e prodotti lattiero-caseari commercializzati (consegnati dai produttori agli acquirenti, o venduti direttamente) in eccedenza alla quota nazionale;
- ripartizione dell'onere di tale prelievo tra i produttori ("eccedentari") che hanno contribuito a determinare la citata eccedenza;
- responsabilità degli acquirenti per la riscossione dai produttori dei contributi da essi dovuti a titolo di prelievo, da trattenere sul prezzo del latte pagato ai produttori e da versare all'organismo competente dello Stato membro;
- importo del prelievo, fissato dal Consiglio in termini di euro per quintale di latte e ad un livello "dissuasivo"³⁵²;
- individuazione dello Stato membro quale responsabile del versamento del prelievo al FEAOG-G nonché della adozione delle misure di gestione e di controllo necessarie a garantirne la riscossione;
- versamento del prelievo al FEAOG-G, da effettuare dallo Stato membro tra il 16 ottobre e il 30 novembre successivi al periodo annuale in questione e nel limite del 99% dell'importo dovuto, restando il residuo 1% nella disponibilità dello Stato membro per tenere conto dei casi di fallimento o di incapacità definitiva di alcuni produttori di versare il prelievo da loro dovuto;
- Stati membri, "debitori" verso la Comunità del prelievo risultante dal superamento del quantitativo di riferimento nazionale;
- istituzione di una "riserva nazionale", che consenta ai produttori di ottenere quantitativi supplementari o ai nuovi produttori di iniziare la loro attività³⁵³;
- periodo di applicabilità del regime, per sette periodi consecutivi di dodici mesi a decorrere dal 1° aprile 2004;
- destinazione del prelievo al finanziamento comunitario delle spese del FEAGA e del FEASR;
- determinazione della quota nazionale per l'intero periodo di prevista vigenza del regime (fino alla campagna 2014/2015).

Tra le disposizioni sopra ricordate occorre sottolineare quella che costituisce **lo Stato membro "debitore"** del prelievo: una innovazione introdotta dalla regolamentazione del 2003 - e riconfermata da quella del 2007 - che riveste particolare importanza, poiché ha ripercussioni finanziarie immediate e negative a carico dello Stato membro. Prevede infatti la normativa comunitaria che, qualora il versamento del prelievo non venga effettuato (totalmente o parzialmente) entro la data prefissata (30 novembre), la Commissione deduca la somma equivalente al prelievo non versato dai pagamenti mensili a rimborso delle spese effettuate dallo Stato membro³⁵⁴.

La normativa precedente, invece, costituiva come debitore del prelievo il "produttore"³⁵⁵ ed essa, considerata alla luce del disposto di una sentenza del 2001 della Corte di giustizia delle Comunità europee³⁵⁶, ha consentito agli Stati membri di evitare trattenute della Commissione, a valere sugli anticipi mensili, per gli importi di prelievo in contestazione giurisdizionale, fino alla pronunzia definitiva delle autorità giurisdizionali (ordinarie o amministrative) adite.

cializzazione" è la consegna di latte o la vendita diretta di latte o di altri prodotti lattiero-caseari. "Consegna" è il quantitativo di latte consegnato dal produttore all'acquirente. "Vendita diretta" è la vendita, o cessione, di latte e altri prodotti lattiero-caseari, effettuate direttamente dal produttore al consumatore. "Acquirente" è l'impresa, o l'associazione, che acquista latte dal produttore per sottoporlo a lavorazione o a successiva cessione.

³⁵² Cfr. considerando n. 38 del reg. 1234/2007. Il regolamento in esame rapporta il prelievo al quintale di latte e lo determina in euro 27,83.

³⁵³ In tale riserva confluiscono tutti i quantitativi che non hanno, o non hanno più, una destinazione individuale; essa può anche essere alimentata dallo Stato membro attraverso una riduzione lineare dell'insieme dei quantitativi di riferimento o trattenute sui trasferimenti definitivi di tali quantitativi.

³⁵⁴ Cfr. reg. 1734/2007 art. 78. Il procedimento prevede una "previa consultazione" del Comitato dei fondi agricoli da parte della Commissione la quale, prima di prendere la propria decisione, deve informare lo Stato membro, che ha una settimana di tempo per comunicare il proprio avviso.

³⁵⁵ Cfr. reg. 1256/1999 cit..

³⁵⁶ Cfr. Corte di giustizia delle Comunità europee, sentenza 13 novembre 2001 (causa C - 277/98) che affermava il principio secondo cui lo Stato membro, "se è tenuto a riversare alla Commissione gli importi da esso riscossi a titolo di prelievo supplementare, non è lui stesso debitore del citato prelievo". Infatti il regime comunitario di prelievo supplementare non prevede la sostituzione dello Stato membro all'acquirente/produttore, quali debitori, ove detti acquirenti/produttori propongano ricorsi, secondo i procedimenti nazionali vigenti, al fine di contestare gli importi che sono loro richiesti in base al prelievo supplementare. Siffatta sostituzione dello Stato membro all'acquirente/produttore, in quanto debitori,

La sentenza sopra ricordata ha, così, prodotto effetti anche per l'Amministrazione italiana, che non ha subito trattenute per il periodo 2002/2003 a titolo di prelievo supplementare³⁵⁷.

Effetti, però, che non si sono riprodotti per le campagne 2003/2004 e successive in quanto, come in precedenza ricordato, la normativa comunitaria già dal 2003 individua lo Stato membro quale debitore del prelievo dovuto a livello nazionale e i "produttori" quali debitori verso lo Stato membro del pagamento del contributo al prelievo, dovuto per il superamento dei quantitativi di riferimento individuali.

4.8.2 Normativa nazionale

Il fine essenziale delle norme nazionali emanate nel 2003³⁵⁸ è quello di superare definitivamente gli ostacoli che fino ad allora avevano di fatto impedito in Italia l'applicazione, la gestione e il controllo del regime del prelievo supplementare in maniera conforme e coerente con le finalità e disposizioni della regolamentazione comunitaria.

Le norme in argomento affrontavano, quindi, quelle che costituivano le due preminenti esigenze del momento - regolamentazione del regime del prelievo e soluzione del problema del mancato versamento pregresso dei prelievi supplementari³⁵⁹ -, cercando, nel contempo, di consentire ai produttori di regolarizzare le loro posizioni nei confronti degli adempimenti comunitari e di assicurare la produttività e sopravvivenza economica delle loro aziende.

Regime del prelievo

La regolamentazione in ambito nazionale ruota attorno a tre cardini: a) liberalizzazione del mercato delle quote latte; b) versamento mensile del prelievo; c) sostituzione del meccanismo della compensazione con quello della restituzione.

E' poi articolata in una serie di disposizioni di attuazione, qui di seguito riportate, che individuano ruoli e responsabilità; attribuiscono poteri ai soggetti istituzionalmente competenti; introducono le conseguenti e necessarie innovazioni e semplificazioni:

- gli adempimenti ed i controlli relativi all'applicazione del regime sono di competenza delle Regioni e delle Province autonome;
- l'AGEA gestisce la riserva unica nazionale, contabilizza le consegne latte ed i prelievi effettuati, esegue il calcolo del prelievo nazionale, cura i rapporti con la Commissione;
- i produttori eccedentari sopportano l'onere del prelievo supplementare;
- gli acquirenti devono trattenere il prelievo e provvedere al versamento all'AGEA degli importi trattenuti;
- l'AGEA istituisce e gestisce il "registro pubblico delle quote"³⁶⁰;
- le Regioni e Province autonome istituiscono e gestiscono l' "albo degli acquirenti" e provvedono alla pubblicazione dell'elenco degli acquirenti riconosciuti;
- gli organismi competenti (Regioni e Province autonome) sopportano gli oneri connessi a correzioni finanziarie da parte della Commissione³⁶¹;

presuppone una previa base legale che ne definisca i presupposti, base legale che manca nella fattispecie.

³⁵⁷ La trattenuta di 1.899.144 euro, operata dalla Commissione nel mese di dicembre 2003 per prelievo supplementare relativo alla campagna 2002/2003, è motivata dal fatto che l'Amministrazione non ha giustificato l'avvio, da parte degli operatori, di procedimenti giudiziari con effetto sospensivo. Al riguardo cfr. dec. della Commissione del 27 novembre 2003, n. 4428 def..

³⁵⁸ Cfr. d.l. 49 del 28 marzo 2003 ("Riforma della normativa in tema di applicazione del prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari") e l. di conversione 119 del 30 maggio 2003.

³⁵⁹ Cfr., al riguardo, anche: Corte dei conti, Sezione di controllo per gli affari comunitari e internazionali, "Relazione annuale 2004", cit., par. 3.4.2.

³⁶⁰ Nel "registro" sono iscritti, per ciascun produttore, i quantitativi individuali di riferimento, distinti tra consegne e vendite dirette.

- il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali definisce le modalità di attuazione della normativa di riforma;
- le Regioni e Province autonome provvedono al riconoscimento (e alla eventuale sua revoca) degli acquirenti³⁶², e comminano le sanzioni amministrative previste dalla normativa;
- istituzione del versamento mensile dei prelievi trattenuti dagli acquirenti, al fine di garantire l'effettiva disponibilità per l'AGEA degli importi dovuti alla Commissione e disincentivare gli eccessi produttivi;
- istituzione del procedimento della restituzione in sostituzione del precedente procedimento di compensazione³⁶³;
- maggiore mobilità delle "quote latte", attraverso la liberalizzazione del loro commercio tra Regioni diverse e la possibilità di affitto temporaneo in corso di campagna;
- la compilazione dell'"elenco" dei trasportatori di cui gli acquirenti intendono avvalersi, da trasmettere, ad inizio di campagna, alla Regione o Provincia autonoma ove gli acquirenti operano;
- l'obbligo per i trasportatori di munirsi di specifica "documentazione di accompagnamento" del latte durante il trasporto;
- la disposizione secondo cui i dati comunicati dalle Regioni e Province autonome, tramite il Sistema informativo agricolo nazionale (SIAN), fanno fede ad ogni effetto per gli adempimenti a carico degli acquirenti previsti dalla normativa³⁶⁴.

4.8.3 Problematiche relative al contenzioso giurisdizionale

Del susseguirsi di accadimenti diversi – sentenze della Corte di giustizia europea e della Corte di Cassazione, disposizioni normative nazionali – aventi diretta incidenza sulle numerose vertenze giudiziarie di volta in volta aperte dai ricorsi presentati dai produttori eccedentari avverso l'imputazione del prelievo supplementare, la Corte dei conti ha dato ampio risalto nelle precedenti Relazioni³⁶⁵, sottolineando come l'avvicinarsi di provvedimenti normativi e/o giurisdizionali (spesso tra loro contrastanti) fosse idoneo ad instaurare disparità di trattamento per situazioni analoghe e ad incidere negativamente sui comportamenti virtuosi di quella parte dei produttori di latte (la grande maggioranza) che agisce nel rispetto della normativa nazionale e comunitaria di settore.

In sintesi, la situazione ora consolidata dà per definitivamente acquisito:

³⁶¹ In caso di correzioni finanziarie è il Consiglio dei ministri che, su proposta del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali e sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome, promuove i provvedimenti necessari per l'attribuzione dei relativi oneri agli organismi competenti (art. 10.41, l. 119/2003).

Va, inoltre, ricordato che la l. finanziaria 2008 (cfr. l. 296/2007, art. 1.1215) dispone che lo Stato ha il diritto di rivalersi nei confronti delle Regioni e Province autonome in casi di regolazioni finanziarie operate a carico dell'Italia a valere sulle risorse del FEAGA.

³⁶² La necessità del "riconoscimento" degli acquirenti da parte dello Stato membro è prevista dall'art. 82 del reg. 1234/2007.

³⁶³ La "compensazione" degli esuberi produttivi era attuata prima della riscossione (annuale) del prelievo supplementare. Dalla campagna 2003/2004, la "restituzione" delle somme versate in eccesso opera in sinergia con l'istituzione del versamento mensile dei prelievi. Ciò comporta che solamente quei produttori che hanno effettivamente versato il prelievo mensile sulle produzioni in eccesso possono poi beneficiare della restituzione (parziale o totale) di tale prelievo in sede di redistribuzione consuntiva della quota latte nazionale non utilizzata. Tale beneficio non viene invece concesso a quei produttori eccedentari che si sono opposti alla richiesta di versamento mensile del prelievo.

³⁶⁴ Al riguardo la normativa, in effetti, prevede che gli operatori del settore (Regioni, Province autonome, acquirenti) si avvalgano del SIAN ai fini della gestione del regime del prelievo supplementare.

³⁶⁵ Cfr., in particolare, Corte dei conti, Sezione di controllo per gli affari comunitari ed internazionali, "Relazione annuale 2004", cit., par. 3.4.3, "Relazione annuale 2005", cit., par. 3.5.3 e 3.5.4, "Relazione annuale 2006", cit., par. 3.5.3.

- che il prelievo supplementare non ha natura sanzionatoria, in quanto esso mira a ristabilire l'equilibrio tra domanda e offerta nel mercato lattiero, inquadrandosi tra gli strumenti regolatori del mercato agricolo³⁶⁶;
- che rientrano nella competenza del:
 - giudice ordinario: tutti i provvedimenti impugnati in sede civile prima del 26 giugno 2005; tutte le impugnative concernenti i provvedimenti emanati dal 31 dicembre 2004 al 25 giugno 2005;
 - giudice amministrativo: tutti i provvedimenti impugnati in sede amministrativa entro il 25 giugno 2005, con eccezione dei provvedimenti emessi dal 31 dicembre 2004 al 25 giugno 2005; tutte le impugnative concernenti provvedimenti emanati dal 26 giugno 2005.

L'assetto sopra delineato, e faticosamente raggiunto, definisce indirizzi sufficientemente certi affinché l'attività di gestione dei prelievi supplementari possa sempre più confluire verso la completa attuazione della normativa comunitaria e nazionale ed il raggiungimento degli obiettivi da essa fissati.

4.8.4 Rateizzazione dell'importo dei prelievi supplementari 1995/1996 – 2001/2002: pagamento della rata annuale

La rateizzazione pluriennale senza interessi del debito per prelievo supplementare accumulato dai produttori eccedentari tra il 1995/1996 e il 2001/2002 (nel complesso 1.386,5 milioni di euro) si proponeva di dare soluzione definitiva alla annessa vicenda dei prelievi contestati e/o non pagati.

