

Il bilancio e i finanziamenti europei

SOMMARIO

Capitolo 1	Il bilancio dell'Unione europea
Capitolo 2	Quadro complessivo dei finanziamenti europei
Capitolo 3	La politica di coesione economica, sociale e territoriale
Capitolo 4	La regolamentazione della politica di coesione
Capitolo 5	La gestione dei finanziamenti europei
Capitolo 6	Il Next Generation EU (NGEU)

1.1 Le disposizioni finanziarie del TFUE (artt. 310-325) e le norme attuative

Il bilancio annuale dell'Unione europea è l'atto che autorizza ogni anno il finanziamento complessivo delle attività e degli interventi dell'Unione, con la finalità di destinare le risorse finanziarie alla realizzazione degli obiettivi fondamentali e delle priorità politiche dell'Unione stessa. Esso è, dunque, lo strumento che traduce, in termini di destinazione delle risorse, le priorità e gli orientamenti politici perseguiti per la realizzazione dell'integrazione europea. Tale attività finanziaria trova la propria cornice giuridica nel **Titolo II della Parte VI del TFUE** (Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea) che, agli artt. da 310 a 325, disciplina il sistema di finanziamento del bilancio, tutti i passaggi che ne regolano la formazione, l'esecuzione e il controllo e i principi cui esso si ispira; questi sono i capi in cui il titolo si articola:

- > il Capo I è dedicato alle risorse proprie dell'Unione;
- > il Capo II disciplina il Quadro finanziario pluriennale;
- > il Capo III tratta dettagliatamente del bilancio annuale;
- > il Capo IV è dedicato all'esecuzione e allo scarico dello stesso;
- > il Capo V contiene disposizioni comuni;
- > il Capo VI detta norme per la lotta contro la frode.

L'articolo 322 del TFUE prevede l'adozione di due appositi **regolamenti** (deliberati dal Parlamento europeo e dal Consiglio, secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione della Corte dei conti):

- a) il primo è chiamato a dettare le regole finanziarie che stabiliscono in particolare le modalità relative alla formazione e all'esecuzione del bilancio, al rendiconto e alla verifica dei conti;
- b) il secondo, le regole che organizzano il controllo della responsabilità degli agenti finanziari, in particolare degli ordinatori e dei contabili.

Con il **regolamento (UE, Euratom) 2018/1046** del Parlamento europeo e del Consiglio (cosiddetto «**regolamento finanziario**»), sono state dunque definite in particolare le modalità relative alla formazione e all'esecuzione del bilancio dell'Unione attraverso sovvenzioni, appalti, premi, gestione indiretta, strumenti finanziari, garanzie di bilancio, assistenza finanziaria e rimborso di esperti esterni.

Il regolamento finanziario, entrato in vigore il 2 agosto 2018, ha tra l'altro rafforzato le misure volte a tutelare gli interessi finanziari dell'UE, in particolare le norme sui conflitti d'interessi che, oltre a riguardare la gestione diretta e indiretta, sono ora esplicitamente estese alle autorità degli Stati membri (indipendentemente dalle disposizioni interne degli Stati membri in materia di *governance*) e a qualunque persona che attui uno qualsiasi dei fondi dell'UE in regime di gestione concorrente.

1.2 I principi

L'articolo 6 del regolamento finanziario fissa (in accordo con l'art. 310 del TFUE) i principi che reggono la formazione e l'esecuzione del bilancio: principi dell'unità, della verità del bilancio, dell'annualità, del pareggio, dell'unità di conto, dell'universalità, della specializzazione, della sana gestione finanziaria e della trasparenza.

Principio dell'unità

Il principio dell'unità è postulato dal primo capoverso dell'art. 310: *“Tutte le entrate e le spese dell'Unione devono costituire oggetto di previsioni per ciascun esercizio finanziario ed essere iscritte nel bilancio”*. In base ad esso, il bilancio è l'atto che prevede ed autorizza tutte le entrate e le spese dell'Unione cosicché l'insieme delle operazioni finanziarie figura in un unico documento, il *bilancio generale*.

L'art. 7 del regolamento finanziario specifica che il bilancio prevede e autorizza, per ciascun esercizio, tutte le entrate e le spese ritenute necessarie per l'Unione e comprende:

- a) le entrate e le spese dell'Unione, comprese le spese amministrative che derivano dall'attuazione delle disposizioni del TUE nel settore della politica estera e di sicurezza comune (PESC), nonché le spese operative connesse con l'attuazione di dette disposizioni, quando sono a carico del bilancio;
- b) le entrate e le spese della Comunità europea dell'energia atomica.

Principio della verità di bilancio

A complemento del principio di unità vi è il principio di verità, per il quale è garantita l'accuratezza delle indicazioni in esso contenute. A tal fine, l'art. 8 del regolamento specifica che *“tutte le entrate e tutte le spese sono imputate a una linea del bilancio”*.

Tranne limitate eccezioni (le spese autorizzate risultanti dalle passività potenziali previste all'articolo 210, paragrafo 2), nessuna spesa può essere impegnata né oggetto di un ordine di pagamento in eccedenza rispetto agli stanziamenti autorizzati. Inoltre, uno stanziamento è iscritto in bilancio solo se corrisponde a una spesa ritenuta necessaria.

Principio dell'annualità

Il principio dell'annualità (che nell'art. 310 TFUE trova un primo accenno: *“il bilancio annuale dell'Unione è stabilito dal Parlamento europeo e dal Consiglio...”*) è specificamente richiamato dall'art. 313 dello stesso Trattato secondo cui l'**esercizio finanziario** ha inizio il primo gennaio e si chiude al 31 dicembre. Ancora, il secondo capoverso del primo comma dell'art. 310 dispone che *“le spese iscritte nel bilancio sono autorizzate per la durata dell'esercizio annuale”*. Più in generale, il principio dell'annualità attraversa l'intera disciplina della materia che vede frequentemente l'aggettivo “annuale” affiancato al bilancio.

Ai fini dell'imputazione di spese ed entrate a ciascun esercizio finanziario, il regolamento finanziario (art. 10 *“Contabilità di bilancio per entrate e stanziamenti”*) dispone, in via generale che:

- le *entrate* sono imputate a un esercizio sulla base degli importi riscossi nel corso dell'esercizio stesso. Tuttavia, le risorse proprie del mese di gennaio dell'esercizio successivo possono essere rese disponibili a titolo di anticipo conformemente al regolamento (UE, Euratom) n. 609/2014. Le iscrizioni delle risorse proprie provenienti dall'imposta sul

valore aggiunto (IVA) e dal prodotto nazionale lordo possono essere rettificare (sempre conformemente al regolamento n. 609/2014);

- gli *impegni* sono contabilizzati a titolo di un esercizio sulla base degli impegni giuridici contratti fino al 31 dicembre di tale esercizio. Ciononostante, gli *impegni globali di bilancio* (un impegno in cui almeno uno degli elementi necessari a definire l'impegno come specifico rimanga indeterminato: art. 112 regolamento finanziario) sono contabilizzati a titolo di un esercizio sulla base degli impegni di bilancio contratti fino al 31 dicembre di detto esercizio. I *pagamenti* sono contabilizzati a titolo di un esercizio sulla base dei pagamenti effettuati dal contabile entro il 31 dicembre dell'esercizio stesso.

