CORTE DEI CONTI

SEZIONE DI CONTROLLO PER GLI AFFARI
COMUNITARI ED INTERNAZIONALI

IL PRESIDENTE

Documento della Corte dei conti per l'Audizione dinanzi alla 14ª Commissione affari europei del Senato su "I rapporti finanziari con l'Unione europea e l'utilizzazione dei Fondi europei"

Innanzitutto, desidero ringraziare, anche a nome del Presidente della Corte dei conti Angelo Buscema, l'Onorevole Presidente e gli Onorevoli Senatori componenti di codesta Commissione per l'attenzione prestata ai nostri lavori e, in particolare, alla relazione annuale.

Sono ovviamente disponibile, con i colleghi presenti, a fornire tutte le precisazioni che riterrete opportuno chiedermi e ritengo di fare cosa utile nell'esprimere alcune considerazioni che sono state condivise dalla Sezione che presiedo, sempre ricollegandomi alla relazione, ma avendo attenzione alla prossima programmazione e alla regolamentazione nazionale.

La Relazione annuale della Sezione affari comunitari e internazionali copre, con cadenza annuale, l'intero ventaglio dei rapporti finanziari tra Italia e UE. Nella occasione odierna, secondo le indicazioni ricevute da codesta Commissione, verranno esaminati più da vicino soltanto alcuni aspetti legati all'attuazione della politica di coesione, co-finanziata dall'Italia secondo i principi dell'addizionalità e del partenariato.

Tali aspetti sono stati sottolineati in modo ricorrente non solo nelle Relazioni annuali più recenti, ma anche in svariate relazioni speciali che hanno riguardato le procedure di recupero adottate in seguito alle decertificazioni e che sono state realizzate sia in termini generali, sia con particolare riguardo ai fondi per l'agricoltura (Del. (14/2018 e 6/2019). Di particolare rilievo è anche la relazione speciale su "Il sostegno dell'UE al ricambio generazionale in agricoltura e all'imprenditoria giovanile" più risalente nel tempo ma di particolare rilievo perché ha avuto l'apprezzamento della Commissione, tanto da essere ritenuta importante per la strutturazione della nuova PAC. Ad esse si aggiungerà presto una relazione speciale sui Grandi Progetti del periodo 2007-2013 (sia completati entro i termini

impartiti dalla regolamentazione europea che slittati, con il consenso della Commissione, al periodo di programmazione successivo).

La Corte si accinge anche a realizzare una relazione sulle "Chiusure del periodo di programmazione 2007/2013" che ancora, in estremo ritardo, non può contare sul documento definitivo della Commissione e di cui si parlerà in seguito.

La politica di coesione è la più "lungimirante" tra le politiche europee perché si propone di "aiutare" a correggere gli squilibri di sviluppo tra regioni europee, nel quadro europeo più generale e all'interno di un singolo Paese (obiettivo convergenza) e di far crescere il capitale umano e la produttività (obiettivo competizione).

Per quanto riguarda l'Italia, il sovrapporsi dei periodi di programmazione ci vede in perpetuo affanno nel dare esecuzione alle politiche comuni di coesione. La Corte ha segnalato a più riprese tale circostanza.

In particolare nel capitolo sul settennio di programmazione 2007-2013, la Corte ha affermato:

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

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

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

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

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

Tali iniziative, adottate nella generalità dei Programmi, hanno livellato le differenze di performance e di capacità attuativa dei soggetti gestori (Enti regionali e Amministrazioni centrali) che sono tutti praticamente prossimi al 100%. Il quasi totale assorbimento dei Fondi europei non può far dimenticare però il "prezzo" pagato per massimizzare il risultato, prezzo tanto più elevato quanto minore si è rivelata la capacità progettuale e realizzativa dei soggetti responsabili della gestione: per risorse che avrebbero dovuto essere immesse nei territori entro il 2015 (in base alla regola dell'"n+2"), o comunque entro il 2017 (data ultima per dimostrare il completamento degli investimenti), la loro prospettiva di arrivare a buon fine è stata spostata al 2019 (Progetti cosiddetti "non funzionanti", tra cui anche alcuni Grandi Progetti), o perfino al 2023 (progetti suddivisi in fasi "a cavallo" sul ciclo successivo, progetti da completare inseriti nella Programmazione complementare, progetti inclusi nel Piano di azione e coesione). Va considerato, infatti, che nel nuovo ciclo vige la regola dell'"n+3", che sposta in avanti le realizzazioni utili a "fare spesa" nel ciclo 2014–2020. Quanto agli Strumenti di ingegneria finanziaria, la certificazione di spesa era temporaneamente scollegata dall'effettivo impiego delle risorse, impiego che in chiusura è risultato, in alcuni territori, di gran lunga inferiore rispetto alla dotazione finanziaria.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Per riassumere, l'implementazione della politica di coesione europea ha dunque manifestato diverse criticità: 1) mancanza di addizionalità; 2) diluizione nel tempo di interventi che avrebbero dovuto vedere la luce ben prima, per cui gli esiti di sviluppo sono rinviati; 3) mancata fruizione dei beni e servizi da parte delle collettività territoriali cui gli investimenti erano destinati; 4) scarsa attenzione al valore aggiunto europeo; 5) sottrazione di fondi (ancorché in principio solo temporanea) proprio rispetto a quei territori (del Meridione) dove essi sarebbero stati maggiormente necessari.

Tali criticità risultano confermate con riferimento all'attuale programmazione (2014-2020) nel capitolo sulla coesione contenuto nell'ultima Relazione annuale, secondo cui:

In particolare, per il periodo di Programmazione in esame, sebbene esso abbia visto al suo esordio importanti novità in termini di dotazione di strumenti regolatori, programmatori e di gestione, il nostro Paese si presenta ancora con un quadro generale di ritardo, che, alla fine del sesto anno, rischia di diventare preoccupante.

Va evidenziato fin da subito che, dopo un avvio ed una prima fase che hanno incontrato molti ritardi e difficoltà, nell'ultimo anno si è osservata una certa

accelerazione, sia sul fronte degli impegni che su quello dei pagamenti, che hanno consentito non solo un certo recupero del grado di attuazione finanziaria, ma anche di uscire quasi indenni dallo scoglio del primo disimpegno automatico della fine del 2018.

In effetti, alla fine del 2018, su un totale programmato di 53,3 miliardi, si registravano impegni per circa 23 miliardi e pagamenti per 10,7 miliardi, con percentuali sul programmato pari, rispettivamente al 43,3 e al 20,2 per cento. Tali importi, al 31 ottobre 2019, sono diventati 28,9 miliardi (54,3%) per quanto riguarda gli impegni e 14,3 miliardi (26,9% sul programmato) per quanto riguarda i pagamenti.

Vi è da osservare, tuttavia, che, qualora il trend di crescita restasse nell'ordine degli incrementi percentuali a una cifra, per buona parte dei PON e dei POR potrebbe esserci il rischio di non riuscire ad assumere tutti gli impegni entro la fine del 2020, termine ultimo utile per impegnare, dopo aver selezionato i progetti, tutti i fondi disponibili per il nostro Paese.

Si segnala, al riguardo, che permane, generalmente, la differenza, in termini di effettività della capacità di spesa, tra le regioni più sviluppate e quelle meno sviluppate, nel senso che le prime spendono meglio e più delle seconde. La (paradossale) conseguenza di ciò è che decenni di politiche di coesione non sembrano avere sortito, in Italia, gli effetti per i quali esse sono state ideate, cioè ridurre il divario tra le aree più sviluppate e quelle meno sviluppate. Se ciò è senz'altro avvenuto in alcune aree e in alcuni ambiti, nella maggior parte dei casi tale divario si è addirittura ampliato.