La citata rateizzazione, eccezionalmente consentita dal Consiglio dell'Unione europea, è disciplinata sulla base delle seguenti modalità: • periodo di rimborso non superiore a 14 anni, con inizio della rateizzazione a decorrere dal 1° gennaio 2004; • periodo di presentazione dell'istanza, 15 settembre 2003 – 10 novembre 2004; • rimborso in rate annuali di uguale importo, entro il 31 dicembre di ogni anno; • obbligo, per i produttori che aderiscono alla rateizzazione, di rinunciare ad ogni contenzioso in essere relativamente ai periodi pregressi e di mantenersi in regola con i versamenti del prelievo per i periodi a venire, pena la decadenza dal beneficio accordato, con immediata attivazione delle procedure di riscossione coattiva dell'intero importo dovuto, interessi compresi, in unica soluzione; • obbligo delle autorità italiane competenti (AGEA) di riferire annualmente al Consiglio e alla Commissione in merito al recupero degli importi dovuti dai produttori a titolo di prelievo supplementare per il periodo in argomento; • obbligo per l'AGEA di rendicontare al Ministero dell'economia e delle finanze e a quello delle politiche agricole alimentari e forestali, entro il mese di aprile di ogni anno, le somme versate dai produttori, che affluiranno in apposito capitolo di entrata del bilancio dello Stato ai fini della copertura delle anticipazioni di tesoreria utilizzate³⁶⁷.
--

Ma, come risulta dal seguente prospetto, l'obiettivo, previsto dalla normativa sulla rateizzazione, è stato solo in parte perseguito.

³⁶⁶ Cfr. Corte di giustizia europea, sentenze del 25 marzo 2004, nn. 231, 480 e 495.

³⁶⁷ Cfr. in merito, Corte dei conti, Sezione per gli affari comunitari ed internazionali, "Relazione speciale" 3/2002, par. 4.5 e 5.3.5.5; nonché l. 119/2003, art. 10.35.

Prospetto 12 - FEOG-G – Rateizzazione importi prelievo supplementare quote latte del periodo 1995/1996 – 2001/2002

		Prelievo supplementare			
		Totali	Rateizzazione richiesta		Rateizzazione non richiesta
Imputazioni	<i>numero</i>	64.913	37.532	(57,8%)	27.381 (42,2%)
Produttori	<i>numero</i>	25.146	15.160	(60,3%)	9.986 (39,7%)
Importo	<i>milioni di euro</i>	1.042,4	342,3	(32,8%)	700,1 (67,2%)
Importo/imputazioni	<i>mgl/euro</i>	16,1	9,1		25,6

Elaborazione su dati AGEA

Negli anni successivi, sono state accolte nuove istanze di rateizzazioni.

Le richieste di rateizzazione presentate (aggiornate all'ottobre 2010) sono relative a 15.384 aziende per un totale importo di 345 milioni di euro, a fronte di 23.178 aziende debitrice del prelievo per un importo di 1.018 milioni di euro. Si confermano, quindi, i dati relativi ad una adesione alla rateizzazione di circa i 2/3 delle aziende, debitrice però di poco più di 1/3 del prelievo supplementare totale.

Le richieste di rateizzazione in essere (ottobre 2010) riguardano 11.502 produttori, per un importo della sesta rata, in scadenza nel 2009, pari a 24,5 milioni di euro. Di tali produttori, 11.354 (99%) hanno regolarmente versato la rata in argomento per un importo complessivo di 23,6 milioni di euro (96%), mentre 148 aziende produttrici non hanno adempiuto all'obbligo di pagamento della sesta annualità per un importo di euro 0,9 milioni.

Nel complesso le sei rate finora riscosse hanno prodotto introiti di 168 milioni di euro, messi a disposizione del Ministro dell'economia e delle finanze ai fini della copertura delle anticipazioni di Tesoreria utilizzate per il versamento alla UE dell'importo del prelievo supplementare³⁶⁸.

4.8.5 Campagna lattiero-casearia 2009/2010

Per la campagna in argomento la quota nazionale assegnata all'Italia in sede comunitaria è pari a 11.288.542 tonnellate (10.982.462 per le "consegne" e 306.080 per le "vendite dirette") con un incremento di 547.881 tonnellate (5%) nei confronti della precedente campagna³⁶⁹.

Ma, ancora una volta, occorre evidenziare un'eccedenza produttiva di tonnellate 255.300 nelle "consegne" individuali³⁷⁰ (v. prospetto 13).

³⁶⁸ I versamenti in argomento affluiscono sul "capo X" dell'entrata del bilancio dello Stato, al capitolo 3325 "somme versate dai produttori di latte relative agli importi imputati e non pagati a titolo di prelievo supplementare latte".

³⁶⁹ Questo importo cumula per l'Italia, a partire dal 2009/2010, l'incremento delle quote nazionali dell'1% annuo versato per il periodo quinquennale 2009/2010-2013/2014 (cfr. regg.248/2008 e 72/2009), e ciò in base all'accordo politico definito il 20 novembre 2008 in sede di Consiglio dei ministri dell'agricoltura UE. Al riguardo vedere Corte dei conti relazione 2009, pag.323/324.

³⁷⁰ Nelle campagne dal 1995/1996 al 2009/2010 si è manifestata una sostanziale e significativa diminuzione delle aziende "con consegne", passate da 110.485 a 37.337: i 2/3 delle aziende hanno abbandonato il comparto dei produttori di latte.

Prospetto 13 - FEOG-G – Prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari: dati di sintesi campagne 2002/2003 – 2009/2010

			2002/2003	2003/2004	2004/2005	2005/2006	2006/2007	2007/2008	2008/2009	2009/2010
a) Produttori (con produzione)										
• consegne	n.		56.714	53.750	49.456	46.017	43.349	40.903	39.209	37.337
• vendite dirette	n.		4.294	-	4.299	4.399	4.658	4.476	4.506	4.948
b) Produttori con eccedenza										
• consegne	n.		19.406	15.458	15.698	17.595	15.174	13.220	11.618	8.811
• vendite dirette	n.		622	-	504	474	-	-	631	-
c) Produzione in eccedenza										
• consegne	tonn.		1.109.848	842.192	832.631	919.064	878.096	873.025	843.842	255.300
• vendite dirette	tonn.		76.277	-	66.392	5.896	-	-	58.209	-
d) Eccedenza di produzione compensata/restituita										
• consegne	tonn.		458.619	350.266	404.199	277.602	229.592	266.924	681.057	210.648
• vendite dirette	tonn.		38.721	-	49.798	25.896	-	-	51.075	-
e) Eccedenza di produzione da imputare										
• consegne	tonn.		651.229	491.926	428.432	641.462	648.504	606.102	162.785	44.652
• vendite dirette	tonn.		37.556	-	16.594	-	-	-	7.134	-
f) Prelievo imputato (consegne)										
• imputazioni	n.		12.195	2.203	1.493	5.858	5.707	1.506	613	628
• importo euro	milioni		242	173	148	198	185	169	45	12
g) Imputazioni oggetto di contenzioso giurisdizionale										
• consegne	n.		7.664	1.628	923	1.400	295	-	-	-
• importo euro	milioni		230	171	114	163	31	-	-	-

Elaborazione su dati AGEA

I dati del prospetto per quanto riguarda il comparto "consegne" evidenziano, nei confronti della campagna 2008/2009, una diminuzione (2.807 unità pari a circa 1/4) nel numero delle aziende "eccedentarie" (da 11.618 a 8.811) ma questo dato va valutato tenendo presente la diminuzione di 1.872 unità (che non hanno quindi prodotto) nel numero di aziende con produzione.

Un'azienda su quattro delle aziende con "consegne" ha prodotto in eccedenza, mediamente ciascuna ha prodotto 29 tonnellate di latte in più delle quote assegnate (contro la media di 73 tonnellate della precedente campagna).

Questi dati confermano la persistenza in alcune aziende agricole di comportamenti non conformi alla regolamentazione comunitaria e nazionale, comportamenti che tanto più si consolidano quanto più, o per decisioni giurisprudenziali o per una legislazione premiale³⁷¹, non sono soggetti a sanzioni.

³⁷¹ Cfr. l. 33 del 9 aprile 2004 (art. 8 *bis* del d.l. convertito n. 5/2009) e, più ampiamente, successivo par. 4.8.7.

Queste norme premiali, ad esempio, nella campagna 2008/2009, hanno aperto la partecipazione alle operazioni di restituzione³⁷² - di cui in precedenza potevano beneficiare solo i produttori in regola con i pagamenti dei prelievi mensili - anche a favore dei produttori non in regola con i pagamenti mensili e che o hanno prodotto più del doppio delle loro quote o non erano titolari di quota: in ambedue i casi in precedenza esclusi dal beneficio.

Le operazioni di restituzione hanno però consentito di attenuare per oltre l'82% le negative ripercussioni finanziarie che, in termini di prelievo supplementare, la produzione eccedentaria individuale avrebbe comportato. In effetti sono state restituite 210.649 tonnellate, sicché l'eccedenza finale imputata a 628 produttori (il 7% di quelli inizialmente eccedentari) è stata pari a 44.651 tonnellate, a cui corrisponde un prelievo supplementare complessivo di 12,4 milioni di euro per le "consegne".

Da sottolineare che i 4/5 del prelievo imputato per le "consegne" sono a carico di aziende delle cinque Regioni del Nord Italia in cui è concentrata la maggior parte della produzione lattiera : Lombardia (3,4 milioni), Veneto (1,7 milioni), Piemonte (0,3 milioni), Friuli Venezia Giulia (4,0 milioni), Emilia-Romagna (0,4 milioni).

Occorre infine evidenziare che nella campagna 2009/2010 in esame, l'Italia non ha comunque superato la quota assegnata in sede comunitaria, sicché nessun prelievo è stato versato alla UE. In considerazione di ciò AGEA, sulla base di un parere reso dall'Avvocatura dello Stato³⁷³, non ha richiesto alle 628 aziende eccedentarie il versamento dei 12 milioni di prelievo imputato.

La Corte dei conti prende atto che nelle ultime due campagne, e grazie ai diversi criteri di ripartizione che hanno di fatto favorito i produttori in esubero³⁷⁴, si è registrata una notevole flessione nell'importo del prelievo imputato - dai 169 milioni del 2007/2008 a 45 e 12 milioni rispettivamente nelle due successive campagne -, flessione confermata dai dati consuntivi al momento disponibili della campagna 2010/2011 che vede azzerato il prelievo supplementare.

4.8.6 Prelievo supplementare dal 1995/1996 al 2009/2010

Sulla base di dati aggiornati anche con le risultanze della campagna in esame, l'onere che l'Italia ha sopportato quale riflesso immediato degli esuberi produttivi accertati nelle quindici campagne lattiero-casearie dal 1995/1996 al 2009/2010 è

³⁷² Per la "restituzione" cfr. nota 86.

³⁷³ Cfr. Avvocatura dello Stato, nota 4 novembre 2010, n.337987P

³⁷⁴ Cfr. Corte, relazione 2009, pag.319, 322 e segg.

quantificato dai 2.537 milioni di euro versati alla Commissione che rappresentano una perdita netta ed irrecuperabile per l'economia italiana³⁷⁵.

Una perdita che, in ambito nazionale e ai sensi della normativa di settore, avrebbe dovuto gravare sui produttori di latte eccedentari ma che invece è stata finora finanziata in gran parte con fondi pubblici e, quindi, posta a carico della generalità dei contribuenti italiani. E', in pratica, mancato il dovuto versamento da parte della maggioranza dei produttori eccedentari che ha impugnato in sede giurisdizionale i provvedimenti di prelievo.

In effetti, come evidenziato nel seguente prospetto, nel periodo in esame ai produttori eccedentari sono stati imputati prelievi per 2.269 milioni di euro, a fronte dei quali i versamenti eseguiti sono stati pari a 398 milioni di euro (17,5%), ivi compresi 168 milioni di euro versati da quei produttori che hanno aderito alla rateizzazione del loro debito (nel complesso 344 milioni). Restano pertanto ancora non versati dai produttori 1.871 milioni di euro (di cui 176 rateizzati).

Prospetto 14 - FEAGA – Prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari. Situazione relativa alle campagne dal 1995/1996 al 2009/2010 (milioni di euro)

Campagne	Prelievo nazionale versato a UE (importo)	Prelievo imputato ai produttori		Prelievo riscosso		Prelievo da riscuotere	
		Produttori (n.)	Importo	Produttori (n.)	Importo	Produttori (n.)	Importo
1995/1996-2001/2002	1.386	31.734	1.107 (a)	18.715	263 (b)	7.777	844(c)
2002/2003	253	10.128	226	8.056	49	2.504	177
2003/2004	174	2.137	177	984	9	1.484	168
2004/2005	144	1.417	151	859	8	1.122	143
2005/2006	197	5.799	204	5.356	42	1.243	162
2006/2007	177	5.532	184	4.585	23	1.216	161
2007/2008	161	1.517	172	387	2	1.184	170
2008/2009	45	877	48	297	2	701	46
2009/2010	(d)	-	-	-	-	-	-
TOTALE	2.537	-	2.269		398		1.871

Elaborazione su dati AGEA

(a) Compreso l'importo rateizzato di 345 milioni di euro.

(b) Compresi 168 milioni di euro di importi rateizzati.

(c) Compresi 176 milioni di euro di importi residui rateizzati.

(d) Come in precedenza sottolineato, l'Italia non ha superato la quota nazionale garantita e, quindi, non è risultata debitrice di prelievo supplementare verso la UE.

Per quanto riguarda il recupero del prelievo non versato che rientra nelle attribuzioni delle Regioni e Province autonome³⁷⁶, la Corte dei conti nella precedente relazione ha richiamato le iniziative assunte a seguito di due intese siglate dal Mini-

³⁷⁵ Una quota pari al 5% dell'importo del prelievo nazionale viene accantonata per la costituzione della riserva destinata ad eventuali restituzioni derivanti dalla soluzione di casi di contenzioso amministrativo o giurisdizionale (cfr. l. 119/2003, art. 9.2).

³⁷⁶ Cfr. l. 119/2003, art. 1.9: "In caso di mancato versamento del prelievo supplementare dovuto, Regioni e Province autonome effettuano la riscossione coattiva mediante ruolo e previa intimazione nei confronti dei produttori e degli acquirenti..."

stro delle politiche agricole alimentari e forestali e dalle Regioni e Province autonome in sede di Conferenza Stato-Regioni³⁷⁷.

Queste intese sono motivate dalla necessità di ovviare a quelle difficoltà di carattere amministrativo ed organizzativo incontrate dalle Regioni all'atto del recupero delle somme dovute dai produttori eccedentari nonché alle difficoltà connesse ad una pronta attivazione delle procedure di riscossione coattiva.

A tal fine le intese hanno: da un lato, attivato una procedura di recupero del prelievo supplementare, mediante compensazione con i premi comunitari e previa iscrizione in apposito "registro debitori" dei crediti per prelievo supplementare accertati come liquidi ed esigibili³⁷⁸; dall'altro, affidato direttamente ad AGEA la riscossione coattiva dell'importo ancora dovuto dal produttore, mediante iscrizione a ruolo del recupero della parte non compensata³⁷⁹.

La Corte si riserva di esprimere nella prossima relazione al Parlamento valutazioni in merito alla concreta operatività ed ai risultati effettivi perseguiti con le iniziative sopra descritte, anche in relazione al fatto sottolineato da AGEA che, in taluni casi, la giurisdizione ordinaria – e anche quella amministrativa – ha già emesso sentenze avverse alla compensazione.