Principio del pareggio

Il terzo capoverso del primo comma esplicitamente richiama il principio del pareggio: in base ad esso entrate e spese di pagamento devono risultare in pareggio.

L'art. 17 del regolamento finanziario specifica che l'Unione e gli organismi dell'Unione non accendono prestiti entro il quadro del bilancio. Ne consegue che il volume delle spese comunitarie è determinato dall'ammontare delle entrate (un'eccezione al principio del pareggio ed un necessario elemento di flessibilità è data dalla *riserva negativa* iscritta nella sezione di bilancio della Commissione che consente di finanziare spese non previste che saranno poi compensate da economie da realizzarsi con storni da rubriche eccedentarie: art. 50 del regolamento finanziario).

Il saldo di ogni esercizio viene iscritto nel bilancio dell'esercizio successivo, in entrate o in stanziamenti di pagamento a seconda che si tratti di un'eccedenza o di un disavanzo (art. 18 del regolamento).

Principio dell'unità di conto

Il quadro finanziario pluriennale e il bilancio sono formati, sono eseguiti e sono oggetto di rendiconto in euro: la disposizione dell'art. 320 TFUE è richiamata dall'art. 19 regolamento finanziario. Tale ultima disposizione, tuttavia, prevede che, per le esigenze della tesoreria, sia possibile autorizzare chi di competenza ad effettuare operazioni in altre valute.

Principio dell'universalità

L'universalità del bilancio è un corollario del principio di unità: essa esige che appaiano tutte le entrate e tutte le spese rispettivamente nella loro reale entità quantitativa e nella somma necessaria alle occorrenze dell'esercizio; questo esige inoltre che tutte le entrate siano indistintamente utilizzate per il finanziamento di tutte le spese. Il principio trova pieno riconoscimento nel regolamento finanziario (art. 20) secondo cui l'insieme delle entrate copre l'insieme degli stanziamenti di pagamento. Fanno eccezione le **entrate con destinazione specifica** (esterne e interne), destinate a finanziare spese determinate; il bilancio prevede apposite linee per la registrazione delle entrate con destinazione specifica e, per quanto possibile, ne indica l'importo (art. 21). Tutte le entrate e le spese sono iscritte nel bilancio senza compensazione fra di esse, fatte salve le detrazioni e compensazioni del tasso di cambio di cui all'art. 27.

Principio della specializzazione

Il principio trova una precisa definizione nell'art. 28 del regolamento secondo cui “*gli stanziamenti sono specificati per titoli e per capitoli; i capitoli sono suddivisi in articoli e in voci*”.

La stessa norma (artt. 29-32) disciplina le condizioni alle quali la Commissione e le altre istituzioni dell'Unione possono procedere a **storni di stanziamenti all'interno del bilancio**:

- > possono essere dotate di stanziamenti mediante storno solo le linee di bilancio per le quali il bilancio autorizza uno stanziamento o che recano la menzione «per memoria» (art. 28);
- > ogni istituzione dell'Unione diversa dalla Commissione può procedere, all'interno della propria sezione di bilancio, a storni di stanziamenti: a) da titolo a titolo, fino a un massimo del 10% degli stanziamenti dell'esercizio iscritti alla linea di bilancio dalla quale è effettuato lo storno; b) da capitolo a capitolo, senza limiti (art. 29);
- > regole più minuziose sono dettate (art. 30) per gli storni di stanziamento operati dalla Commissione all'interno della propria sezione di bilancio.

Le proposte di storni di stanziamenti vanno sottoposte al Parlamento europeo e al Consiglio che si pronunciano, salvo circostanze urgenti, entro sei settimane.

Principio della sana gestione finanziaria

Il principio della sana gestione finanziaria è postulato dall'art. 310 TFUE e richiamato dall'art. 317 (relativo all'esecuzione del bilancio); in base ad esso, il bilancio si ispira a principi di *economia*, *efficienza* ed *efficacia*. L'art. 33 regolamento finanziario specifica che:

- a) in base al *principio dell'economia*, le risorse impiegate dall'istituzione dell'Unione interessata nella realizzazione delle proprie attività sono messe a disposizione in tempo utile, nella quantità e qualità appropriate e al prezzo migliore;
- b) in base al *principio dell'efficienza*, deve essere ricercato il miglior rapporto tra le risorse impiegate, le attività intraprese e il conseguimento degli obiettivi;
- c) il *principio dell'efficacia* determina in quale misura gli obiettivi perseguiti sono raggiunti mediante le attività intraprese.

Il successivo paragrafo dello stesso art. 33 afferma che l'esecuzione degli stanziamenti è orientata alla *performance* e a tale scopo:

- a) gli obiettivi dei programmi e delle attività sono stabiliti *ex ante*;
- b) i progressi compiuti verso il conseguimento degli obiettivi sono verificati mediante indicatori di *performance*;
- c) i progressi compiuti verso il conseguimento di obiettivi e i problemi riscontrati in questo contesto sono comunicati al Parlamento europeo e al Consiglio.

Il rispetto di tali principi deve essere verificato; a tal fine (art. 33, par. 3), laddove appropriato, sono stabiliti *obiettivi* specifici, misurabili, attuabili, pertinenti e temporalmente definiti e *indicatori* pertinenti, accettati, credibili, facili e solidi.

I programmi e le attività che comportano spese importanti sono oggetto di una valutazione *ex ante* e di una valutazione retrospettiva, che sono proporzionate agli obiettivi e alla spesa (art. 34).

Conformemente al principio della sana gestione finanziaria, il bilancio è eseguito secondo il **principio del controllo interno efficace ed efficiente**, adeguato a ogni metodo di esecuzione, e in conformità della normativa settoriale pertinente. Ai fini dell'esecuzione del bilancio, il controllo interno si applica a tutti i livelli di gestione (art. 36).

Principio della trasparenza

Esigenze di trasparenza postulano che il bilancio ed i bilanci rettificativi siano pubblicati nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea a cura del presidente del Parlamento europeo. La pubblicazione avviene entro tre mesi dalla data della constatazione dell'adozione definitiva

dei bilanci. In attesa della pubblicazione nella Gazzetta ufficiale, i dati particolareggiati definitivi del bilancio sono pubblicati in tutte le lingue sul sito web delle istituzioni dell'Unione, su iniziativa della Commissione, non appena possibile e comunque entro quattro settimane dall'adozione definitiva del bilancio.