Quindi, anche con riferimento alla programmazione attuale, il dato al 31 ottobre 2019, con tutte le cautele dovute alla "provvisorietà" dello stesso, evidenzia che, mentre le regioni più sviluppate mostrano dati di attuazione pari al 60% degli impegni sul programmato e il 33,7% dei pagamenti, le regioni meno sviluppate presentano un livello di attuazione del 42,5% sul fronte degli impegni e del 21,6% su quello dei pagamenti. Il dato delle regioni in transizione è attestato su percentuali intermedie rispetto alle due situazioni ora illustrate, sia sul lato degli impegni che su quello dei pagamenti. Analizzando gli importi, il divario risulta ancora maggiore, laddove si consideri che, a fronte di somme per quasi 20,4 miliardi a disposizione delle regioni meno sviluppate, queste hanno effettuato pagamenti per 4,4 miliardi, vale a dire una cifra molto vicina a quella dei pagamenti effettuati dalle regioni più sviluppate, che però avevano a disposizione somme per 13,2 miliardi.

Al di là del dato prettamente numerico e di queste osservazioni di carattere generale, si evidenzia che, nonostante i vincoli imposti dalla regolamentazione della attuale Programmazione, permane ancora l'abitudine tipicamente italiana, (rispetto alle tendenze degli altri Paesi europei) di concentrare le certificazioni di spesa in prossimità della scadenza dei target prefissati e, soprattutto, di spendere "in qualsiasi modo", al fine di utilizzare comunque le risorse, senza tuttavia focalizzarsi preventivamente su una programmazione efficace e sulla qualità dei progetti, che siano utili allo sviluppo del Paese. Così facendo, ed andando sempre "in emergenza", ogni anno si correrà il rischio di cadere nel disimpegno automatico dei

fondi, compromettendo la possibilità, prevista dalla programmazione 2021-2027, di vedersi assegnato un ammontare di risorse finanziarie di importanza paragonabile a quello attuale, se non addirittura superiore.

Posso quindi confermare che il fenomeno continuerà ad essere monitorato, richiamando l'esigenza, richiamata da diversi anni, di un possibile ripensamento complessivo della modalità fortemente regionalizzata di gestione dei fondi europei nel nostro Paese, che pare accentuare quelle differenze che le politiche di coesione europee hanno l'obiettivo di ridurre.

Allo spaccato delle nostre analisi vanno ulteriormente aggiunti alcuni profili che, a nostro avviso, assumono una valenza sistematica:

In primo luogo, va posto in evidenza un elemento fondamentale: quello di una programmazione finanziaria che continua a modificare le regole.

E' opportuno richiamare al riguardo quanto affermato nella Relazione 17/2018 dalla Corte dei conti Europea: "La Corte ha riscontrato che, per i periodi di programmazione 2007-2013 e 2014-2020, la tardiva adozione del quadro normativo, avvenuta nel primo caso sei mesi prima e nel secondo caso due settimane prima dell'inizio del periodo, che ha comportato la tardiva approvazione dei PO. Per entrambi i periodi, la maggior parte dei PO non è stata approvata prima che fosse trascorso un anno dall'inizio del periodo di programmazione. Ciò ha avuto un inevitabile effetto a catena sull'avvio della spesa dei fondi assegnati.

L'attuazione è iniziata lentamente nel periodo 2007-2013, ma ancor più lentamente nel 2014-2020. Oltre al citato effetto a catena, un'ulteriore ragione del lento avvio è stata la sovrapposizione dei due periodi di programmazione, poiché gli Stati membri stavano ancora spendendo i fondi del periodo precedente quando era già cominciato il periodo di programmazione successivo".

Ragion per cui, anche volendo cogliere l'intento di operare una semplificazione delle regole, rimane in piedi una contraddizione concettuale, quella di pretendere che possa avere una dinamica fisiologica e trovare quindi gli operatori pronti e adeguati una programmazione che si basa su regole diverse rispetto a quelle precedenti.

Lo schema naturale, dovrebbe, infatti, essere quello di avere una regolamentazione costante per un periodo di tempo significativo e di poter, quindi, realizzare una programmazione che su tali regole si fondi e possa migliorare, in una seconda tornata, sulla base delle esperienze e dei punti di forza e di debolezza evidenziati nella prima.

Se questo non accade, come avviene in realtà, si è di fronte ad un intrico estremamente difficile da sciogliere: si devono, infatti, apprestare nuovi strumenti anche organizzativi e con nuovi programmi informatici per affrontare la nuova programmazione, e innanzitutto modificare l'approccio, come noto, la cosa più difficile da realizzare nel breve-brevissimo periodo.