³⁷⁷ Cfr. Conferenza permanente Stato-Regioni, Intese del 14 dicembre 2006 e del 14 giugno 2007.

³⁷⁸ A questa procedura di recupero tramite compensazioni, la Commissione ha dato il proprio assenso con nota 6865 del 13 marzo 2007.

La procedura – riconosciuta quale "modo efficace e poco oneroso" – ha poi avuto conferma normativa con il reg. 1034/2008 del 21 ottobre 2008 che modifica il reg. 885/2006 inserendovi, tra l'altro, l'art. 5 *ter* che statuisce: "Fatte salve altre misure di esecuzione previste dalla normativa nazionale, gli Stati membri deducono gli importi dei debiti in essere di un beneficiario, accertati in conformità della legislazione nazionale, dai futuri pagamenti a favore del medesimo beneficiario effettuati dall'organismo pagatore incaricato di recuperare il debito".

³⁷⁹ Sulla base di tali Intese, gli Organismi pagatori, coordinati da AGEA, attuano la compensazione delle somme dovute a titolo di prelievo supplementare con i contributi destinati alle aziende agricole. In caso di recupero parziale o non completo delle somme dovute, le Amministrazioni regionali e AGEA stessa, provvedono alla riscossione coattiva mediante iscrizione a ruolo dell'importo ancora dovuto dal produttore.

Dal punto di vista pratico le procedure di recupero del prelievo prevedono il seguente iter:

- le imputazioni di prelievo non rimosse che nel SIAN risultano esigibili (per le quali quindi non sono noti provvedimenti cautelari di sospensione, né versamenti, né l'attivazione di procedure di riscossione mediante ruolo da parte delle Regioni) vengono caricate nella banca dati debitori di AGEA affinché possano essere compensate con gli eventuali aiuti comunitari. Contestualmente le stesse imputazioni vengono segnalate alle Amministrazioni regionali affinché ne verifichino lo stato di esigibilità;

- qualora lo stato di esigibilità venga confermato, le imputazioni di prelievo restano iscritte nel registro dei debitori fino a quando non vengono totalmente compensate con il pagamento di uno o più premi comunitari;

- nel caso di impossibilità di recupero (per esempio: i debitori non percepiscono premi comunitari o il rapporto debito/premi già percepiti mostra che le possibilità di recupero totale del debito sono scarse), per le relative imputazioni viene attivata la procedura di riscossione coattiva mediante ruolo, richiedendo all'ente nazionale preposto (Equitalia S.p.A.) l'emissione delle cartelle esattoriali;

- qualora invece non venga confermato lo stato di esigibilità, l'imputazione di prelievo è cancellata dalla banca dati debitori ed il motivo della non esigibilità è registrato in base dati.

4.8.7 Le "misure urgenti" del 2009: dalla ripartizione dell'incremento della quota nazionale alla "rateizzazione" del prelievo supplementare pregresso

Una duplice motivazione ha sorretto il ricorso alla decretazione di "straordinaria necessità ed urgenza" che all'inizio del 2009 ha interessato il comparto lattiero caseario³⁸⁰:

- la prima, veramente contingente, ha fatto perno sull' "imminente avvio della campagna lattiera del prossimo 1° aprile" (2009) e ha indotto il Governo ad "adottare disposizioni per assicurare la prioritaria assegnazione del quantitativo nazionale garantito di latte", nonché per "assicurare la rateizzazione dei debiti relativi alle quote latte";
- la seconda, di più ampia prospettiva, ha più analiticamente individuato le ragioni della ricordata rateizzazione nella triplice finalità di "consolidare la vitalità economica a lungo termine delle imprese, accelerare le procedure di recupero obbligatorio degli importi del prelievo latte dovuto dai produttori, deflazionare il relativo contenzioso".

Il decreto legge che sulle ricordate motivazioni si basava è però successivamente "decaduto"³⁸¹ ed il suo contenuto – motivazioni comprese – è stato trasfuso in altro decreto legge recante "misure urgenti a sostegno dei settori industriali in crisi", tempestivamente convertito in legge³⁸².

La normativa, ora in argomento, individua nella figura di un "Commissario straordinario" l'autorità competente sia per l'assegnazione delle quote sia per la definizione delle modalità della rateizzazione³⁸³.

³⁸⁰ Cfr. d.l. 4 del 5 febbraio 2009; "Misure urgenti in materia di produzione lattiera e rateizzazione del debito nel settore lattiero-caseario".

³⁸¹ Cfr. comunicazione del 7 aprile 2009 di "non conversione" in legge del decreto in argomento (G.U. 81/2009).

³⁸² Cfr. d.l. 5 del 10 febbraio 2009 convertito, con modificazioni, in legge 33 del 9 aprile 2009. Gli articoli di tale d.l. che trattano il settore lattiero caseario vanno da "art. 1.8 bis" ad "art. 1.8 septies". La citata legge di conversione ha confermato la validità degli atti e dei provvedimenti adottati e ha fatto salvi gli effetti ed i rapporti giuridici sorti sulla base del decreto legge 4 del 5 febbraio 2009.

³⁸³ Cfr. l. 33/2009 art. 1.8 *quinquies* (comma 6) del d.l. convertito n. 5/2009. Ai sensi di questo comma, il "Commissario straordinario" si avvale degli uffici competenti di AGEA ed è nominato, fino al 31 dicembre 2010, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali ed è scelto tra i dirigenti del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali e degli enti vigilati dallo stesso Ministero e delle relative società controllate.

Il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, del 15 aprile 2009 ha nominato commissario straordinario il direttore generale della SIN, una società controllata da AGEA, determinando in 60.000 euro il compenso annuo lordo a valere sulle disponibilità del bilancio AGEA.

Successivamente, il termine di scadenza della gestione commissariale è stato prorogato al 31 marzo 2011 con possibilità di ulteriore proroga fino al 31 dicembre 2011 (cfr. art.1 d.l. 29 dicembre 2010, n.225, convertito, con modifiche, in legge 26 febbraio 2011, n.10). Il Presidente del Consiglio dei ministri con decreti del 19 gennaio 2011 e del 25 marzo 2011 ha provveduto a prorogare la gestione commissariale rispettivamente fino al 31 marzo e, poi, al 31 dicembre 2011.

I compiti del "Commissario straordinario": l'assegnazione delle quote latte.

La normativa comunitaria ha rideterminato, con due successivi interventi³⁸⁴, il quantitativo nazionale di latte, per singolo Stato membro, con una rimodulazione in aumento delle quote nazionali pregresse³⁸⁵ del 2 per cento per la campagna 2008/2009 e dell'1 per cento annuo per ogni campagna di commercializzazione dal 2009/2010 al 2013/2014³⁸⁶.

Per l'Italia, però, tale aumento dell'1% è stato tutto "concentrato" a partire dalla campagna 2009/2010³⁸⁷, sicché, da tale campagna e per tutte le campagne successive, il quantitativo italiano è stato determinato in 11.288.542 tonnellate, con un incremento nei confronti della campagna 2007/2008 di 758.482 tonnellate³⁸⁸, che costituiscono il quantitativo che il Commissario straordinario ha il compito di ripartire sulla base dei seguenti criteri guida:

- attribuzione, dapprima, alla riserva nazionale (anziché essere ripartito tra le Regioni e da questa assegnato poi alle aziende);
- poi, assegnazione prioritaria alle aziende che nel periodo 2007/2008 hanno realizzato consegne di latte non coperte da quota, che risultino ancora in produzione nella campagna di assegnazione, nei limiti dei quantitativi prodotti in esubero nel periodo 2007/2008³⁸⁹.

Nell'incarico di Commissario straordinario è stato confermato il citato Direttore generale della SIN fino al 31 marzo 2011; per il periodo successivo, fino al 31 dicembre 2011, l'incarico è stato attribuito ad un dirigente generale del Corpo Forestale dello Stato.

³⁸⁴ Cfr. reg. CE 248/2008 (Consiglio) del 17 marzo 2008 e reg. (CE) 72/2009 (Consiglio) del 19 gennaio 2009; ambedue i regolamenti modificano il reg. 1234/2007, con riguardo, tra l'altro, anche alle quote nazionali latte.

³⁸⁵ Le quote pregresse erano fissate dal reg. 1234/2007. Per l'Italia era previsto un quantitativo nazionale garantito di 10.530.600 tonnellate.

³⁸⁶ Il reg. 72/2009 dà atto nei "considerando" delle motivazioni delle modifiche alla normativa delle quote latte, sottolineando, tra l'altro:

"Il regime delle quote latte, concepito come risposta ad un sistema di sovrapproduzione, è diventato, nell'attuale situazione opposta di forte domanda interna ed esterna, un fattore limitativo di espansione della produzione. In una simile situazione di mercato, le quote ostacolano l'orientamento al mercato, falsando la risposta di produttori ai segnali di prezzo, e impediscono al settore di acquisire maggiore efficienza in quanto rallentano il processo di ristrutturazione" (cfr. "considerando" 8).

³⁸⁷ Si legge nel "considerando" n. 8 citato nella nota precedente: "Gli aumenti delle quote (previsti dai regg. 248/2008 e 72/2009) assieme agli altri cambiamenti che rendono meno probabile l'applicazione del prelievo sulle eccedenze, fanno sì che, in base all'attuale andamento della produzione, solo l'Italia correrebbe il rischio di essere soggetta al prelievo se fossero applicati aumenti dell'1% nel periodo 2009/2010-2013/2014. Pertanto, tenuto conto dell'attuale andamento della produzione di tutti gli Stati, l'aumento delle quote dovrebbe essere concentrato, in Italia, onde evitare tale rischio".

Quest'ultimo "considerando" prende atto dell'accordo politico definito il 20 novembre 2008 in sede di Consiglio dei Ministri dell'agricoltura UE che, tra l'altro, accorda all'Italia una maggiorazione del 5% della quota nazionale a partire dalla campagna 2009/2010.

³⁸⁸ Quest'importo è la somma delle 210.601 tonnellate di cui al reg. 248/2008 e delle 547.881 tonnellate derivanti dall'accordo di cui alla nota precedente.

³⁸⁹ Cfr. l. 33/2009 (art. 8 bis.2 del d.l. convertito 5/2009). Il comma ricordato specifica anche condizioni di dettaglio, limiti e priorità per le assegnazioni. Esse sono revocate nel caso le aziende beneficiarie non risultino, o non si mantengano, in regola con i pagamenti del prelievo supplementare sulle eccedenze.

Secondo le disposizioni normative³⁹⁰, le assegnazioni dovevano essere comunicate ai beneficiari entro il 15 aprile 2009 (la legge è entrata in vigore il 12 aprile 2009!). Ma il Commissario ha ritenuto opportuno acquisire il parere del Consiglio di Stato su alcune modalità di assegnazione³⁹¹ ed ha disposto una prima assegnazione provvisoria³⁹², a cui ha fatto seguito l'assegnazione definitiva una volta acquisito il richiesto parere nel mese di ottobre 2009.

Le aziende assegnatarie beneficate dalla norma risultano essere 12.970 per un totale di 751 mila tonnellate di quote latte aggiuntive (prospetto 15).

Prospetto 15 – FEAGA – Assegnazione quote latte aggiuntive – legge 33/2009

REGIONI	Assegnatari n.º	Quota assegnata
Piemonte	1.007	107.177.229
Valle d'Aosta	75	395.219
Lombardia	3.128	346.269.061
P.A. Bolzano	1.832	17.601.621
P.A. Trento	207	3.129.089
Veneto	1.651	105.055.295
Friuli Venezia Giulia	365	18.955.532
Liguria	1	2.136
Emilia Romagna	1.939	83.928.622
Toscana	57	785.031
Umbria	78	1.836.489
Marche	42	1.117.265
Lazio	315	13.653.312
Abruzzo	122	1.046.584
Molise	355	1.474.539
Campania	427	4.325.614
Puglia	806	30.104.534
Basilicata	145	2.376.427
Calabria	55	1.169.900
Sicilia	199	4.277.611
Sardegna	164	6.126.007
TOTALE	12.970	750.897.117

Fonte: dati AGEA

Alle cinque Regioni del Nord-Italia che tradizionalmente assommano la gran parte delle eccedenze (Piemonte, Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna e Friuli Venezia Giulia) sono state assegnate 661 mila tonnellate (88% del totale) a favore di 8090 aziende (62%), con una media di 82 tonnellate circa per azienda; con punte in Lombardia (114 tonnellate) e Piemonte (106 tonnellate) più che doppie rispetto al Friuli Venezia Giulia (52) e all'Emilia-Romagna (43); punte che costituiscono evidente riprova della localizzazione geografica dei produttori di solito eccedentari e, nel caso in esame, beneficiati della normativa di favore in argomento.

³⁹⁰ Cfr. l. 33/2009 (art. 8 *bis*.3, del d.l. convertito 5/2009).

³⁹¹ Il richiesto parere concerneva dubbi interpretativi nell'applicazione dell'art. 10 *bis*, comma 4 lettera a) della l. 119/2003 (introdotto dalla l. 33/2009).

³⁹² Cfr. nota del 18 maggio 2009, CS.CCSCU.2009.8283.

I compiti del Commissario straordinario: la rateizzazione dei debiti per mancato pagamento del prelievo supplementare latte.

La normativa attribuisce al Commissario straordinario il compito di definire le modalità di applicazione della rateizzazione e di decidere in merito all'accoglimento delle richieste di rateizzazione (che i produttori, debitori di prelievo, possono presentare).

Propedeutici all'inizio dell'attività del Commissario straordinario sono:

- l'iscrizione, a cura delle Regioni e Province autonome, degli importi dovuti dai produttori a titolo di prelievo latte nel "Registro nazionale dei debiti";
- l'intimazione, da parte di AGEA, a ciascun debitore del versamento delle somme che risultano esigibili³⁹³;
- la presentazione (eventuale) da parte del produttore/debitore della richiesta di rateizzazione³⁹⁴.

Occorre però subito osservare che, già nella sua prima fase di avvio, il procedimento definito dalla legge ha subito una sospensione determinata dai ricorsi ai TAR regionali presentati da produttori contro le intimazioni di pagamento³⁹⁵.

Le sentenze di merito, però, pronunciate nel febbraio/marzo 2010 hanno respinto la maggior parte dei ricorsi³⁹⁶.

I provvedimenti di intimazione dei debiti esigibili ai produttori debitori di prelievi supplementari quote latte assunti nel luglio 2009, relativamente ai periodi dal 1995/1996 al 2007/2008, hanno interessato 1997 produttori per complessivi 730 milioni di euro di prelievo, suddivisi per fasce³⁹⁷ così come risulta da seguente prospetto:

³⁹³ L'intimazione doveva avvenire entro 45 giorni dall'entrata in vigore della legge 33/2009, cioè entro il 27 maggio 2009, ma le lettere di intimazione sono state spedite da AGEA a partire dal 16 luglio 2009.