I conti annuali consolidati sono pubblicati nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, e sul sito web delle istituzioni dell'Unione.

1.3 L'adozione del bilancio

L'art. 314 TFUE stabilisce la procedura di adozione del bilancio. L'articolo afferma, innanzi tutto, che il Parlamento europeo e il Consiglio dell'Unione condividono il ruolo di **autorità di bilancio** dell'Unione europea.

Ogni istituzione, ad eccezione della Banca centrale europea, elabora entro il primo luglio dell'anno che precede quello dell'esecuzione del bilancio, uno stato di previsione delle spese per l'esercizio finanziario successivo. La **Commissione** raggruppa tali stati di previsione in un **progetto di bilancio** che comprende una previsione delle entrate e una previsione delle spese e che rispetta la struttura e la presentazione stabilite agli articoli da 47 a 52 del regolamento finanziario. La Commissione, entro il primo settembre, sottopone il progetto di bilancio congiuntamente al Parlamento europeo e al Consiglio (art. 314, par. 2). La proposta con il progetto di bilancio, a titolo informativo, è trasmessa anche ai parlamenti nazionali (art. 41 regolamento finanziario).

Il **Consiglio** adotta la sua posizione sul progetto di bilancio e la comunica al Parlamento europeo non oltre il **primo ottobre** e informa esaurientemente il Parlamento europeo dei motivi che l'hanno indotto a adottare tale posizione.

Il **Parlamento**, entro un termine di **quarantadue giorni** dalla comunicazione:

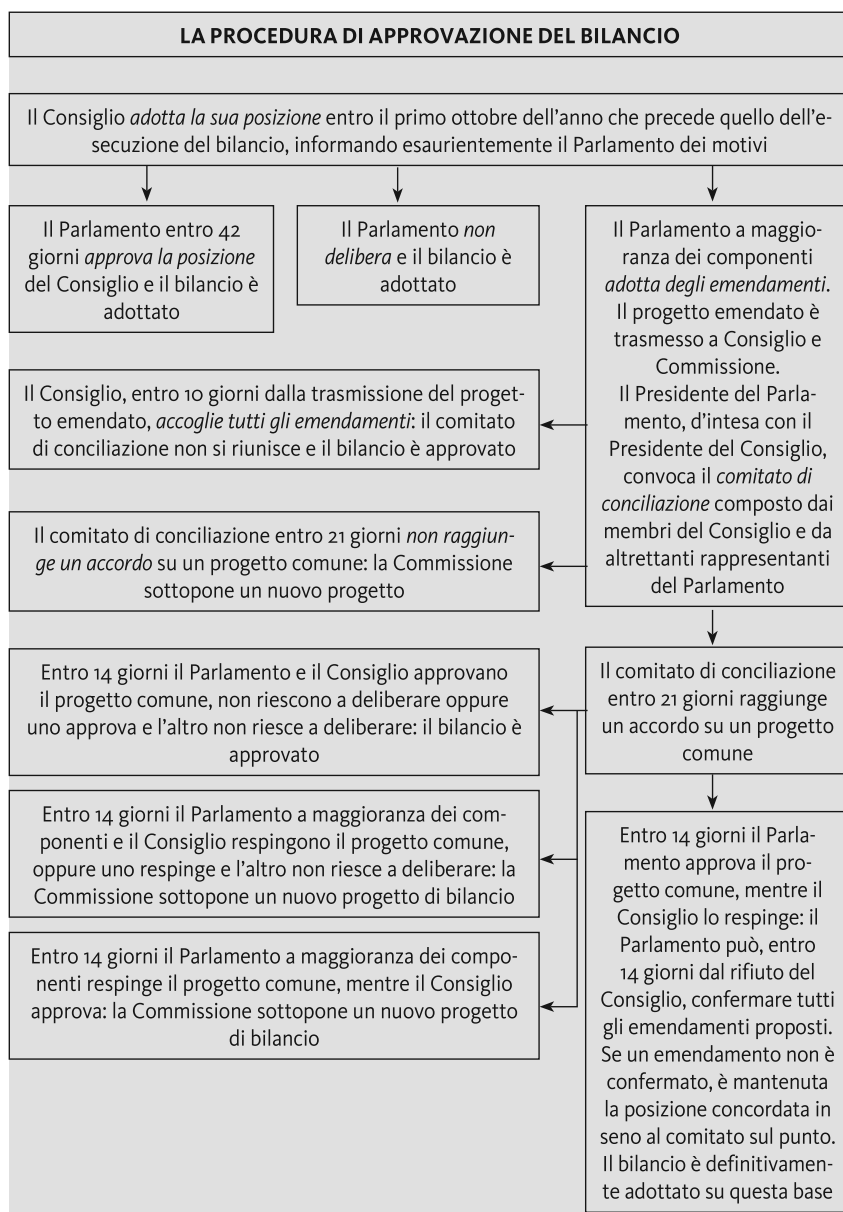
- a) approva la posizione del Consiglio e, in tal caso, il bilancio è adottato;
- b) non delibera; anche in questo caso, il bilancio si considera adottato;
- c) adotta, a maggioranza dei membri che lo compongono, degli emendamenti e li trasmette al Consiglio e alla Commissione. Il presidente del Parlamento 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 approva tutti gli emendamenti del Parlamento cosicché il bilancio è approvato. Se ciò non avviene, il Comitato di conciliazione ha il compito di favorire il ravvicinamento delle posizioni; il collegio dispone di ventuno giorni per giungere ad un accordo comune, deliberando con doppia maggioranza dei membri rappresentanti del Parlamento e di quelli rappresentanti del Consiglio. Se il Comitato non trova un accordo comune, la Commissione presenterà un nuovo progetto di bilancio.

Se invece il Comitato trova un accordo comune, Parlamento e Consiglio hanno un termine di 14 giorni per approvare il bilancio:

- se una o entrambe non riescono a deliberare, il bilancio si considera comunque definitivamente adottato;
- se invece lo rigettano entrambe oppure lo rigetta una delle due e l'altra tace oppure lo approva il Consiglio e lo respinge il Parlamento, la Commissione presenterà un nuovo progetto;
- se il Parlamento approva ed il Consiglio respinge, il Parlamento, a maggioranza dei suoi membri o con i 3/5 dei voti espressi, può confermare entro 14 giorni tutti o parte degli



emendamenti già avanzati. Su quelli non confermati è ripresa la posizione di compromesso raggiunta in seno al Comitato di conciliazione ed il bilancio è adottato su tale base. La procedura si chiude formalmente con la constatazione da parte del Presidente del Parlamento dell'**adozione del bilancio** (art. 314, par. 9 TFUE). La constatazione dell'adozione definitiva del bilancio comporta, a decorrere dal primo gennaio dell'esercizio successivo, o dalla data della constatazione dell'adozione definitiva del bilancio, se questa è posteriore al primo gennaio, l'obbligo per ciascuno Stato membro di versare all'Unione gli importi dovuti (art. 43 regolamento finanziario).