Tale situazione è già di per sé complessa se si è stati in grado di chiudere la programmazione precedente. Diventa ancor più difficile da gestire se ciò ancora non è avvenuto.

A questo punto è bene chiarire, cosa che del resto è stata fatta in relazione, che le "chiusure" della programmazione 2007-2013, quelle definitive, e cioè da parte della Commissione europea, non sono ancora totalmente avvenute. In proposito, vi esponiamo l'attuale situazione, cortesemente fornitaci dall'IGRUE, che indica in sintesi che al gennaio 2020 ancora non sono state definite chiusure per 13.603,39 milioni (dai quali vanno comunque detratti 84,06 milioni oggetto di rettifica) su 28.476,52 complessivi.

Parlare di *best practices*, di una programmazione che sconta i risultati della precedente e che procede fluidamente, mi riferisco a quella "attuale" 2014-2020, assume connotati evidentemente non realistici.

E questo per la palese sovrapposizione temporale nell'attuazione concreta, per il ritardo pressocché inevitabile dell'inizio delle attività inerenti alla nuova programmazione, dovuto al perdurante impegno nelle certificazioni e nelle "chiusure nazionali" e perché vanno messi in piedi i nuovi strumenti operativi che si fondano anche sulle linee guida date dalla Commissione. Queste ultime vengono altresì emesse durante il periodo di programmazione (citiamo le ultime in ordine di tempo che sono del 2019).

Come è chiaro, questi sono "difetti" di ordine sistematico che si ripetono nel tempo e, quindi, presumibilmente, anche nella gestione della programmazione 2021-2027. Dovrebbe esserci comunque ancora spazio per diminuire il tasso di novità in funzione di una reale semplificazione.

Gli aspetti evidenziati determinano conseguenze di vario tipo che sono state evidenziate anche nell'ottica della sostenibilità economico-finanziaria di Regioni ed Enti locali. Ciò in quanto l'incertezza sull'effettività delle entrate attese dai fondi SIE e la loro definizione in un lasso temporale particolarmente esteso (per la programmazione 2007-2013, avviene presumibilmente in questo esercizio) determinerà in misura più o meno elevata, a seconda delle Regioni, un impatto, in termini di cassa, sull'ultimo bilancio di esercizio e, in termini, di competenza dovrebbe ridondare sugli esercizi precedenti e sui relativi bilanci.

E' opportuno, da parte mia sottolineare come l'esperienza acquisita, anche con riguardo alle problematiche operative della gestione dei programmi, partecipando a incontri con la Commissione europea, l'IGRUE, l'Agenzia per la coesione e le AdA, consente di verificare in concreto la disponibilità della Commissione Europea a porre in essere una costante azione interpretativa che si accompagna all'aggiornamento delle linee guida al fine di risolvere i quesiti in ordine all'ammissibilità delle spese e ad agevolare in qualche misura la chiusura dei programmi. Ad esempio, i cosiddetti programmi "coerenti", i vecchi "retrospettivi" - programmi che vanno a sostituire altri definanziati ma che erano stati concepiti nel rispetto delle sole regole nazionali e non è detto che rispettino anche i requisiti europei - dovranno superare il vaglio della Commissione anche in relazione ad un tema particolarmente spinoso: il termine dei lavori, che non deve essere precedente all'inizio del periodo di programmazione.

Ritengo utile indicare, a larghe maglie, quali siano i punti di maggiore debolezza che sono stati rinvenuti, non solo sotto il profilo sistematico, ma anche

sotto quello delle esperienze concrete, proprio al fine di offrire elementi per l'azione normativa e regolamentare.

Per quanto riguarda la pletora di soggetti che intervengono ai vari livelli di gestione dei fondi, certamente non costituisce un elemento dinamico l'esistenza di numerosi organismi pagatori, l'attuale implementazione dei controlli di primo e secondo livello con le AdG e le AdA, attività che si incrociano con i soggetti valutatori.