³⁹⁴ Tale richiesta deve essere presentata entro 60 giorni dal ricevimento dell'intimazione, entro quindi il 30 settembre 2009 al massimo, tenuto conto delle differenti date della ricezione dell'intimazione da parte dei singoli produttori.

³⁹⁵ I ricorsi sono stati presentati al TAR del Lazio e a quello della Lombardia-Sezione staccata di Brescia e richiedono l'annullamento, previa sospensione d'efficacia, di due circolari AGEA (ACIU 2009.829 del 20 maggio 2009 e 2009/959 del 25 giugno 2009) nonché della nota del Commissario straordinario del 25 giugno 2009. Le misure cautelari di sospensione disposte dai TAR sono valide, come sottolineato da AGEA, fino a gennaio 2010 e, tra l'altro, interrompono i termini di presentazione delle richieste di rateizzazione che scadevano entro il mese di settembre 2009 (vedi precedente nota).

³⁹⁶ In ottemperanza a sentenze di parziale accoglimento (limitato al solo motivo della decorrenza degli interessi di mora) sono state annullate 168 intimazioni.

³⁹⁷ Le fasce sono quelle definite dalla legge 33/2009 (art. 8 *quater* del d.l. convertito 5/2009) per la rateizzazione, che è esclusa per somme inferiori ai 25 mila euro.

Prospetto 16 - FEAGA – Intimazione pagamento debiti per prelievo supplementare per le campagne 1995/1996-2008/2009
(milioni di euro)

Produttori con debiti	Numero	Importo
• inferiori o pari a 25.000 euro	256	2,8
<i>di cui ricorrenti al TAR</i>	41	0,5
• superiori ai 25.000 euro fino a 100.000 euro	573	31,0
<i>di cui ricorrenti al TAR</i>	122	6,2
• superiore a 100.000 euro fino a 300.000 euro	441	82,0
<i>di cui ricorrenti al TAR</i>	168	28,0
• superiori a 300.000 euro	727	614,5
<i>di cui ricorrenti al TAR</i>	395	302,9
TOTALE	1997	730,3
<i>di cui ricorrenti al TAR</i>	726	337,6

Elaborazione su dati AGEA

Sicché, su 1997 intimazioni ben 726 (36%) risultano impugnate per un importo complessivo di 337,6 milioni (46% dei 730,3 milioni intimati).

Vale appena sottolineare come la resistenza all'intimazione cresca, in termini percentuali, con il crescere del debito "intimato": oltre il 54% dei debitori dell'ultima fascia (superiore a 300 mila euro) ha presentato ricorso, contro il solo 16% dei debitori di prima fascia.

Questi dati consentono di formulare una provvisoria osservazione in merito all'efficacia, al momento valutabile, della normativa in argomento. Uno degli obiettivi fondamentali della norma è quello di "deflazionare il contenzioso" in atto relativo al pagamento del prelievo supplementare³⁹⁸, ma di fatto, nell'avvio di applicazione, la norma ha prodotto nuovo contenzioso con oneri riflessi a carico del bilancio AGEA.

Successivamente, nel luglio 2010, il Commissario straordinario ha provveduto ad inviare un secondo gruppo di intimazioni concernenti:

- a) imputazione di prelievo campagna 2008/2009;
- b) intimazioni annullate dal TAR per le quali non era stata presentata richiesta di rateizzazione;
- c) imputazioni divenute esigibili a seguito di decisioni giurisdizionali.

In questa seconda tornata, sono state eseguite 569 intimazioni per 124 milioni di euro.

Va, infine, rilevato, che i produttori hanno spontaneamente presentato 15 istanze di rateizzazione per un importo di 1,3 milioni di euro.

La rateizzazione dei debiti costituisce il fondamentale obiettivo della normativa in esame, di strategica valenza anche politica.

³⁹⁸ Cfr. l. 33/2009 (art. 8 *quater* del d.l. convertito 5/2009).

La rateizzazione è così disciplinata dalle norme in esame³⁹⁹:

- possono essere rateizzati solo i debiti iscritti nel "Registro nazionale debiti" di importo superiore ai 25 mila euro;
- il periodo di rateizzazione ha durata non superiore a
 - 13 anni, per i debiti inferiori a 100 mila euro,
 - 22 anni, per i debiti compresi tra 100 mila e 300 mila euro,
 - 30 anni, per i debiti superiori a 300 mila euro;
- il tasso di interesse applicato è pari al tasso EURIBOR, maggiorato, rispettivamente, nei tre casi sopra elencati di punti base: 60, 140 e 220;
- il produttore che accetta la rateizzazione deve esprimere la rinuncia espressa ad ogni azione giudiziaria eventualmente pendente dinanzi agli organi giurisdizionali amministrativi e ordinari;
- la mancata effettuazione del versamento, anche per una sola rata, comporta la decadenza dal beneficio della rateizzazione e delle quote aggiuntive assegnate al produttore;
- le quote aggiuntive sopra ricordate sono revocate nel caso di omessa presentazione o di rigetto della richiesta di rateizzazione o di rinuncia o mancata accettazione della decisione di accoglimento della rateizzazione da parte del Commissario straordinario.

Alla rateizzazione dei debiti hanno aderito (dati rilevati a maggio 2011) 324 produttori per complessivi 91,6 milioni di euro di debito intimato: cioè, senza considerare le 342 aziende con debito inferiore ai 25 mila euro che non possono rateizzare, meno del 15% delle aziende intimate con debito superiore ai 25 mila euro e meno dell'11% dell'ammontare del debito rateizzabile.

Con riferimento alle rateizzazioni accettate dai produttori, la scadenza del versamento della prima rata era fissato per il 30 giugno 2010, ma due successivi provvedimenti normativi⁴⁰⁰ hanno differito la citata scadenza prima al 31 dicembre 2010 e, poi, al 30 giugno 2011.

Sotto il profilo puramente economico questi ultimi interventi normativi hanno una rilevanza limitata agli interessi connessi al differimento di rate le quali nel loro complesso (intimazioni di luglio 2009 e di luglio 2010) ammontano a circa 5,2 milioni di euro.

Maggior rilievo va invece attribuito alla circostanza che – tenuto conto delle proroghe accordate dalla legge e previo favorevole parere dell'Avvocatura dello Stato – il Commissario straordinario ha ritenuto di procrastinare al 30 giugno 2011 la chiusura negativa dei procedimenti di rateizzazione per decorrenza dei relativi termini di accettazione: e ciò al fine di consentire al maggior numero di debitori di accedere alla rateizzazione, sottoscrivendo il relativo contratto.

Si propone quindi un trattamento premiale a favore di quei produttori-debitori che ancora una volta hanno ritenuto di non conformarsi ad un provvedimento legislativo inteso a fornire definitiva soluzione alle loro esposizioni debitorie relative al prelievo supplementare.

³⁹⁹ Cfr. l. 33/2009 (artt. 8 *quater* e 8 *quinquies* del d.l. convertito 5/2009).

⁴⁰⁰ Cfr: d.l. 31 maggio 2010, n.78, art.40bis (convertito in legge 30 luglio 2010, n.122) d.l. 29 dicembre 2010, n.225, art.2 comma 12-duodecies (convertito in legge 26 febbraio 2011, n.20)

In sede di valutazione dei dati e degli accadimenti in precedenza sottolineati, la Corte osserva come, al momento ed in prospettiva, risulti di difficile realizzazione uno degli obiettivi politico-amministrativi, forse il più importante, della decretazione di straordinaria necessità ed urgenza che ha interessato il comparto lattiero-caseario all'inizio del 2009: quello di accelerare le procedure di recupero obbligatorio degli importi del prelievo del latte dovuto dai debitori, che si configura come propedeutico all'altro obiettivo, anch'esso non perseguito, di deflazionare il conten- zioso in materia di prelievo supplementare.

4.9 CONCLUSIONI

Due sono le considerazioni che, in sintesi, emergono dagli accertamenti eseguiti, dalle analisi dei dati svolte e dalla valutazione delle informazioni acquisite, elementi, questi, su cui è strutturato il presente rapporto.

- La perdita finanziaria, tuttora rilevante, che le rettifiche e i prelievi supplementari reclamati dalla Commissione hanno prodotto a scapito dei rimborsi comunitari delle spese sostenute dagli Organismi pagatori per la Politica agricola comune nell'esercizio finanziario 2009 ammonta a 334 milioni di euro, il 6,6% dei potenziali rimborsi; importo riversato nella "cassa" dell'Unione europea a beneficio concreto degli altri Paesi membri e a nocimento dell'economia nazionale: nessuna azienda, tantomeno l'"azienda Italia", può permettersi di perdere somme così rilevanti.

Per ulteriormente avvalorare quest'ultima osservazione, basti riflettere sul fatto che i 334 milioni di euro di rettifiche finanziarie 2009 assorbono i contributi totali previsti per il prossimo biennio a favore di AGEA, contributi che rappresentano in modo quasi esclusivo le risorse a disposizione dell'Agenzia per gestire non solo gli interventi comunitari ma anche quelli nazionali in agricoltura.

Richiamando i dati riferibili al periodo 1999-2009, per quanto concerne le rettifiche finanziarie, e alle quindici campagne lattiero-casearie 1995/1996-2009/2010, per i prelievi supplementari, viene evidenziata una perdita netta di 4.182 milioni di euro che, a titolo di confronto per immediatamente percepirne la valenza, rappresenta l'83% delle somme potenzialmente rimborsabili dalla Comunità per le spese sostenute nell'esercizio 2009.

L'importo in esame, come è stato più volte evidenziato, ha una duplice matrice: da un lato, le carenze del sistema di gestione e di controllo alle quali è connessa una perdita di 1.645 milioni di euro (4/10 del totale); dall'altro, le difficoltà ri-

scontrate nella gestione delle quote latte, in sede di applicazione della normativa nazionale, con una correlata perdita di 2.537 milioni di euro (6/10 del totale), certamente non imputabili, se non per aspetti connessi a possibili errori, agli organismi di gestione e di controllo.

- Quest'ultima puntualizzazione, fa da volano alla seconda delle considerazioni conclusive.

Nella precedente relazione la Corte aveva preso atto dell'iniziativa politica assunta per la soluzione all'annoso problema dei prelievi supplementari con valenza a livello sia comunitario (per evitare gli addebiti a carico dell'Italia) sia nazionale (per far sì che l'onere di tali prelievi venisse finanziariamente sopportato dai produttori responsabili e non dal cittadino contribuente)⁴⁰¹.

Iniziativa articolata:

- da un lato, su una "concentrazione", ottenuta dall'Unione europea, a partire dalla campagna 2009/2010, dell'aumento della quota nazionale per la produzione di latte, aumento che in via prioritaria è stato ripartito ed ha beneficiato quasi esclusivamente i produttori eccedentari (la massima parte di loro anche da anni debitori del prelievo supplementare) – a detrimento di chi (la grande maggioranza) ha prodotto conformando la propria attività aziendale alla normativa comunitaria e nazionale – nell'ottica di addivenire all'auspicabile equilibrio tra quota individuale e produzione e di ottenere da tali produttori eccedentari la regolarizzazione della loro posizione debitoria attraverso l'adesione alla rateizzazione.
- dall'altro, sulla riproposizione di un sistema di rateizzazione dei debiti relativi alle quote latte – nei suoi pilastri modellato sulla rateizzazione introdotta nel 2003, che ha dato risultati lontani dalle attese – con l'obiettivo sia di recuperare (al massimo in trenta anni) il debito pregresso per prelievi supplementari sia di deflazionare il relativo contenzioso.

La Corte, ripromettendosi di più compiutamente valutare in futuro l'effettività del perseguimento degli obiettivi previsti dalla normativa in cui si è tradotta l'iniziativa politica in argomento, deve comunque rilevare che, al momento ed in prospettiva, risultano di difficile realizzazione gli obiettivi pilastro della normativa citata: accelerare le procedure di recupero obbligatorio dell'importo del prelievo supplementare dovuto dai produttori di latte e deflazionare il relativo contenzioso.

La Corte, in conclusione di questo rapporto, torna a sollecitare l'intervento di tutti gli organi istituzionalmente responsabili che, a differenti livelli e nell'esercizio

⁴⁰¹ Cfr. Corte dei conti, Relazione annuale 2009, "Conclusioni", par. 4.9.

di differenti attribuzioni, sono chiamati a eliminare o, quanto meno ridurre, le perdite finanziarie e le deficienze di gestione e di controllo di cui si è trattato: degli Organismi pagatori che hanno il compito di gestire e controllare la spesa agricola comunitaria ed ai quali è astrattamente addebitabile la responsabilità delle rettifiche finanziarie, quasi sempre originate da carenze riscontrate nell'attività di gestione e di controllo; delle Regioni che li hanno istituiti e che sulla loro attività debbono vigilare; dell'AGEA, quale Organismo di "coordinamento", chiamata a proseguire nell'avviata attività di revisione del Sistema integrato di gestione e controllo dei Fondi agricoli comunitari in maniera da evitare, o ridurre ad un minimo accettabile, i rischi di errori, ritardi, deficienze amministrative e di controllo; del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, nell'esercizio delle proprie attribuzioni di raccordo della Politica agricola nazionale con quella comunitaria nonché di vigilanza, direzione e impulso dell'attività degli organismi pubblici operanti nel settore; del Ministero dell'economia e delle finanze, come garante della sana gestione ed utilizzo delle pubbliche finanze; della Presidenza del Consiglio dei Ministri, titolare del potere di coordinamento dei Ministeri; del Parlamento, in sede di sindacato politico sull'attività del Governo.

5 - IRREGOLARITA' E FRODI A DANNO DEL BILANCIO DELL'UNIONE

5.1 DISCIPLINA GENERALE

La protezione degli interessi finanziari dell'Unione con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona (il 1° dicembre 2009) è risultata rafforzata.

Diverse disposizioni del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), disciplinano tale materia non solo con riguardo alla Parte VI, Titolo II – "Disposizioni finanziarie" (artt. 310, 317, 325), ma anche relativamente alla Parte I, Titolo V, Capo IV "Cooperazione giudiziaria in materia penale" (artt. 85 e 86).

Una delle principali novità introdotte dal Trattato in tale materia è il 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.

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 alla cui 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)⁴⁰², ha richiamato i principi di "assimilazione", di "cooperazione" e di effettività, secondo i quali:

⁴⁰² L'art. 280 TCE, introdotto il 28 ottobre 2000 con il Trattato di Amsterdam, rappresentava un'evoluzione del precedente art. 209A, 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 PIF del 26 luglio 1995, relativa alla protezione degli interessi finanziari comunitari che dà una specifica definizione. In base al principio di assimilazione gli Stati membri devono adottare, per combattere le frodi e le irregolarità ai danni degli interessi finanziari della Comunità, le stesse misure, di prevenzione e di contrasto previste per combattere quelle ai danni dei propri interessi finanziari mediante misure che devono essere dissua-

- 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 disciplina, 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 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, consentiva già effetti riflessi del diritto dell'Unione sul diritto penale nazionale. Il processo di europeizzazione è altresì attribuibile alla progressiva armonizzazione dei diritti penali nazionali, espressione di una politica in materia penale europea nell'ambito del Terzo Pilastro. Nel settore poi della tutela degli interessi finanziari, un ruolo fondamentale hanno avuto sia la convenzione sulla Protezione degli interessi finanziari (Convenzione PIF) del 26 luglio 1995 ed i successivi protocolli⁴⁰³ che le decisioni quadro adottate nell'ambito del Terzo Pilastro.

sive e tali da favorire una protezione efficace negli Stati membri. Per il principio di cooperazione, gli Stati membri devono cooperare insieme alla Commissione, al fine di assicurare la convergenza degli sforzi di tutte le Autorità nazionali e delle istituzioni interessate alla prevenzione.