1.4 La mancata adozione del bilancio e il “regime dei dodicesimi provvisori”

L'art. 315 TFUE disciplina le conseguenze della impossibilità di rispettare le scadenze temporali contemplate dall'art. 314, ad esempio a seguito di mancata adozione del bilancio per rigetto da parte del Parlamento o del Consiglio o per l'impossibilità del Comitato di conciliazione di giungere ad un progetto comune. In tale ipotesi troverà applicazione il cd. “**regime dei dodicesimi provvisori**”: per ciascun mese dell'esercizio finanziario che inizia privo di un bilancio preventivo le istituzioni possono impegnare risorse pari a un dodicesimo dei crediti aperti nel bilancio relativo all'esercizio finanziario precedente, purché esso non sia superiore al dodicesimo dei crediti previsti nel progetto di bilancio non ancora adottato.

Il regolamento finanziario (art. 16) detta un **regime particolare per le operazioni di impegno e per quelle di pagamento**:

- le operazioni di impegno possono essere effettuate, per capitolo, entro i limiti di un quarto dell'insieme degli stanziamenti autorizzati per il pertinente capitolo del bilancio per l'esercizio precedente, aumentato di un dodicesimo per ciascun mese trascorso. In ogni caso non può essere superato il limite degli stanziamenti previsti nel progetto di bilancio;
- le operazioni di pagamento possono essere effettuate mensilmente, per capitolo, entro i limiti di un dodicesimo degli stanziamenti autorizzati per il pertinente capitolo del bilancio per l'esercizio precedente, senza poter superare il dodicesimo degli stanziamenti previsti nello stesso capitolo del progetto di bilancio.

Il limite del dodicesimo provvisorio può essere superato solo se richiesto dalla continuità dell'azione dell'Unione e dalle esigenze di gestione (art. 16, par. 3): in tal caso il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata su proposta della Commissione, può autorizzare spese superiori a un dodicesimo provvisorio, ma non superiori a un totale di quattro dodicesimi provvisori, salvo in casi debitamente giustificati, sia per le operazioni di impegno sia per le operazioni di pagamento in aggiunta a quelli resi disponibili di diritto a norma dei paragrafi 1 e 2. Il Consiglio trasmette senza indugio la sua decisione di autorizzazione al Parlamento europeo.

1.5 La rettifica del bilancio

Nel caso se ne manifesti l'esigenza nel corso dell'anno finanziario, è possibile adottare dei bilanci rettificativi, ad esempio se si rendono necessarie risorse aggiuntive per far fronte ad esigenze impreviste, quali le conseguenze di un disastro naturale in uno Stato membro. In tal caso, la Commissione propone un progetto di bilancio rettificativo (accompagnato da motivazioni e da informazioni sull'esecuzione di bilancio dell'esercizio precedente e dell'esercizio in corso disponibili al momento della loro formazione: art. 44 regolamento finanziario), che è adottato con la stessa procedura seguita per il bilancio annuale.

Nel caso di atti la cui attuazione comporti il superamento degli stanziamenti disponibili in bilancio, vi si potrà dare attuazione solo previa modifica del bilancio, ovvero attraverso l'adozione di bilanci rettificativi.

Vengono adottati bilanci rettificativi anche per iscrivere a bilancio le eccedenze finanziarie dell'esercizio precedente o per adeguare le previsioni delle quote di entrate provenienti dai diversi tipi di risorse proprie.



L'art. 18 del regolamento finanziario prevede infatti che, dopo la presentazione dei conti provvisori di ogni esercizio (al 31 marzo dell'esercizio successivo), la differenza tra questi conti e le stime è iscritta nel bilancio dell'esercizio successivo mediante un **bilancio rettificativo** riguardante esclusivamente tale differenza. In tal caso, la Commissione presenta il progetto di bilancio rettificativo contemporaneamente al Parlamento europeo e al Consiglio entro 15 giorni dalla presentazione dei conti provvisori.

La Commissione può, inoltre, presentare progetti di bilancio rettificativo principalmente basati sulle entrate anche nelle seguenti circostanze (art. 44 regolamento finanziario):

- > per rivedere le previsioni relative alle risorse proprie sulla base di previsioni economiche aggiornate;
- > per aggiornare le previsioni riviste relative alle risorse proprie e ad altre entrate, come anche per riesaminare la disponibilità il fabbisogno di stanziamenti di pagamento.

Anche i bilanci rettificativi definitivamente adottati sono pubblicati nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea a cura del presidente del Parlamento europeo.

1.6 La struttura del bilancio

Ai sensi dell'art. 46 del regolamento finanziario, il bilancio presenta la struttura seguente:

- a) uno stato generale delle entrate e delle spese;
- b) sezioni distinte per ciascuna istituzione dell'Unione, a eccezione del Consiglio europeo e del Consiglio, che rientrano nella stessa sezione del bilancio, divise in stati delle entrate e delle spese.

L'art. 47 del regolamento finanziario, dedicato alla **nomenclatura del bilancio**, dispone che:

- > le **entrate** della Commissione nonché le entrate e le spese delle altre istituzioni dell'Unione sono classificate dal Parlamento europeo e dal Consiglio in titoli, capitoli, articoli e voci, secondo la loro natura o la loro destinazione;
- > lo **stato delle spese** della sezione del bilancio relativa alla Commissione è presentato secondo una nomenclatura adottata dal Parlamento europeo e dal Consiglio e che comporta una classificazione per finalità di spesa.

Ciascun titolo corrisponde a un settore d'intervento e ciascun capitolo corrisponde, di norma, a un programma o a un'attività.

Ciascun titolo può includere stanziamenti operativi e stanziamenti amministrativi. All'interno di ciascun titolo, gli stanziamenti amministrativi sono raggruppati in un unico capitolo.

La nomenclatura di bilancio rispetta i principi della specializzazione, della sana gestione finanziaria e della trasparenza. Essa apporta la chiarezza e la trasparenza necessarie per la procedura di bilancio, agevolando l'individuazione degli obiettivi principali rispecchiati nelle pertinenti basi giuridiche, rendendo possibili le scelte delle priorità politiche e consentendo un'esecuzione efficiente ed efficace.