La polverizzazione dei programmi costituisce, in fondo, un tema tipico che al tempo stesso è l'effetto di scelte che avvengono sul territorio e la causa dei ritardi nell'attuazione dei progetti che del resto evidenziano le irregolarità più ricorrenti.

Tale aspetto è anche legato ad un elemento di per sé evidente: ai fini dell'adempimento delle regole e dell'esigenza di dotarsi degli strumenti amministrativi, la dimensione del progetto in termini fattuali e finanziari è pressocché indifferente, ma ben diversa è la capacità di affrontarli. In pratica i soggetti attuatori non dispongono di professionalità adeguate e devono pertanto ricorrere a terzi.

Uno dei temi che solamente in tempi recenti è emerso in tutta la sua rilevanza, anche se è stato da tempo posto in evidenza, è la difficoltà a gestire l'addizionalità nazionale.

Poiché, come è stato ricordato nella relazione annuale e ribadito anche al termine di questo intervento, la *ratio* del principio di addizionalità sta nel concetto fondamentale che i fondi europei non dovrebbero mai avere funzioni sostitutive dell'azione nazionale e quindi delle risorse pubbliche indirizzate agli investimenti strutturali nell'attuazione delle politiche pubbliche di sviluppo e coesione, mediante l'accordo di partenariato viene individuata la quota che lo Stato destina alle medesime finalità, successivamente verificata dalla Commissione nel corso della valutazione intermedia del ciclo di programmazione (per quella attuale, nel 2018, ed a conclusione dello stesso, nel 2022).

Si tratta in sostanza di due facce della stessa medaglia: L'Unione Europea per assicurarsi che non si arrivi a rendere il suo intervento come determinante per uno specifico progetto strutturale vuole che vi sia una quota di finanziamento nazionale.

Dal punto di vista nazionale, soprattutto se, com'è avvenuto, in molte stagioni della programmazione dei fondi strutturali, il livello proposto di addizionalità nazionale è particolarmente elevato (da parte italiana si è lambita e superata la soglia del 50% mentre altri Paesi si appostavano a quote decisamente inferiori), emerge l'esigenza di assicurare le risorse nazionali (e regionali).

Le due facce della stessa medaglia sono dunque: quella del finanziamento europeo e quella del finanziamento nazionale; entrambe necessarie: se non è possibile assicurare l'addizionalità non può aversi il corrispondente finanziamento europeo.

Questa realtà per troppo tempo, nonostante le nostre sottolineature, è sfuggita all'attenzione, ma è un elemento importante ed insieme ad altri, spiega la difficoltà di utilizzare le risorse dei fondi europei.

In pratica un serpente che si morde la coda: se non posso disporre di adeguati fondi nazionali ed assicurare la quota di addizionalità non posso nemmeno accedere ai corrispondenti fondi europei.

Il sistema europeo ha praticamente correlato l'addizionalità qualitativa con l'addizionalità quantitativa, la prima è quella europea e la seconda quella nazionale: l'una la misura dell'altra.

Attenzione importante va data ai "Grandi progetti" che, per loro dimensioni sono il vero contraltare del fenomeno, piuttosto diffuso della "polverizzazione" ma trovano incagli tali da far preferire il loro definanziamento.

Al riguardo, rimandiamo alla nostra relazione speciale, che abbiamo in precedenza citato e che riteniamo di licenziare a breve, ma, fin d'ora, possiamo dire che, in casi di particolare rilievo, si è reso opportuno chiedere il definanziamento alla Commissione Europea perché troppe patologie, anche legate a pesanti contenziosi, ne avevano ormai minato ogni realistica possibilità di recupero.

La conseguenza è stata che, per non abbandonare totalmente il progetto interessato, ad esso sono stati orientati finanziamenti nazionali anche mediante il Fondo per le politiche di coesione.

In tal modo però il finanziamento alternativo assicurato dal Fondo per le politiche di coesione perde il suo spirito originario diventando un mero strumento di cassa e determinando un abbassamento del livello qualitativo degli interventi. Si rischia quindi di fallire l'obiettivo di favorire realmente la coesione.

Sempre nel campo delle grandi opere, va considerato l'ostacolo, spesso insormontabile, della lunghezza temporale della loro realizzazione, non compatibile con i tempi del ciclo di programmazione.