⁴⁰³ La Convenzione sulla Tutela degli Interessi Finanziari (PIF) del 26 luglio 1995, 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.

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 PIF, 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.

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.

L'eliminazione dall'art. 325 del TFUE di Lisbona, del sopramenzionato 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 in tale materia. A corollario di tale considerazione si pongono gli artt. 85 e 86 del TFUE.

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 Eurojust⁴⁰⁴. 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.

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 PIF del 26 luglio 1995, relativa alla protezione degli interessi finanziari comunitari che dà una specifica definizione. 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 Comunità⁴⁰⁵.

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

⁴⁰⁴ Il Consiglio, con decisione 2002/187/GAI del 28 febbraio 2002, per rafforzare la lotta contro le forme gravi di criminalità, ha istituito Eurojust.

⁴⁰⁵ 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 consegue lo stesso effetto" (art. 1.1).

Comunità, per la prima volta detta 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 Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, dalla Convenzione sulla Tutela degli Interessi Finanziari (PIF) 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.

Nel caso di semplici irregolarità si applicano solo "misure" amministrative, nel caso di irregolarità intenzionali (frodi) "sanzioni" amministrative; nel caso di frodi gravi⁴⁰⁶ 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 Commissione⁴⁰⁷, che ha sostituito il reg. 1681/1994) per i Fondi strutturali, per i Fondi di coesione (art. 12 del reg. 2168/2005) e per le Risorse proprie (art. 6.3 del reg. 1552/1989) per i Fondi in agricoltura (art. 6 reg. 1848/2006).

Il reg. 2035/2005, con riguardo ai Fondi strutturali, dà una definizione di irregolarità, in linea con l'art. 1, par. 2, del reg. (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)⁴⁰⁸.

⁴⁰⁶ 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.

⁴⁰⁷ 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.

⁴⁰⁸ 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.

Sviluppi nell'ambito nazionale:

1) In materia di Fondi strutturali

In materia di Fondi strutturali alcune Regioni hanno sottoscritto e approvato appositi protocolli d'intesa con il Corpo della Guardia di Finanza, al fine di favorire il reciproco scambio di informazioni, garantire la collaborazione ed evitare la sovrapposizione e/o la reiterazione di controlli effettuati in base a normative dell'Unione piuttosto che a legislazioni nazionali.

REGIONE TOSCANA

Le Autorità di gestione della Regione Toscana hanno adottato, nell'ambito dei Sistemi di gestione e controllo del programma, specifici sistemi (approvati con Decisione n. 17 del 22 giugno 2009), volti alla tutela degli interessi finanziari della Comunità europea e alla lotta alle frode, che hanno come campo di applicazione gli interventi finanziati attraverso le risorse del Programma operativo regionale FESR e FSE, relativo alla programmazione 2007-2013.

REGIONE LIGURIA

La Regione Liguria ha formalizzato una disposizione attuativa e una circolare, con le quali sono state individuate le procedure riguardanti le attività di recupero e revoca degli importi a seguito di violazioni e i ruoli delle Autorità Regionali competenti nell'ambito delle irregolarità relative al Fondo Sociale Europeo.

REGIONE BASILICATA

L'Autorità di Gestione della Basilicata, avvalendosi dell'esperienza sviluppata nel corso della precedente programmazione e alla luce delle nuove disposizioni regolamentari, ha redatto un manuale con conseguente aggiornamento delle linee guida sulle modalità di accertamento delle irregolarità e delle frodi nonché sui sistemi di attuazione delle procedure di recupero delle somme.

2) In materia agricola

Per quanto attiene al comparto della Politica Agricola, l'art. 8-ter della legge 33 del 9 aprile 2009 (di conversione, con modificazioni, del D.l. n. 5 del 10 febbraio 2009), recante misure urgenti a sostegno dei settori industriali in crisi, ha previsto l'istituzione presso l'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA) del Registro nazionale dei debiti (RND), nel quale sono iscritti, mediante i servizi del Sistema informativo agricolo nazionale (SIAN), tutti gli importi accertati a debito dei produttori agricoli:

- ❖ risultanti dai registri dei debitori degli Organismi pagatori riconosciuti, istituiti ai sensi del Regolamento (CE) 885/2006;

- ❖ comunicati dalle Regioni e dalle Province autonome, connessi a provvidenze ed aiuti agricoli dalle stesse erogati.

Il suddetto registro attua l'art. 5-ter del Regolamento (CE) 885/2006, il quale impone agli Stati membri di dedurre gli importi dei debiti dei produttori agricoli, a titolo di rimborso di provvidenze ed aiuti comunitari, dai futuri pagamenti a favore del medesimo beneficiario effettuati dagli Organismi pagatori riconosciuti.

5.2 IRREGOLARITÀ E FRODI SEGNALATE

Al fine di conoscere per l'anno 2009 i casi di irregolarità e frode accertati e comunicati alla Commissione, la Sezione ha utilizzato l'accesso al nuovo sistema IMS (*irregularity management system*) per i Fondi strutturali e per i dati del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali mentre ha richiesto, con specifica istruttoria, gli ulteriori elementi informativi, all'Agenzia delle dogane – SAISA (Servizio autonomo interventi nel settore agricolo)⁴⁰⁹, che ha collaborato attivamente per fornire i dati richiesti.

Alla fine del 2009 è diventata operativa la nuova banca dati dell'OLAF con il nuovo sistema di informatizzazione IMS. La versatilità del nuovo sistema ma anche la complessità dello stesso ha comportato non pochi problemi 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 poi osservato che l'operatività immediata in capo alle Amministrazioni, seppure sottoposta alla validazione dei dati da parte delle Autorità competenti, 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.

Dall'istruttoria è emerso che, alla luce delle disposizioni impartite in materia di Fondi strutturali e in materia agricola, rispettivamente dai reg. (CE) 1681/1994 - modificato dal reg. 2035/2005- e del reg. (CE) 595/1991- modificato dal reg. (CE) 1848/2006 - il Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie, il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali e l'Agenzia delle dogane – SAI-

⁴⁰⁹ Dipartimento delle politiche europee e internazionali e Ufficio tutela interessi finanziari dell'Unione europea – SAISA con nota n. 33656/R.U. del 11.03.2010.

SA, comunicano direttamente all'OLAF le irregolarità e le frodi accertate di valore superiore ai 10.000 euro. Gli accertamenti iniziali sono soggetti a successivi aggiornamenti con cadenza trimestrale, volti a definire l'entità effettiva delle somme oggetto di irregolarità e frode. Tale modalità operativa fa sì che i dati inizialmente comunicati siano soggetti a revisione.

Per le Risorse proprie si rinvia agli elementi forniti in precedenza nel cap. I

Gli elementi di incertezza sopra evidenziati spingono a rappresentare con maggiore cautela le variazioni sugli aggiornamenti indicati nelle singole annualità.

Gli aggiornamenti relativi alle irregolarità e alle frodi, per gli anni 2003, 2004, 2005, 2006 e 2007, 2008, intervenuti nel corso del 2009, a seguito delle rettifiche comunicate dalle Amministrazioni, si discostano sostanzialmente da quelli segnalati da questa Sezione nella Relazione annuale approvata con la deliberazione n. 5/2009, e registrano per tutte le annualità, decrementi considerevoli degli importi da recuperare. Si segnala, in particolare per l'anno 2004, sui Fondi strutturali una riduzione di circa il 50% in cui le modifiche più accentuate sono legate al FESR e allo SFOP con la chiusura di molti casi non rendicontati nel Bilancio dell'Unione, meritevoli di segnalazione; rilevanti differenze si registrano altresì sul 2005 con particolare riguardo al FSE.

Per il 2009, come si evince dal prospetto che segue, le somme da recuperare per irregolarità comunicate superano complessivamente gli 85 milioni di euro di cui circa il 63% sono ascrivibili a fenomeni relativi ai Fondi strutturali e il 37% a fattispecie relative al FEOGA-G.

Può agevolmente osservarsi che nell'ultimo anno si è registrato un decremento complessivo degli importi da recuperare, sia relativamente ai Fondi strutturali, con particolare riguardo al FESR ed al FSE, che a quelli per irregolarità in agricoltura.

Prospetto 1 – Irregolarità e frodi - comunicazioni 2003-2009 (importi da recuperare in euro)

FONDI	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
FESR	7.720.161	23.665.155	30.150.122	103.549.779	122.666.766	59.921.353	42.185.676
FSE	6.615.520	9.360.369	35.846.204	8.354.763	12.165.811	18.047.385	4.254.947
FEAOG-O	10.698.080	3.354.208	4.964.645	23.760.490	17.619.574	10.412.793	6.715.690
SFOP	1.772.594	243.480	1.880.304	2.208.995	2.224.977	2.768.584	948.482
SUB-TOTALE	26.806.355	36.623.212	72.841.275	137.874.027	154.677.128	91.150.115	54.104.795
FEAOG-G	10.461.624	1.475.200	2.237.382	553.681	46.280.307	44.059.015	31.188.411
TOTALE	37.267.979	38.098.412	75.078.657	138.427.708	200.957.435	135.209.130	85.293.206

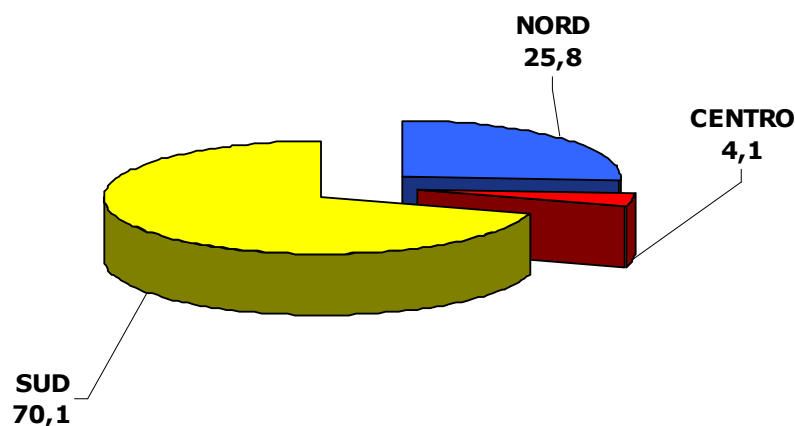
Fonte: elaborazione dati Corte dei conti su dati "IMS" al 30.11.2010

Fra le irregolarità accertate sui Fondi strutturali, la parte più rilevante è attribuibile al FESR per circa il 78%, seguono il FEOGA-O per il 12%, il FSE con quasi

l'8% ed, in misura decisamente minore, lo SFOP per circa il 2%, sia per i Programmi regionali (POR), in cui le somme da recuperare costituiscono il 36%, che per i Programmi gestiti, a livello nazionale, da diversi Ministeri.

Si registra nell'anno 2009 una inversione di tendenza rispetto ai fenomeni rilevati negli ultimi anni visto che la percentuale più alta di somme da recuperare è individuabile per irregolarità relative a Programmi nazionali per circa il 64% mentre il 36% ha ad oggetto Programmi regionali. Su tali ultimi Programmi le irregolarità hanno interessato, in prevalenza, le Regioni meridionali per il 70% mentre per circa il 26% si è avuto riguardo alle Regioni del Nord e per il 4% alle Regioni centrali.

Grafico 1 – Irregolarità e frodi per area geografica – comunicazioni 2009



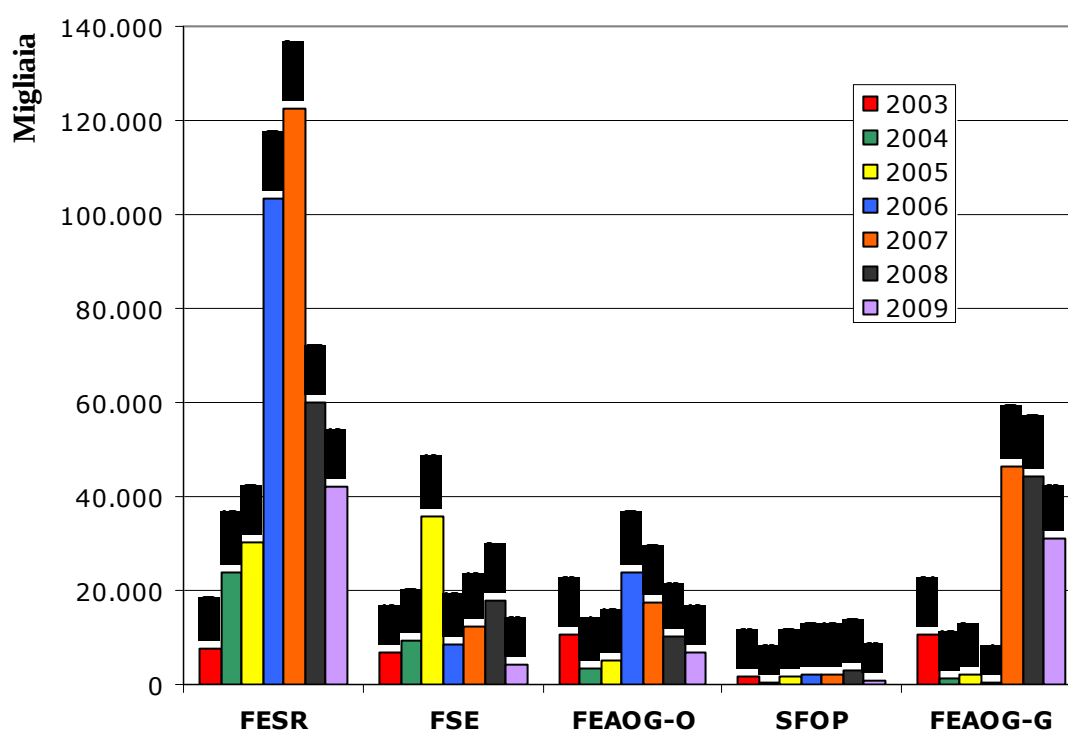
Fonte: elaborazione dati Corte dei conti su dati IMS al 30.11.2010

Con riguardo ai soli Fondi strutturali può osservarsi che, mentre nei casi accertati nel 2003, quasi l'85% ha avuto ad oggetto i Fondi della programmazione 1994-1999 e solo lo 0,3% quelli della programmazione 2000-2006 (il 15% si riferiva alla programmazione 1988-1993), invece nel 2004 e nel 2005 rispettivamente, il 73% e il 71%, ha avuto ad oggetto Fondi della programmazione 1994-1999 (il 2% e lo 0,6% si riferiscono ai programmi 1988-1993) e il 25% e il 28% la programmazione 2000-2006; nel 2006 solo il 29% ha avuto ad oggetto la programmazione 1994-1999 mentre il 71% ha riguardato la programmazione 2000-2006; nel 2007 gli importi più rilevanti si riferiscono per quasi il 67% ad irregolarità relative alla programmazione 2000-2006, mentre circa il 33% ha riguardo a irregolarità afferenti la programmazione 1994-1999; nel 2008 la quasi totalità degli importi per quasi l'89%, si riferisce alla programmazione 2000-2006 e solo l'11% alla programmazione 1994-1999; per il 2009, infine, la quasi totalità delle somme, il 99%, si riferisce alla programmazione 2000-2006. Nessuna irregolarità è stata, invece, ancora se-

gnalata per la programmazione 2007-2013. Al riguardo è necessario rilevare che i dati evidenziati manifestano carattere di dinamicità mutando in funzione delle variazioni evidenziate dagli aggiornamenti periodici e dagli importi di volta in volta recuperati.