Quando sono presentati per destinazione, gli **stanziamenti amministrativi per singoli titoli** sono **classificati** come segue:

- a) spese relative al personale autorizzato dalla tabella dell'organico, che comprendono un importo di stanziamenti e un numero di posti in detta tabella dell'organico corrispondenti a tali spese;
- b) spese relative al personale esterno e altre spese per il personale e per l'amministrazione comuni a diversi titoli stornate dalla Commissione, finanziate a titolo della rubrica «amministrazione» del quadro finanziario pluriennale;
- c) spese relative agli immobili e altre spese connesse, comprese la pulizia e la manutenzione, le locazioni e gli affitti, le telecomunicazioni, l'acqua, il gas e l'energia elettrica;

d) spese relative al personale esterno e all'assistenza tecnica direttamente legati all'attuazione dei programmi.

Tutte le spese amministrative della Commissione la cui natura è comune a più titoli sono riprese in uno stato riassuntivo distinto, secondo una classificazione per natura.

Ai sensi dell'art. 51 del regolamento finanziario, il **bilancio presenta nello stato generale delle entrate e delle spese**:

- i) le previsioni di entrate dell'Unione per l'esercizio corrente («anno n»);
- ii) le previsioni di entrate per l'esercizio precedente e le entrate dell'anno n-2;
- iii) gli stanziamenti di impegno e di pagamento per l'anno n;
- iv) gli stanziamenti di impegno e di pagamento per l'esercizio precedente;
- v) le spese impegnate e le spese pagate nel corso dell'anno n-2, queste ultime espresse altresì come percentuale del bilancio dell'anno n;
- vi) i commenti appropriati a ciascuna sottodivisione prevista all'articolo 47, paragrafo 1, che comprendono i riferimenti all'atto di base, quando esiste, nonché tutte le adeguate spiegazioni sulla natura e sulla destinazione degli stanziamenti.

Lo stesso articolo prevede che, in ogni sezione, le entrate e le spese siano presentate seguendo questa stessa struttura ora vista.

L'art. 52, par. 1, con **riguardo al personale**, specifica che:

- i) una tabella dell'organico che fissa, per ogni sezione, il numero dei posti per grado in ciascuna categoria e in ciascun quadro e il numero dei posti permanenti e temporanei di cui è autorizzata la presa a carico nei limiti degli stanziamenti;
- ii) una tabella dell'organico retribuito a titolo degli stanziamenti per la ricerca e lo sviluppo tecnologico per l'azione diretta e una tabella dell'organico retribuito a titolo degli stessi stanziamenti per l'azione indiretta; le tabelle sono suddivise in categorie e gradi, con la distinzione tra posti permanenti e temporanei, di cui è autorizzata la presa a carico nei limiti degli stanziamenti;
- iii) una tabella dell'organico che fissa, per ciascun organismo dell'Unione di cui all'articolo 70 che riceve un contributo a carico del bilancio, il numero dei posti, per grado e per categoria. Le tabelle dell'organico indicano, accanto al numero dei posti autorizzati a titolo dell'esercizio, il numero dei posti autorizzati a titolo dell'esercizio precedente. Il personale dell'agenzia d'approvvigionamento Euratom figura in modo distinto nella tabella dell'organico della Commissione.

Con riguardo all'**assistenza finanziaria e alle garanzie di bilancio**, sono presentati:

- i) nello stato generale delle entrate, le linee di bilancio corrispondenti alle operazioni in questione, destinate a ricevere gli eventuali rimborsi di beneficiari inizialmente inadempienti. Tali linee recano la menzione «per memoria» e sono accompagnate dai commenti del caso;
- ii) nella sezione del bilancio relativa alla Commissione:
 - le linee di bilancio che presentano le garanzie di bilancio per le operazioni interessate. Tali linee recano la menzione «per memoria», a condizione che non sussista alcun onere effettivo cui si debba far fronte con risorse definitive;
 - commenti che indicano il riferimento all'atto di base e il volume delle operazioni previste, la durata, nonché la garanzia finanziaria che l'Unione fornisce per lo svolgimento di tali operazioni;

- iii) in un documento allegato alla sezione del bilancio relativa alla Commissione, anche indicativamente per quanto riguarda i rischi corrispondenti:
- le operazioni in capitale e la gestione dell'indebitamento in corso;
 - le operazioni in capitale e la gestione dell'indebitamento per l'anno *n*.

Ulteriori disposizioni di dettaglio sono dettate dallo stesso art. 52 con riguardo agli strumenti finanziari da costituire senza un atto di base, con riguardo ai fondi a gestione indiretta (seguiti da persone o entità ai sensi dell'articolo 62, paragrafo 1, primo comma, lettera c), con riguardo all'importo totale delle spese della PESC.

1.7 L'esecuzione del bilancio

In conformità al principio della generale competenza esecutiva attribuita alla Commissione, l'art. 317 TFUE individua quest'ultima come l'istituzione incaricata in via principale di eseguire il bilancio. In questa attività essa è affiancata dagli Stati membri che cooperano per garantire che gli stanziamenti siano utilizzati secondo i principi della buona gestione finanziaria.

All'esecuzione del bilancio il regolamento finanziario dedica il Titolo IV (artt. 56-123). L'art. 58 enuncia il principio generale che regola l'intera disciplina dell'esecuzione di bilancio: **gli stanziamenti iscritti in bilancio per qualsiasi azione dell'Unione sono utilizzati soltanto se è stato adottato un atto di base.**

Per **atto di base** si intende un atto giuridico, diverso da una raccomandazione o da un parere, che fornisce una base giuridica per un'azione e per l'esecuzione delle spese corrispondenti iscritte in bilancio o della garanzia di bilancio ovvero dell'assistenza finanziaria a carico del bilancio e che può assumere la forma di un regolamento, di una direttiva o di una decisione ai sensi dell'articolo 288 TFUE.

I successivi paragrafi dell'art. 58 prevedono le deroghe a tale principio e le condizioni alle quali è possibile eseguire stanziamenti senza atto di base.