Al di là dell'eccessivo numero di attori che sono coinvolti nella gestione e nel controllo sull'attuazione dei Fondi Europei, un profilo specifico attiene al rapporto tra le Autorità di audit, le "ADA" e le autorità di gestione.

In proposito, sono stati illuminanti i citati incontri ai quali la Corte ha partecipato, su invito dell'IGRUE, con la presenza della Commissione Europea, per analizzare le problematiche incontrate dalle ADA nell'applicare le regole europee, non solo tipicamente normative (Regolamenti) ma anche di soft law come le linee guida, via via implementate.

Le cennate linee guida sono certamente importanti sotto il profilo della esplicitazione degli adempimenti agli operatori, ma oltre ad affrontare ulteriori profili, determinano, nel contempo, un'ulteriore accentuazione del fenomeno, già segnalato, della modifica "in itinere" dell'impianto regolatorio e mi riferisco all'attuale programmazione finanziaria 2014-2020, con la quale conviveremo per gli anni a venire, per il ritardo nella sua reale partenza e per la mancanza di un determinante benchmark: la chiusura della programmazione precedente.

Partendo da tale constatazione, nella Delibera di approvazione della Programmazione per il 2020 della Sezione (1/2020), è stata affermata l'esigenza di approfondire gli aspetti relativi alle problematiche della Programmazione 2014-2020 come l'adeguamento alle nuove regole, l'applicazione del principio di premialità nel

benchmarking tra le regioni, nonché la semplificazione delle procedure di gestione e di audit nell'ottica del contenimento dei costi.

Richiamandoci a quanto detto in precedenza, è necessario approfondire il livello delle capacità progettuali degli enti intermedi, sia in ordine all'individuazione dei fabbisogni reali, sia in ordine alla fattibilità degli interventi.

Un'ultima notazione attiene all'avvertita esigenza di convogliare tutte le risorse non utilizzate a valere sui SIE per l'emergenza sanitaria ed occupazionale per il COVID 19.

Si tratta di cosa ben diversa rispetto all'utilizzazione dei fondi presenti sul MES, il cosiddetto Fondo Salvastati, poiché quest'ultimo è uno strumento di intervento prettamente finanziario per soccorrere gli Stati che manifestano una crisi del debito, mentre i SIE hanno una finalità diversa orientata allo sviluppo delle politiche economiche e sociali, alle quali si riconduce il profilo dell'"addizionalità" intesa nel senso di produrre "valore aggiunto" alle politiche comunque perseguite al livello nazionale, cui accede quello della condizionalità che circoscrive il perimetro di azione.

Si è sottolineato nella stessa relazione annuale come la tendenza in una situazione di perdurante crisi economica e di scarsità di risorse sia divenuta quella di orientare l'utilizzo dei Fondi europei alla realizzazione delle stesse politiche nazionali, sminuendone le caratteristiche originarie di intervento aggiuntivo.

Rimane pur sempre la logica, di mantenere nei contesti geoeconomici previsti e per le finalità di sviluppo le risorse provenienti dai Fondi e soprattutto le cosiddette risorse "liberate" e cioè riconosciute dall'UE con le modalità del rimborso.

E' quindi opportuno tener conto che l'utilizzazione per altre finalità, sia pure di indiscutibile rilevanza, comprensibile in un periodo connotato da un'emergenza assolutamente straordinaria, pone il problema di un ripristino in un periodo ragionevole del corretto orientamento dell'utilizzazione delle risorse europee.

Ciò vale in particolare per la spesa sanitaria, che costituisce un impegno indefettibile e costante, mentre sul piano dell'occupazione va fatta una distinzione tra politiche attive (che rientrano negli obiettivi di sviluppo tanto da essere finanziate dal Fondo sociale europeo) e politiche passive (in sostanza gli ammortizzatori sociali) che come tali, non vi rientrerebbero.

Ne costituisce riprova il diverso fondamento e la diversa finalità del "Fondo di solidarietà", orientato proprio ad assicurare un aiuto a fronte di una situazione nazionale emergenziale.

Giovanni Coppola