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. 1260/1999 e 438/2001.

Grafico 2 – Irregolarità e frodi per Fondo – comunicazioni 2003-2009



Fonte: elaborazione dati Corte dei conti su dati IMS al 30.11.2010

Nota: i dati sono esposti in migliaia di euro e si riferiscono agli importi da recuperare

Se si analizza la serie storica delle somme ancora da recuperare per irregolarità accertate dal 2003 al 2009 (v. grafico 2), si osserva nell'ultimo biennio, mediamente, il progressivo decremento degli importi da recuperare per irregolarità, sia sui Fondi strutturali (con l'unica eccezione per il FSE i cui importi hanno subito un incremento nel 2008) che sul FEAOG-G i cui importi da recuperare nel 2009 risultano comunque triplicati in rapporto al 2003.

L'esame dei dati evidenzia, per l'anno 2009, come può notarsi nel prospetto 2, che solo in 5 Regioni ed in una Provincia autonoma, non sono stati segnalati importi

irregolari: Valle d'Aosta, Marche, Lazio, Molise, Sardegna e Provincia autonoma di Bolzano; solo in 5 regioni (Emilia Romagna, Toscana, Umbria, Basilicata e Provincia autonoma di Trento) gli importi da recuperare a seguito di irregolarità, si attestano al di sotto dei 500 mila euro, mentre, quelle nelle quali si registrano i maggiori importi da recuperare, sono ubicate al Sud e sono: la Sicilia con più di 8,6 milioni di euro; la Campania con più di tre milioni di euro; la Calabria con più di due milioni di euro; la Puglia con più di un milioni di euro; per tutte le Regioni citate gli importi più rilevanti sono stati registrati in particolare sul FESR, in Campania sul FSE ed in Sicilia a carico del FEAOG-O per più di 5,7 milioni di euro. 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 alcune Regioni del Nord sono caratterizzate da rilevanti importi da recuperare per irregolarità a danno prevalentemente del FSE, del FESR e del FEAOG-G.

Delle Regioni del Nord si segnalano in particolare per l'entità degli importi: il Veneto con importi da recuperare superiori al 1,5 milioni di euro, di cui più di 1,3 milione di euro a carico del FEAOG- Garanzia e del relativo Organismo pagatore; il Piemonte con più di un milione di euro; il Friuli Venezia Giulia con più di un milione di euro e la Lombardia con più di novecento mila euro.

Le irregolarità con gli importi più rilevanti sono individuabili nel FESR per più di 42 milioni di euro di cui solo il 18% a carico di Programmi regionali mentre gli importi più elevati vanno registrati nei programmi nazionali a carico dei PON del Ministero dello sviluppo economico e di quello delle infrastrutture e trasporti rispettivamente per 17,6 milioni di euro e 16,8 milioni di euro.

Va altresì segnalato che sul FSE gli importi da recuperare, per più di 4 milioni di euro, riguardano esclusivamente Programmi regionali.

Per il Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia – Sezione Orientamento, anche nel 2009 gli importi da recuperare assumono una significativa rilevanza per più di 6,7 milioni di euro con un consistente importo da recuperare a carico della Regione Sicilia (5.741.788) anche se con importi inferiori rispetto a quelli segnalati nell'esercizio precedente.

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 di 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 Regioni.

La situazione connessa con le irregolarità rilevate risulta in forte peggioramento nell'anno 2010 (si veda prospetto 3), i cui importi da recuperare sono complessivamente superiori ai 237 milioni di euro, di cui più di 203 milioni relativi all'ambito regionale. In particolare, nelle Regioni del Sud, e con riguardo ai Fondi strutturali, si registra un forte incremento delle irregolarità in tali Regioni in prevalenza per il FESR (132.321.194 euro), per il FEOGA-O. per quasi 35 milioni di euro e per lo SFOP per 2.755.472 euro, a cui si aggiungono più di 22 milioni a carico del FSE con riguardo ai diversi ambiti regionali, nonostante siano intervenuti diverse decertificazioni a cura delle Autorità di gestione.

Tale fenomeno è anche ascrivibile alla chiusura della Programmazione 2000-2006, la cui rendicontazione è stata presentata alla Commissione entro il 30 settembre 2010.

Ma, i casi individuati come ancora aperti nei diversi Fondi sono circa 990, per la quasi totalità ascrivibili alla Programmazione 2000-2006.

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.

Prospetto 2 – Irregolarità e frodi per Fondo e per Regione - comunicazioni 2009

(Importi da recuperare in euro)

Amministrazioni	FESR	FSE	FEOGA-O	SFOP	FEOGA-G	Totale
Valle d'Aosta	0	0	0	0	0	0
Piemonte	0	612.238	0	0	548.427	1.160.665
Lombardia	0	876.538	0	0	42.282	918.820
Friuli V.G.	988.280	66.679	0	0	0	1.054.959
P.A. Trento	124.982	0	0	0	0	124.982
P.A. Bolzano	0	0	0	0	0	0
Veneto	85.138	39.417	0	0	1.387.917	1.512.472
Liguria	552.442	0	0	0	0	552.442
Emilia R.	0	0	0	0	416.075	416.075
Totale Nord	1.750.842	1.594.872	0	0	2.394.701	5.740.415
Toscana	0	56.081	0	0	55.459	111.540
Umbria	100.915	117.375	0	0	0	218.290
Marche	0	0	0	0	0	0
Lazio	0	0	0	0	0	0
Molise	0	0	0	0	0	0
Abruzzo	574.909	0	0	0	0	574.909
Totale Centro	675.824	173.456	0	0	55.459	904.739
Campania	310.938	1.961.546	973.902	0	0	3.246.386
Basilicata	199.192	76.711	0	0	150.310	426.213
Puglia	1.228.856	0	0	0	0	1.228.856
Calabria	1.581.136	448.362	0	0	0	2.029.498
Sicilia	1.994.442	0	5.741.788	948.482	0	8.684.712
Sardegna	0	0	0	0	0	0
Totale Sud	5.314.564	2.486.619	6.715.690	948.482	150.310	15.615.665
Totale regionale	7.741.230	4.254.947	6.715.690	948.482	2.600.470	22.260.819
Ministero infrastrutture e trasporti	16.812.899					16.812.899
Ministero sviluppo economico	17.631.547					17.631.547
AGEA					28.554.463	28.554.463
SAISA					33.478	33.478
Totale ammi.ni centrali	34.444.446	0	0	0	28.587.941	63.032.387
Totale complessivo	42.185.676	4.254.947	6.715.690	948.482	31.188.411	85.293.206

Fonte: elaborazione dati Corte dei conti su dati IMS al 30.11.2010 e Agenzia delle dogane.

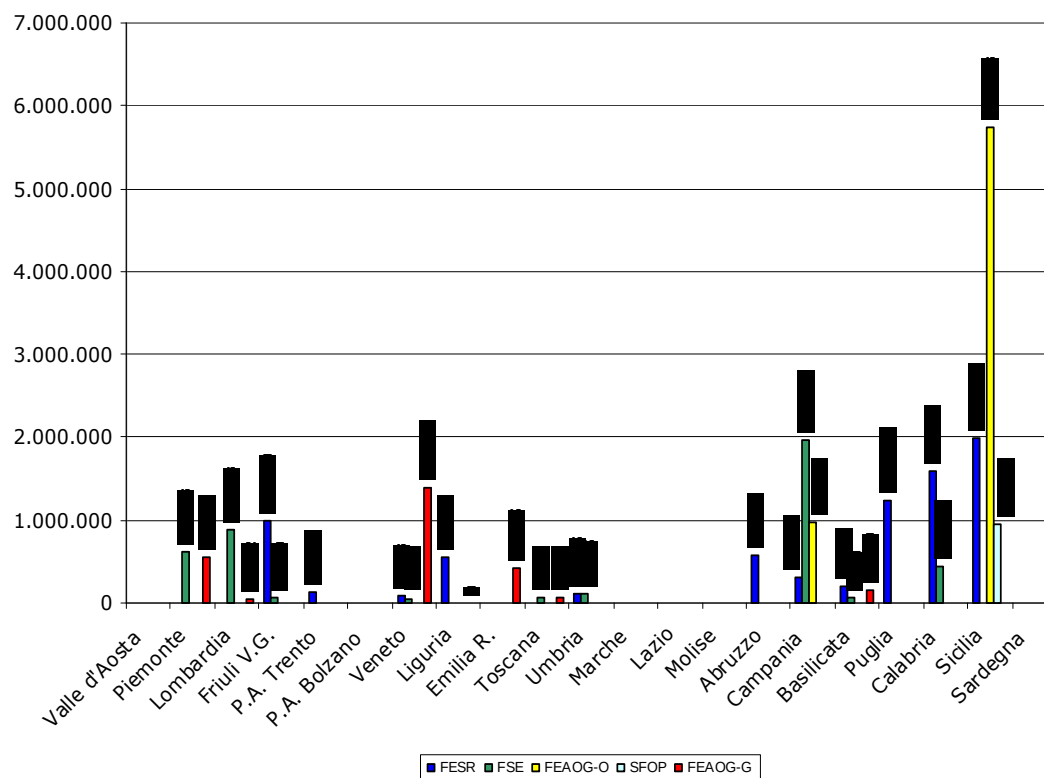
* I dati indicati non comprendono i prelievi relativi al settore delle quote latte di cui si dà conto nel paragrafo cap. 4. I.

Prospetto 3 – Irregolarità e frodi per Fondo e per Regione -comunicazioni 2010

(Importi da recuperare in euro)

Amministrazioni	FESR	FSE	FEOGA-O	SFOP	FEOGA-G	Totale
Valle d'Aosta	0	0	0	0	0	0
Piemonte	0	0	0	0	2.190.884	2.190.884
Lombardia	0	7.014.548	0	0	1.643.198	8.657.746
Friuli V.G.	146.826	82.277	0	0	0	229.103
P.A. Trento	0	0	0	0	0	0
P.A. Bolzano	0	0	0	0	0	0
Veneto	571.579	1.200.112	0	0	1.227.571	2.999.262
Liguria	2.708.664	933.971	0	0	0	3.642.635
Emilia R.	0	0	0	0	1.078.874	1.078.874
Totale Nord	3.427.069	9.230.908	0	0	6.140.527	18.798.504
Toscana	0	190.110	0	0	578.747	768.857
Umbria	0	0	0	0	0	0
Marche	1.003.790	0	0	0	0	1.003.790
Lazio	322.366	2.193.910	0	0	0	2.516.276
Molise	0	0	0	0	0	0
Abruzzo	374.581	0	0	0	0	374.581
Totale Centro	1.700.737	2.384.020	0	0	578.747	4.663.504
Campania	7.253.297	208.919	1.202.217	1.429.574	0	10.094.007
Basilicata	200.968	0	0	0	0	200.968
Puglia	9.170.233	0	18.177.454	0	0	27.347.687
Calabria	16.622.377	10.205.173	11.047.220	0	0	37.874.770
Sicilia	30.113.315	0	4.654.424	1.325.898	0	36.093.637
Sardegna	68.961.004	0	0	0	0	68.961.004
Totale Sud	132.321.194	10.414.092	35.081.315	2.755.472	0	180.572.073
Totale regionale	137.449.000	22.029.020	35.081.315	2.755.472	6.719.274	204.034.081
<i>Ministero sviluppo economico</i>	<i>1.192.139</i>					1.192.139
<i>MLPS</i>		<i>134.782</i>				134.782
<i>Ministero interno</i>		<i>153.482</i>				153.482
<i>MIUR</i>		<i>105.678</i>				105.678
<i>MIPAAF</i>				<i>9.648.283</i>		9.648.283
<i>AGEA</i>					<i>22.579.795</i>	22.579.795
<i>SAISA</i>					<i>0</i>	0
Totale ammi.ni centrali	1.192.139	393.942	0	9.648.283	22.579.795	33.814.159
Totale complessivo	138.641.139	22.422.962	35.081.315	12.403.755	29.299.069	237.848.240

Fonte: elaborazione dati Corte dei conti su dati IMS al 03.05.2011 e Agenzia delle dogane.

Grafico 3 –irregolarità e frodi in ogni Regione per l'anno di comunicazione 2009

Fonte: elaborazione dati Corte dei conti su dati IMS al 30.11.2010

Con riguardo ai soli Fondi strutturali è stato possibile definire, nel periodo 2003-2009, anche il numero complessivo dei casi di irregolarità segnalati alla Commissione pari a circa 4505.

Il Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie ha reso noto⁴¹⁰ che la Commissione fino al 2009 ne ha definiti, con la relativa chiusura, 895.