La Commissione esegue il bilancio secondo uno dei metodi seguenti (art. 62):

- a) direttamente («**gestione diretta**»), a opera dei suoi servizi, compreso il suo personale presso le delegazioni dell'Unione sotto l'autorità del rispettivo capo delegazione o tramite le agenzie esecutive; le norme contabili relative a tale regime sono dettate dal regolamento agli articoli da 125 a 153;
- b) in regime di gestione concorrente con gli Stati membri («**gestione concorrente**»); in questo caso, i compiti relativi all'esecuzione del bilancio sono delegati agli Stati membri. La Commissione e gli Stati membri rispettano i principi di sana gestione finanziaria, trasparenza e non discriminazione e garantiscono la visibilità dell'azione dell'Unione nella gestione dei fondi dell'Unione. A tal fine, la Commissione e gli Stati membri assolvono i rispettivi obblighi in materia di controllo e audit e assumono le conseguenti responsabilità; le norme contabili relative a tale regime sono dettate dal regolamento all'articolo 63 e agli articoli da 125 a 129;
- c) indirettamente («**gestione indiretta**»), affidando compiti di esecuzione del bilancio a paesi terzi o ad organismi da questi designati; a organizzazioni internazionali o a loro agenzie; alla Banca europea per gli investimenti («BEI») o al Fondo europeo per gli investimenti («FEI») o a entrambi, agenti come gruppo («gruppo BEI»); agli organismi dell'Unione; a organismi di diritto pubblico, incluse organizzazioni degli Stati membri; a organismi di diritto privato investiti di attribuzioni di servizio pubblico, incluse organizzazioni degli Stati membri, nella misura in cui sono dotati di sufficienti garanzie finanziarie; a orga-

nismi di diritto privato di uno Stato membro preposti all'attuazione di un partenariato pubblico-privato e che sono dotati di sufficienti garanzie finanziarie; viii) a organismi o persone incaricati di attuare azioni specifiche della PESC. Le norme contabili relative a tale regime sono dettate dal regolamento agli articoli da 125 a 149 e da 154 a 159.

In ciascuno dei tre regimi (gestione diretta, indiretta e concorrente), i **contributi dell'Unione** promuovono il conseguimento di un obiettivo strategico dell'Unione e dei risultati specificati e possono assumere una delle seguenti forme (art. 125):

- a) finanziamenti non collegati ai costi delle operazioni in questione in base:
 - i) all'adempimento delle condizioni previste dalla normativa settoriale o da decisioni della Commissione; oppure
 - ii) al conseguimento dei risultati misurato in riferimento agli obiettivi intermedi precedentemente fissati o mediante indicatori di performance;
- b) rimborso dei costi ammissibili effettivamente sostenuti;
- c) costi unitari, che coprono tutte o determinate categorie specifiche di costi ammissibili che sono chiaramente individuate in anticipo con riferimento a un importo per unità;
- d) somme forfetarie, che coprono in modo generale tutte o determinate categorie specifiche di costi ammissibili che sono chiaramente individuate in anticipo;
- e) finanziamenti a tasso fisso, che coprono categorie specifiche di costi ammissibili che sono chiaramente individuate in anticipo, applicando una percentuale;
- f) una combinazione delle forme ora elencate.

1.8 Gli agenti finanziari

L'art. 322 del TFUE, fra le materie demandate alla disciplina del regolamento finanziario, elenca i poteri e le responsabilità degli agenti finanziari, in particolare degli ordinatori e dei contabili. Gli artt. 72 e ss. del regolamento danno attuazione a questa previsione sancendo, innanzi tutto, il **principio della separazione delle funzioni**: le funzioni di ordinatore e di contabile sono separate e si escludono a vicenda (art. 72).

Ogni istituzione dell'Unione è inoltre tenuta a mettere a disposizione di ciascun agente finanziario le risorse necessarie all'assolvimento del suo compito e una carta delle funzioni che descriva in dettaglio compiti, diritti e obblighi.

1.8.1 L'ordinatore

Le funzioni di ordinatore sono esercitate da ogni istituzione dell'Unione che, nel rispetto delle condizioni previste dal rispettivo regolamento interno, delega le funzioni di ordinatore a membri del personale di livello adeguato. Essa stabilisce nelle proprie regole amministrative interne i membri del personale ai quali delega dette funzioni, i limiti dei poteri delegati e se le persone alle quali sono delegati tali poteri possono sottodelegarli. Le deleghe e le sottodeleghe delle funzioni di ordinatore sono accordate soltanto a membri del personale. L'ordinatore responsabile agisce entro i limiti stabiliti dall'atto di delega o di sottodelega e può essere assistito da uno o più membri del personale incaricati di effettuare, sotto la sua responsabilità, determinate operazioni necessarie ai fini dell'esecuzione del bilancio e della produzione delle informazioni finanziarie e di gestione.

Per quanto concerne **poteri e funzioni**, l'ordinatore è incaricato di eseguire le entrate e le spese secondo il principio della sana gestione finanziaria, anche assicurando la rendicontazione sulla

performance, e di garantire il rispetto dei requisiti di legittimità, regolarità e parità di trattamento dei destinatari. A tal fine, l'ordinatore delegato pone in atto, conformemente all'articolo 36 del regolamento e alle norme minime stabilite da ogni istituzione dell'Unione e tenendo conto dei rischi inerenti alle caratteristiche della gestione e alla natura delle azioni finanziate, la struttura organizzativa e i sistemi di controllo interno adeguati all'esecuzione dei suoi compiti. Per **eseguire le spese**, l'ordinatore responsabile assume impegni di bilancio e giuridici, convalida le spese, emette ordini di pagamento e pone in essere gli atti preliminari necessari per l'esecuzione degli stanziamenti.

Per **eseguire le entrate**, l'ordinatore responsabile elabora le previsioni di crediti, accerta i diritti da recuperare ed emette gli ordini di riscossione. Se del caso, l'ordinatore responsabile rinuncia ai crediti accertati.

Per evitare errori e irregolarità prima dell'autorizzazione delle operazioni e ridurre i rischi che comporta il mancato conseguimento degli obiettivi, ogni operazione è sottoposta ad almeno un controllo *ex ante* concernente gli aspetti operativi e finanziari, nell'ambito di una strategia di controllo pluriennale che tiene conto dei rischi.

L'ordinatore delegato può poi predisporre controlli *ex post* per individuare e correggere errori e irregolarità nelle operazioni dopo la loro autorizzazione. Tali controlli possono essere organizzati come controlli a campione in funzione del rischio, tenendo conto dei risultati dei controlli precedenti, nonché del rapporto costi-benefici e della *performance*.

I controlli *ex post* sono svolti da membri del personale diversi da quelli responsabili dei controlli *ex ante*. I membri del personale responsabili dei controlli *ex post* non sono subordinati ai membri del personale responsabili dei controlli *ex ante*.

Le norme e le modalità, incluse le indicazioni temporali, per l'esecuzione di audit dei beneficiari sono chiare, coerenti e trasparenti, e sono messe a disposizione dei beneficiari al momento della firma della convenzione di sovvenzione.

L'ordinatore delegato rende conto alla propria istituzione dell'Unione dell'esercizio delle proprie funzioni mediante una relazione annuale di attività contenente informazioni finanziarie e di gestione, compresi i risultati dei controlli.

L'ordinatore è tenuto a **conservare i documenti giustificativi originali** relativi all'esecuzione del bilancio per un periodo di almeno cinque anni dalla data di concessione del discarico da parte del Parlamento europeo per l'esercizio finanziario al quale i documenti si riferiscono (art. 75).

1.8.2 Il contabile

Ogni istituzione dell'Unione nomina un contabile (art. 77) che, presso la stessa istituzione, è incaricato di:

- a) provvedere alla corretta esecuzione dei pagamenti, all'incasso delle entrate e al recupero dei crediti accertati;
- b) preparare e presentare i conti conformemente al titolo XIII del regolamento;
- c) tenere la contabilità conformemente agli articoli 82 e 84; a tal fine i contabili ottengono dagli ordinatori tutte le informazioni necessarie all'elaborazione di conti che forniscano una rappresentazione fedele della situazione finanziaria delle istituzioni dell'Unione e dell'esecuzione del bilancio;
- d) definire le norme e le procedure contabili, nonché il piano contabile, conformemente agli articoli da 80 a 84; tali norme contabili si basano sui principi contabili per il settore pubblico riconosciuti a livello internazionale;

- e) definire e convalidare i sistemi contabili e, se del caso, convalidare i sistemi prescritti dall'ordinatore e destinati a fornire o giustificare informazioni contabili;
- f) gestire la tesoreria.

Circa la contabilità di bilancio, l'art. 83 del regolamento prescrive che, per ogni suddivisione del bilancio la contabilità di bilancio registri quanto segue:

- a) per quanto riguarda le spese:
 - i) gli stanziamenti autorizzati nel bilancio, compresi gli stanziamenti iscritti nei bilanci rettificativi, gli stanziamenti riportati, gli stanziamenti aperti a seguito della riscossione di entrate con destinazione specifica, gli stanziamenti risultanti da storni e la somma totale degli stanziamenti disponibili;
 - ii) gli stanziamenti di impegno e gli stanziamenti di pagamento dell'esercizio;
- b) per quanto riguarda le entrate:
 - i) le previsioni iscritte nel bilancio, comprese le previsioni iscritte nei bilanci rettificativi, le entrate con destinazione specifica e l'importo totale delle entrate stimate;
 - ii) i diritti accertati e le riscossioni dell'esercizio;
- c) gli impegni ancora da pagare e le entrate ancora da recuperare, riportati dagli esercizi precedenti.

La contabilità di bilancio illustra separatamente:

- a) l'impiego degli stanziamenti riportati e degli stanziamenti dell'esercizio;
- b) la liquidazione degli impegni che restano da liquidare.

Per quanto riguarda le entrate, i crediti ancora da riscuotere degli esercizi precedenti sono seguiti separatamente.

La **contabilità generale** (art. 84) riproduce in ordine cronologico, secondo il metodo della partita doppia, tutti gli eventi e le operazioni che intervengono nella situazione economica, finanziaria e patrimoniale delle istituzioni dell'Unione e delle agenzie e degli organismi dell'Unione.

1.8.3 Operazioni di entrata e di spesa

Operazioni di entrata

Le **entrate** costituite dalle **risorse proprie** sono oggetto di una previsione iscritta nel bilancio (art. 96 del regolamento finanziario). L'accertamento e la riscossione delle risorse proprie si effettuano secondo la normativa d'attuazione della decisione 2014/335/UE, Euratom (ora, decisione 2020/2053/UE, Euratom del Consiglio del 14 dicembre 2020 relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea). A fini contabili, l'ordinatore emette un ordine di riscossione per i crediti e i debiti iscritti sul conto relativo alle risorse proprie di cui al regolamento (UE, Euratom) n. 609/2014.

Ogni **credito** appurato come certo, liquido ed esigibile è oggetto di *accertamento* mediante un *ordine di riscossione* con il quale l'ordinatore responsabile dà istruzione al contabile di riscuotere l'importo. A esso fa seguito una *nota di addebito* indirizzata al debitore, tranne nei casi in cui è immediatamente adottata una procedura di rinuncia. Tanto l'ordine di riscossione quanto la nota di addebito sono emessi dall'ordinatore responsabile (art. 98).

L'ordinatore responsabile, emettendo un **ordine di riscossione** (art. 100), impartisce al contabile l'istruzione di recuperare un credito accertato dall'ordinatore responsabile («autorizzazione del recupero»).



Fatte salve le disposizioni di normative specifiche, ai crediti dell'Unione nei confronti di terzi e ai crediti di terzi nei confronti dell'Unione si applica un termine di **prescrizione** di cinque anni (art. 105).

Le entrate sono imputate a un esercizio sulla base degli importi riscossi nel corso dell'esercizio stesso. Tuttavia, le risorse proprie del mese di gennaio dell'esercizio successivo possono essere rese disponibili a titolo di anticipo

Operazioni di spesa

Circa le operazioni di spesa, l'art. 110 sancisce che un **impegno di bilancio è preceduto da una decisione di finanziamento** (annuale o pluriennale) adottata dall'istituzione dell'Unione o dall'autorità da questa delegata. La decisione di finanziamento riporta l'importo totale coperto e contiene una descrizione delle azioni da finanziare.

Tutte le spese sono oggetto di un impegno, di una convalida, dell'emissione di un ordine di pagamento e di un pagamento.

Per **impegno di bilancio** si intende l'operazione con cui l'ordinatore responsabile riserva gli stanziamenti di bilancio necessari per coprire pagamenti successivi in adempimento di impegni giuridici (art. 2, n. 8); **impegno giuridico** è, invece, un atto con il quale l'ordinatore responsabile assume o crea un'obbligazione dalla quale derivano uno o più pagamenti successivi e il riconoscimento della spesa imputata al bilancio e che comprende accordi e contratti specifici conclusi nell'ambito di accordi quadro relativi ai partenariati finanziari e di contratti quadro (art. 2, n. 37). Gli stanziamenti di impegno coprono il costo totale degli impegni giuridici sottoscritti durante l'esercizio; gli stanziamenti di pagamento coprono i pagamenti derivanti dall'adempimento degli impegni giuridici assunti durante l'esercizio o durante gli esercizi precedenti (art. 7). Gli impegni sono contabilizzati a titolo di un esercizio sulla base degli impegni giuridici contratti fino al 31 dicembre di tale esercizio. Gli impegni globali di bilancio di cui all'articolo 112, paragrafo 4, sono contabilizzati a titolo di un esercizio sulla base degli impegni di bilancio contratti fino al 31 dicembre di detto esercizio.

L'ordinatore responsabile **convalida** una spesa accettando che una voce di spesa sia imputata al bilancio, previa verifica dei documenti giustificativi che attestano i diritti del creditore secondo le condizioni fissate dall'impegno giuridico, quando questo esiste (art. 111 par. 3).

Per autorizzare la spesa, l'ordinatore responsabile emette, previa verifica della disponibilità degli stanziamenti, un **ordine di pagamento** per dare istruzione al contabile di pagare l'importo della spesa precedentemente convalidata.