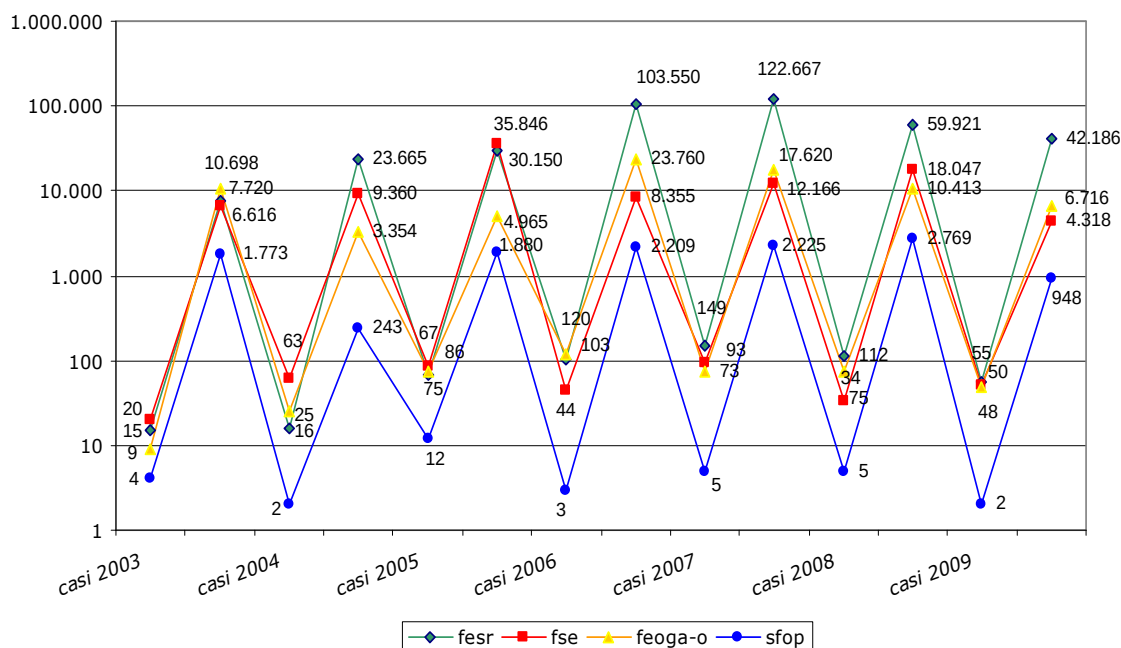
Prospetto 4 – Situazione dei casi segnalati, aperti e chiusi dalla Commissione per le comunicazioni 2003-2009

	FESR	FSE	FEAOG-O	SFOP	TOT.
SEGNALATI al 30.11.2010	2.582	945	861	117	4.505
APERTI al 30.11.2010	1.574	633	477	41	2.725
Chiusi dalla Commissione	701	69	98	27	895

Fonte: elaborazione dati Corte dei conti su dati IMS al 30.11.2010

⁴¹⁰ Comunicazione note 02.02.2005, 07.02.2008 e 05.01.2009.

Grafico 4 - Andamento del numero dei casi e degli importi da recuperare per Fondo e anno di comunicazione 2003-2009



Fonte: elaborazione dati Corte dei conti su dati IMS al 30.11.2010

Nota: i dati sono esposti in migliaia di euro e si riferiscono agli importi da recuperare

In materia di FEOG-G, va innanzitutto osservato che, nell'anno 2009, gli importi da recuperare, per più di 31 milioni di euro, costituiscono il 36,57% circa, delle complessive somme evidenziate per tale Fondo fra quelle da recuperare. Sulla base del sistema IMS, con riferimento al 2009, è possibile individuare le irregolarità segnalate nelle diverse annualità dei nove Organismi pagatori⁴¹¹ (AGEA, AGREA, ARBEA, ARPEA, ARTEA, AVEPA, OPLO, Ente Risi e SAISA). Va evidenziato che nel corso del 2010 l'ARBEA ha cessato la sua attività.

Nei prospetti seguenti sono poste a confronto le risultanze delle comunicazioni pervenute in materia di irregolarità dai diversi Organismi pagatori nel periodo 2003 - 2009. 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.

⁴¹¹ Gli Organismi pagatori complessivamente costituiti e operativi sono 9: AGEA, ARPEA, AVEPA, AGREA, Organismo pagatore regionale per la Lombardia (OPLO), Ente Risi, SAISA, ARTEA, ARBEA. Fra il 2008 e il 2009 sono stati riconosciuti altri cinque Organismi pagatori, non ancora operativi: Sardegna, P.A. Trento, P.A. Bolzano, Valle d'Aosta e Calabria.

Prospetto 5 - irregolarità e frodi della politica agricola – anno comunicazione 2003

(euro)

Organismi pagatori	n. casi aperti	importo irregolare coinvolto	importo recuperato	importo da recuperare
AGEA	80	12.814.197	3.016.736	9.797.461
SAISA	1	641.723	0	641.723
AVEPA (Veneto)	6	30.291	7.851	22.440
TOTALE	87	13.486.211	3.024.587	10.461.624

Fonte: elaborazione dati Corte dei conti su dati IMS al 30.11.2010 e Agenzia delle Dogane

Prospetto 6 - irregolarità e frodi della politica agricola – anno comunicazione 2004

(euro)

Organismi pagatori	n. casi aperti	importo irregolare coinvolto	importo recuperato	importo da recuperare
AGEA	47	1.724.248	343.556	1.380.692
SAISA	1	27.909	0	27.909
OPLO (Lombardia)	1	6.730	0	6.730
AVEPA (Veneto)	14	331.647	271.778	59.869
TOTALE	63	2.090.534	615.334	1.475.200

Fonte: elaborazione dati Corte dei conti su dati IMS al 30.11.2010 e Agenzia delle Dogane

Prospetto 7- irregolarità e frodi della politica agricola – anno comunicazione 2005

(euro)

Organismi pagatori	n. casi aperti	importo irregolare coinvolto	importo recuperato	importo da recuperare
AGEA	35	7.835.745	5.722.747	2.112.998
OPLO (Lombardia)	1	6.740	6.740	0
AVEPA (Veneto)	14	124.384	0	124.384
ARTEA (Toscana)	3	40.987	40.987	0
TOTALE	53	8.007.856	5.770.474	2.237.382

Fonte: elaborazione dati Corte dei conti su dati IMS al 30.11.2010 e Agenzia delle Dogane

Prospetto 8 - irregolarità e frodi della politica agricola – anno comunicazione 2006

(euro)

Organismi pagatori	n. casi aperti	importo irregolare coinvolto	importo recuperato	importo da recuperare
AGEA	6	270.442	15.176	255.266
SAISA	1	223.679	0	223.679
OPLO (Lombardia)	3	41.122	12.557	28.565
AVEPA (Veneto)	8	53.780	7.609	46.171
ARTEA (Toscana)	1	10.078	10.078	0
TOTALE	19	599.101	45.420	553.681

Fonte: elaborazione dati Corte dei conti su dati IMS al 30.11.2010 e Agenzia delle Dogane

Prospetto 9 - irregolarità e frodi della politica agricola – anno comunicazione 2007

(euro)

Organismi pagatori	n. casi aperti	importo irregolare coinvolto	importo recuperato	importo da recuperare
AGEA	102	45.888.058	32.520	45.855.538
ARPEA (Piemonte)	4	91.085	0	91.085
OPLO (Lombardia)	2	50.039	46.861	12.172
AVEPA (Veneto)	15	178.200	5.208	172.992
AGREA (Emilia Romagna)	5	316.947	205.407	111.540
ARTEA (Toscana)	3	37.500	520	36.980
TOTALE	131	46.561.829	290.516	46.280.307

Fonte: elaborazione dati Corte dei conti su dati IMS al 30.11.2010 e Agenzia delle Dogane

Prospetto 10 - irregolarità e frodi della politica agricola – anno comunicazione 2008

(euro)

Organismi pagatori	n. casi aperti	importo irregolare coinvolto	importo recuperato	importo da recuperare
AGEA	89	42.671.934	657.181	42.014.753
SAISA	1	956.940	0	956.940
ARPEA (Piemonte)	1	35.115	0	35.115
OPLO (Lombardia)	4	215.924	0	215.924
AVEPA (Veneto)	7	275.907	144.200	131.707
AGREA (Emilia Romagna)	12	454.409	0	454.409
ARTEA (Toscana)	6	30.147	1.585	28.562
ARBEA (Basilicata)	11	277.885	56.280	221.605
TOTALE	131	44.918.261	859.246	44.059.015

Fonte: elaborazione dati Corte dei conti su dati IMS al 30.11.2010 e Agenzia delle Dogane

Prospetto 11 - irregolarità e frodi della politica agricola – anno comunicazione 2009

(euro)

Organismi pagatori	n. casi aperti	importo irregolare coinvolto	importo recuperato	importo da recuperare
AGEA	128	28.564.124	9.561	28.554.463
SAISA	1	33.478	0	33.478
ARPEA (Piemonte)	7	548.427	0	548.427
OPLO (Lombardia)	2	42.282	0	42.282
AVEPA (Veneto)	18	1.491.835	103.918	1.387.917
AGREA (Emilia Romagna)	6	418.066	1.991	416.075
ARTEA (Toscana)	2	55.459	0	55.459
ARBEA (Basilicata)	10	226.057	75.747	150.310
TOTALE	174	31.379.728	191.217	31.188.411

Fonte: elaborazione dati Corte dei conti su dati IMS al 30.11.2010 e Agenzia delle Dogane

Dall'esame dei dati forniti per le annualità precedenti si osserva che mentre per gli anni fino al 2006 le variazioni delle somme da recuperare sono di lieve entità, per il biennio 2007/2008 gli aggiornamenti forniscono modifiche degli importi più considerevoli. Ciò evidenzia una maggiore attenzione per le attività di recupero soprattutto a carico di AGEA e per il 2008 anche a carico di AVEPA.

Sul fronte dei recuperi la situazione si presenta differenziata e tutt'altro che soddisfacente: nel 2003, infatti, 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.

Molto più complessa si presenta la situazione negli anni 2007 e 2008, a causa di rilevanti importi da recuperare a carico dell'AGEA rispettivamente per più di 45,8 milioni di euro e più di 42 milioni di euro per i quali il recupero è avvenuto in misura minima, pari a circa lo 0,6% e il 2%.

Va altresì osservato che gli importi relativi ad AGEA sono stati comunicati aggregati e pertanto non è stato possibile collocarli nell'ambito regionale a favore del quale è avvenuta l'erogazione irregolare.

Con riguardo infine al 2009, il rilevante importo irregolare accertato, pari a più di 31 milioni di euro di cui gli importi più rilevanti sono attribuiti ad AGEA per più di 28,5 milioni di euro ed ad AVEPA per più di 1,3 milioni di euro, ha avuto un limitatissimo recupero pari a circa lo 0,6% in tal modo assolutamente irrilevante e priva di significatività è stata la reintegra dell'erario dell'Unione e nazionale.

La consultazione con le Amministrazioni centrali e regionali responsabili dei Programmi ha fatto emergere l'esigenza che la ricognizione trimestrale dei casi di irregolarità accertate sia oggetto di un più attento monitoraggio, sia per facilitare

l'analisi dei rischi che per mantenere sotto controllo, con costante attenzione, i fenomeni anche sotto il profilo dei recuperi⁴¹². Ma, per un tale risultato, è necessario che lo scambio delle informazioni ed il loro aggiornamento sia caratterizzato da maggiore celerità.

Con la deliberazione n. 3/2010 la Sezione ha approvato la relazione speciale di controllo sulle irregolarità e le frodi in materia agricola. L'attività di controllo ha avuto ad oggetto le irregolarità e le frodi riscontrate nel settore agricolo sia con riguardo agli aiuti concessi con la PAC che a quelli a carico del Fondo strutturale FE-AOG- Orientamento.

Sono stati segnalati diversi profili rilevanti.

E' stata valutata positivamente la presenza di diverse banche dati finalizzata ad un miglior monitoraggio delle irregolarità e della situazione debitoria dei soggetti, per una più rapida azione di recupero. Così pure è stata positivamente rilevata la presenza, presso alcune Regioni, del registro informatico delle irregolarità.

Sotto il profilo organizzativo, si è consolidata la positiva tendenza, anche nel settore agricolo, ad individuare un ufficio unico che segnali le irregolarità, ciò ha migliorato il regime delle comunicazioni e dello scambio di informazioni con il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, che cura la trasmissione informatica all'OLAF

Ma tale modalità organizzativa unitaria non è stata estesa al sistema dei recuperi; infatti, eccezion fatta per l'Organismo pagatore AGEA e quindi per il FEAGA, che dal 2006 ha concentrato tali funzioni nell'Ufficio del Contenzioso Comunitario, presso le Amministrazioni regionali, le attività di recupero sono svolte dai diversi responsabili di Misura.

L'esame della gestione ha messo altresì in evidenza, soprattutto nei primi anni esaminati, la carenza delle attività di controllo e l'affidamento diffuso del controllo di secondo livello a strutture esterne, che, seppure consentito dalla normativa dell'Unione, andrebbe disciplinato da ogni Amministrazione attraverso specifiche linee di indirizzo e precise direttive da parte dei soggetti attuatori, al fine di predeterminare le metodologie ed i criteri oggettivi. Ciò eviterebbe di attribuire un peso preponderante alle azioni intraprese dalla struttura esterna riconducendo e assegnando al soggetto gestore sia la scelta delle strategie che la supervisione e la diretta responsabilità del processo avviato. Va infatti rilevato che le funzioni di controllo sono senz'altro qualificanti della missione dell'Ente e qualora il loro svolgimento sia disancorato da precise linee di indirizzo, l'affidabilità ed attendibilità delle

⁴¹² Tale esigenza è stata esplicitata, già in passato, anche dalla Corte dei conti europea agli Stati membri nella Relazione speciale n. 3/2004 in materia di controllo sui Fondi per la Politica agricola comune, par. 56 pag. 269/11.

risultanze ne potrebbero risultare inficiate, rischiando di essere fortemente influenzate dai soggetti terzi, con conseguenze negative sull'obiettività ed imparzialità dei risultati conseguiti.

Le irregolarità segnalate riguardano, per una percentuale rilevante (80% per il FEAOG-Garanzia), quattro regioni del Sud (Sicilia, Calabria, Puglia e Campania) con importi da recuperare, su entrambi i Fondi, molto elevati. Ciò evidenzia la viva attenzione che l'Organismo pagatore AGEA deve prestare a tale materia anche rispetto agli altri Organismi pagatori regionali.

Con riguardo alle azioni cautelari e di garanzia, si osserva che scarso rilievo è stato riservato alle fidejussioni tenuto conto che, nelle ipotesi di irregolarità, molto limitati, per diverse ragioni, sono i casi di escussione mentre la *black-list* predisposta da AGEA per i soggetti che "violano gli obblighi contrattuali e non rispettano gli impegni assunti" ha una limitata diffusione all'interno dell'Organismo pagatore AGEA.

Sotto il profilo dei recuperi, con riguardo ad entrambi i fondi si è riscontrato un basso livello di attuazione ed ancora elevate sono le somme da reintegrare all'Erario dell'Unione e nazionale.

Complessivamente, la situazione del recupero è ancora particolarmente critica sia per una certa complessità dell'*iter* amministrativo, che per una diffusa inerzia delle Amministrazioni che ritardano o non attivano procedure amministrative di autotutela o azioni cautelari prima della conclusione dei contenziosi, mentre i ritardi nei procedimenti possono causare pregiudizio alla reintegrazione del danno subito, essendo frequenti i casi di provvedimenti di recupero emessi dopo l'intervenuta dichiarazione di fallimento delle società beneficiarie.

Un interesse particolare è stato riservato ai casi di intervenuta insolvenza utili per stabilire, ai sensi dell'art. 32, co. 6, *lett. b)* del reg. 1290/2005 del Consiglio, l'applicazione del regime della non recuperabilità delle somme. L'AGEA ha individuato in più di 70 milioni di euro l'entità degli importi irrecuperabili nel periodo in cui è stata effettuata la rilevazione, 2005-2009. Tale somma, rapportata agli importi complessivamente da recuperare, costituisce quasi il 46% delle entità finanziarie totalmente sottratte a qualunque iniziativa di sostegno e sviluppo.

E' stato positivamente rilevato che, nell'ultimo periodo, quantomeno per il FEAOG-Garanzia, l'Amministrazione ha fatto ricorso in modo massiccio all'applicazione dell'istituto della compensazione legale, istituto non specificamente previsto per i Fondi strutturali e quindi per il FEAOG-Orientamento.

La Corte ha avuto modo di evidenziare, che nell'ultimo biennio, non solo l'AGEA, ma anche le Amministrazioni regionali hanno fatto più frequentemente ricorso a procedimenti di sospensione cautelare delle erogazioni in corso, anche al fi-

ne di limitare, nei casi nei quali l'intera erogazione non sia dovuta, l'entità del danno all'erario. Ha, altresì, con preoccupazione segnalato che molti sono i casi penalmente rilevanti che in qualche ambito regionale raggiungono anche il 70% delle irregolarità comunicate. In alcuni di essi va evidenziata la gravità delle modalità attuative, realizzate con falsità documentale e con artifici e raggiri, casi per i quali l'attività si è resa possibile grazie al concorso ed alla relativa responsabilità di funzionari, ovvero di incaricati che hanno omesso l'attività istruttoria o il controllo o hanno falsamente attestato la conformità delle domande, dei progetti, o la regolare esecuzione dei lavori. O in altri in cui la gestione è stata posta in essere da una vera e propria organizzazione criminale, finalizzata all'elusione di norme e all'ottenimento delle sovvenzioni attraverso la creazione di un'associazione di agricoltori e commercianti

La Corte ha sottolineato l'esigenza che le fattispecie caratterizzate da gravi modalità attuative, con dolo o negligenza grave⁴¹³, debbano comportare, sulla base della disciplina europea, così come previsto dal Regolamento finanziario delle Comunità 1605/2002⁴¹⁴, sanzioni di decadenza, con l'esclusione di tali soggetti dai benefici per un determinato arco temporale. Si è, invece, riscontrato, in qualche caso, la reiterazione di irregolarità, da parte dei medesimi soggetti, a qualche anno di distanza per elevati importi da recuperare, sempre con modalità fraudolente. Nella specie è necessario sottolineare che la disciplina europea spinge per l'effettività delle sanzioni richiamando l'attenzione sulla necessità che le stesse siano efficaci e dissuasive, costituendo in tal modo una reale misura di deterrenza (art. 325 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, art. 5 reg. Consiglio 2988/1995).

Al fine di valorizzare la richiamata finalità di deterrenza, la Corte ha altresì richiamato l'attenzione sull'esigenza che, ai pagamenti fosse normativamente estesa la medesima disciplina già tracciata in materia di sanzioni dall'art. 3, co. 5 legge 898 del 23 dicembre 1986, secondo cui, fino al versamento delle somme dovute a titolo di recupero, "resta sospeso il pagamento di qualsiasi aiuto, premio, indennità, restituzione, contributo o altre erogazioni, per qualunque importo richiesto dal debitore, anche per periodi temporali successivi a quelli a cui si riferisce l'infrazione".

⁴¹³ Si veda per lo Sviluppo rurale l'art. 73 del regolamento Commissione 817/2004.

⁴¹⁴ Artt. 114 e 94 del reg. 1605/2002, così come modificato dal reg. 1995/2006.

ABBREVIAZIONI E ACRONIMI

AdA = Autorità di Audit

AdG = Autorità di Gestione

AdP = Autorità di Pagamento

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

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

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

ENR = Ente Nazionale Risi

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

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

MiPAF = Ministero delle Politiche Agricole e Forestali

MISE = Ministero dello Sviluppo Economico

MIT = Ministero infrastrutture e trasporto

Mld/Euro = Miliardi di Euro

MLPS = Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale

NAP = Piani annuali per l'occupazione

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
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.
- 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.
- 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 cate-

gorie: 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 vice-presidenti; 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: È redatto annualmente a consuntivo dall'ISTAT ed in sede previsionale dall'ISCO, al fine di conoscere l'impatto delle operazioni dell'operatore pubblico sulla evoluzione del prodotto interno lordo e di talune sue componenti. Ha come area di riferimento gli enti che producono servizi non destinati alla vendita. Esso riflette le operazioni gestionali di tali enti – con esclusione di quelle finanziarie – sulla scorta del criterio della competenza economica ed in termini di contabilità nazionale.

Controllo di I livello: REGOLAMENTO (CE) n. 438/2001
Articolo 7
1. I sistemi di gestione e di controllo degli Stati membri prevedono un'adeguata pista di controllo.
2. Una pista di controllo è adeguata se consente:
a) di verificare la corrispondenza, dei dati riepilogativi certificati alla Commissione, alle singole registrazioni di spesa e alla relativa documentazione giustificativa, conservate ai vari livelli dell'amministrazione e presso i beneficiari finali, nonché, nel caso in cui questi ultimi non siano i percettori finali del contributo, presso gli organismi o le imprese che eseguono le operazioni e
b) di verificare l'assegnazione e i trasferimenti delle risorse comunitarie e nazionali disponibili.
Una descrizione indicativa delle informazioni richieste per una pista di controllo adeguata figura nell'allegato I.
3. L'autorità di gestione verifica la sussistenza degli elementi seguenti:
a) disponibilità di procedure volte ad assicurare che tutti i documenti pertinenti a spese e pagamenti specifici, effettuati nell'ambito dell'intervento e necessari per una pista di controllo adeguata, siano conservati in conformità dell'articolo 38, paragrafo 6, del regolamento n. 1260/1999 e dell'allegato I del presente regolamento;
b) registrazione del nome e dell'ubicazione dell'organismo che detiene i documenti;
c) possibilità di accesso ai documenti, a fini di controllo, da parte delle persone e degli organismi che di norma hanno il diritto di controllarli.
Dette persone e organismi sono:
i) il personale dell'autorità di gestione, dell'autorità di pagamento e degli organismi intermedi che tratta le domande di pagamento; ii) gli uffici che effettuano verifiche dei sistemi di gestione e di controllo; iii) l'ufficio dell'autorità di pagamento responsabile della certificazione delle domande di pagamento intermedie e finale, di cui all'articolo 32, paragrafi 3 e 4, del regolamento (CE) n. 1260/1999 e la persona addetta o l'ufficio che rilascia la dichiarazione di cui all'articolo 38, paragrafo 1, lettera f), nonché iv) i funzionari designati da organismi nazionali di controllo e dalla Comunità europea.

Il personale e gli organismi autorizzati possono richiedere estratti

o copie dei documenti o dei registri contabili di cui al presente paragrafo.

**Controllo di II
livello:**

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.

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 o-

biiettivo ed alle regioni e province autonome del Centro-Nord che rientrano nell'obiettivo 2.

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.

FEAOG Orientamento:

Il Fondo Europeo Agricolo di Orientamento e Garanzia sezione Orientamento contribuisce al conseguimento dell'obiettivo prioritario di sviluppo e adeguamento strutturale delle regioni in ritardo di sviluppo tramite il miglioramento dell'efficienza delle strutture di produzione, trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli e silvicoli, nonché la promozione del potenziale endogeno delle zone rurali.

FEASR

Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale.

Finanzia i programmi di sviluppo rurale degli Stati membri

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.

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.

FEP

Fondo europeo per la pesca.

È lo strumento finanziario comunitario che contribuisce alla promozione dello sviluppo sostenibile nel settore della pesca, delle zone di pesca e della pesca nelle acque interne. Accompagna e integra, ove necessario, le altre politiche e strumenti comunitari in particolare il FEASR.

FESR:

Il Fondo europeo di sviluppo regionale 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. Nella programmazione 2000-2006 il FSE contribuisce al conseguimento dei tre obiettivi prioritari dei Fondi strutturali, finanzia l'iniziativa comunitaria Equal ed azioni innovative e di assistenza tecnica.

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.
- 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 occupazione" Punta a rafforzare la competitività e le attrattive delle regioni e l'occupazione anticipando i cambiamenti economico e sociali, inclusi quelli connessi all'apertura degli scambi, mediante l'incremento e il miglioramento della qualità degli investimenti in capitale umano, l'innovazione e la promozione della società della conoscenza, l'imprenditorialità, la tutela e il miglioramento dell'ambiente e il miglioramento dell'accessibilità, dell'adattabilità dei lavoratori e delle imprese e lo sviluppo di mercati del lavoro "inclusivi".

Obiettivo "Cooperazione territoriale europea" E' inteso a rafforzare la cooperazione transfrontaliera mediante iniziative congiunte locali e regionali, a rafforzare la cooperazione interregionale e lo scambio di esperienze al 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 antifrodi (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 negozianti 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, vice-presidenti e questori. Il Parlamento, attraverso le proprie commissioni permanenti, esercita funzioni di tipo decisionale sia nell'ambito dei processi legislativi - raccogliendo le proposte della Commissione e collaborando con i processi attuativi del Consiglio - che nel campo della politica di bilancio congiuntamente con il Consiglio; funzioni di tipo consultivo nel quadro delle procedure di consultazione obbligatorie o facoltative da parte del Consiglio e della Commissione, e funzioni di controllo dell'esecutivo, principalmente nei confronti della Commissione (può, ad esempio, istituire commissioni d'inchiesta al fine di esaminare violazioni del diritto comunitario o abusi a livello amministrativo nella Commissione). È garantito ai cittadini dell'Unione o ad ogni persona fisica o morale il diritto di presentare petizioni al Parlamento esaminate da apposita Commissione permanente; inoltre spetta al Parlamento europeo nominare un mediatore europeo all'inizio e per la durata di ciascuna legislatura, scegliendolo tra personalità che siano cittadini dell'Unione e offrano tutte le garanzie di indipendenza e di competenza richieste. Il Mediatore europeo conduce indagini su casi di cattiva amministrazione nell'azione delle istituzioni ed organi comunitari. Solo la Corte di giustizia ed il tribunale di primo grado nell'esercizio delle loro funzioni giurisdizionali non rientrano nella sua giurisdizione. 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 relazio-

ni 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 comunitaria:

Principio di azione dei Fondi strutturali mirante all'elaborazione di programmi pluriennali di sviluppo. La programmazione segue un iter decisionale concertato che si svolge in varie tappe fino al momento in cui l'attuazione dei programmi viene affidata ai promotori del progetto, siano essi pubblici o privati. L'attuale periodo di programmazione va dal 2000 al 2006.

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
Art.31.2.2
La quota di un impegno che non è stata liquidata mediante acconto o per la quale non è stata presentata alla Commissione una domanda di pagamento ammissibile, quale definita nell'articolo 32, paragrafo 3, alla scadenza del secondo anno successivo a quello dell'impegno o, eventualmente e per gli importi in questione, alla data di una successiva decisione della Commissione necessaria per autorizzare una misura o un'operazione o alla scadenza del termine di presentazione del rapporto finale di cui all'articolo 37, paragrafo 1, è disimpegnata automaticamente dalla Commissione; la partecipazione dei Fondi all'intervento in questione viene ridotta in misura corrispondente

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'invio 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.
Istituito con un regolamento del 1993, a seguito della creazione di un

regime comunitario della pesca e dell'acquicoltura (1992), contribuisce 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. Tale fondo partecipa, nel periodo 2000-2006, al finanziamento di azioni strutturali che ricadono 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.

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 FEA-OG. 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 fina-

lità: 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 concluse a Maastricht nel dicembre del 1991. Per la realizzazione dell'UEM il trattato prevede tre fasi: fase n. 1 (dal 1° luglio 1990 al 31 dicembre 1993): libera circolazione dei capitali tra gli Stati membri; rafforzamento del coordinamento delle politiche economiche ed intensificazione della cooperazione tra banche centrali; fase n. 2 (dal 1° gennaio 1994 al 30 dicembre 1998): convergenza delle politiche economiche e monetarie degli Stati membri (al fine di garantire la stabilità dei prezzi e finanze pubbliche sane); creazione dell'Istituto monetario europeo (IME) e successivamente, nel 1998, della Banca centrale europea (BCE); fase n. 3 (iniziata il 1° gennaio 1999): fissazione irrevocabile dei tassi di cambio e introduzione della moneta unica sui mercati dei cambi e per i pagamenti elettronici; introduzione dell'euro fiduciario il 1° gennaio 2002. La terza fase dell'UEM è stata lanciata in undici Stati membri, ai quali due anni più tardi si è unita la Grecia. Tre Stati membri non hanno adottato la moneta unica: il Regno Unito e la Danimarca, che beneficiano di una clausola di esenzione detta "di opt-out", e la Svezia, che non soddisfa attualmente tutti i criteri per quanto riguarda l'indipendenza della sua banca centrale. Il 1° gennaio 2002 le banconote e le monete in euro sono state introdotte negli Stati membri dell'area dell'euro, dove hanno gradualmente sostituito le vecchie monete nazionali. Il 28 febbraio 2002 è terminata la fase transitoria di doppia circolazione delle vecchie monete e dell'euro. L'euro è ormai la moneta unica di più di 300 milioni di europei. Per assicurare il successo a lungo termine dell'UEM è necessario proseguire il risanamento del bilancio e il rafforzamento del coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri.

Uval:

L'Unità di valutazione degli investimenti pubblici (UVAL) svolge attività di supporto tecnico alle amministrazioni pubbliche elaborando e diffondendo metodi per la valutazione dei progetti e dei programmi

d'investimento pubblico **ex ante**, **in itinere** ed **ex post**, anche al fine di ottimizzare l'utilizzo dei fondi strutturali comunitari.

L'Unità fornisce specifiche valutazioni sulla rispondenza di programmi e progetti di investimento agli indirizzi di politica economica, sulla fattibilità economico-finanziaria delle iniziative e sulla loro compatibilità e convenienza rispetto ad altre soluzioni, nonché sulla loro ricaduta economica e sociale nelle zone interessate.

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.

Le attività dell'Unità, nell'attuazione di un programma unitario, sono articolate, dal 2002, in quattro aree:

- metodi e studi per le politiche pubbliche
- modernizzazione e innovazione amministrativa
- valutazione di programmi
- valutazione di progetto.

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

Presidente di Sezione Giuseppe Cogliandro

2 – LA POLITICA DI COESIONE SOCIO-ECONOMICA

Obiettivo 1

Consigliere Michele Cosentino

Obiettivo 2

Obiettivo 3

SFOP

Consigliere Maria Teresa Polito

I PIC

Consigliere Carlo Mancinelli

3 – LA PROGRAMMAZIONE 2007-2013

Consiglieri Maria Teresa Polito e Carlo Mancinelli

4 - LA POLITICA AGRICOLA COMUNE

Presidente di Sezione Ennio Colasanti

5 - IRREGOLARITA' E FRODI A DANNO DEL BILANCIO EUROPEO

Consigliere Maria Teresa Polito