Il **pagamento delle spese** è eseguito dal contabile nei limiti dei fondi disponibili e si basa sulla prova della conformità dell'azione corrispondente al contratto, all'accordo o all'atto di base (art. 115). I pagamenti sono contabilizzati a titolo di un esercizio sulla base dei pagamenti effettuati dal contabile entro il 31 dicembre dell'esercizio stesso (art. 10, par. 4).

1.8.4 Conflitti d'interesse

Gli agenti finanziari e le altre persone, comprese le autorità nazionali a tutti i livelli, che partecipano all'esecuzione in regime di gestione diretta, indiretta e concorrente del bilancio, anche per quanto riguarda i relativi atti preparatori, all'audit o al controllo, devono astenersi dall'adottare azioni da cui possa derivare un conflitto tra i loro interessi e quelli dell'Unione. Essi adottano, inoltre, misure adeguate a prevenire l'insorgere di conflitti d'interessi nell'am-

bito delle funzioni poste sotto la loro responsabilità e per risolvere le situazioni che possono oggettivamente essere percepite come comportanti un conflitto d'interessi.

Ai sensi dell'art. 61 del regolamento finanziario, esiste un **conflitto d'interessi** quando l'esercizio imparziale e obiettivo delle funzioni di un agente finanziario o di altra persona che partecipa all'esecuzione del bilancio è compromesso da motivi familiari, affettivi, da affinità politica o nazionale, da interesse economico o da qualsiasi altro interesse personale diretto o indiretto.

Laddove esista un **rischio di conflitto d'interessi** che coinvolga un membro del personale di un'autorità nazionale, la persona in questione ne informa il proprio superiore gerarchico. Qualora tale rischio sussista per un membro del personale statutario, la persona in questione ne informa l'ordinatore delegato competente. Il superiore gerarchico competente o l'ordinatore delegato conferma per iscritto se è accertata l'esistenza di un conflitto d'interessi. Laddove esista un conflitto d'interessi, l'autorità che ha il potere di nomina o l'autorità nazionale competente assicura che la persona in questione cessi ogni sua attività nella materia. L'ordinatore delegato o l'autorità nazionale competente assicura che sia intrapresa qualsiasi altra azione appropriata conformemente al diritto applicabile.

1.9 L'audit esterno della Corte dei conti

Ai sensi dell'articolo 287 TFUE, la Corte dei conti:

- esamina i conti di tutte le entrate e le spese dell'Unione;
- esamina del pari i conti di tutte le entrate e le spese di ogni organo o organismo creato dall'Unione, nella misura in cui l'atto costitutivo non escluda tale esame;
- presenta al Parlamento europeo e al Consiglio una dichiarazione in cui attesta l'affidabilità dei conti e la legittimità e la regolarità delle relative operazioni, che è pubblicata nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea;
- controlla la legittimità e la regolarità delle entrate e delle spese ed accerta la sana gestione finanziaria;
- coopera con le istituzioni nazionali di controllo degli Stati membri che, comunque, mantengono la propria indipendenza;
- dopo la chiusura di ciascun esercizio, stende una relazione annuale trasmessa alle altre istituzioni dell'Unione;
- può inoltre presentare in ogni momento le sue osservazioni su problemi particolari;
- assiste il Parlamento europeo e il Consiglio nell'esercizio della loro funzione di controllo dell'esecuzione del bilancio.

L'art. 255 del regolamento finanziario specifica che, nell'assolvimento delle proprie attribuzioni, la Corte dei conti ha facoltà di prendere conoscenza di tutti i documenti e di tutte le informazioni concernenti la gestione finanziaria da parte dei servizi o degli organismi per quanto riguarda le operazioni finanziate o cofinanziate dall'Unione. Essa ha il potere di sentire qualsiasi funzionario responsabile di un'operazione di entrata o di spesa e di avvalersi di tutte le procedure di audit adeguate a detti servizi o organismi.

Entro il 30 giugno di ogni anno, la Corte dei conti trasmette alla Commissione e alle altre istituzioni dell'Unione interessate le osservazioni che ritiene di natura tale da dover figurare nella sua **relazione annuale** (art. 258). Tali osservazioni rimangono riservate e sono oggetto di una procedura in contraddittorio. Tutte le istituzioni dell'Unione inviano le proprie risposte alla Corte dei conti entro il 15 ottobre. Nella relazione annuale della Corte dei conti figura una **valutazione della sana gestione finanziaria** ed è presente una sezione per ciascuna isti-

tuzione dell'Unione e per il fondo comune di copertura. La Corte dei conti può aggiungere le eventuali relazioni di sintesi od osservazioni di portata generale che ritiene adeguate.

Entro il 15 novembre, la Corte dei conti invia alle autorità preposte al discarico e alle altre istituzioni dell'Unione la propria relazione annuale corredata delle risposte delle istituzioni dell'Unione e ne cura la pubblicazione nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea.

1.10 La procedura di scarico e il controllo del bilancio

Gli artt. 318 e 319 TFUE disciplinano i doveri della Commissione nel rendere conto dell'attuazione del bilancio e la procedura cd. di scarico.

Ogni anno, infatti, la Commissione è tenuta a sottoporre al Parlamento europeo e al Consiglio 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. 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 europeo e dal Consiglio a norma dell'articolo 319.

La **procedura di discarico** prevede una deliberazione del Parlamento europeo con la quale, su raccomandazione del Consiglio, esso dà atto alla Commissione della esecuzione del bilancio. Con tale deliberazione, la Commissione è sollevata dalla responsabilità per l'esecuzione del bilancio ed il suo operato è approvato. L'atto, ha dunque, una valenza contabile e tecnica, ma anche politica e chiude il ciclo iniziato con la predisposizione del bilancio.

La procedura è disciplinata dagli artt. 260 e ss. del regolamento finanziario.

I documenti inviati dalla Commissione sono esaminati prima dal Consiglio e successivamente dal Parlamento. Quest'ultimo può chiedere alla Commissione chiarimenti sull'esecuzione delle spese o sul funzionamento dei sistemi di controllo finanziario. Entro il 15 maggio dell'anno $n + 2$, il Parlamento europeo, su raccomandazione del Consiglio, che delibera a maggioranza qualificata, dà atto alla Commissione dell'esecuzione del bilancio dell'esercizio n .

La decisione di scarico riguarda i conti della totalità delle entrate e delle spese dell'Unione, nonché il relativo saldo, e l'attivo e il passivo dell'Unione descritti nel bilancio finanziario. Sia la raccomandazione di scarico del Consiglio che la decisione del Parlamento sono accompagnate da **osservazioni** concernenti l'esecuzione delle spese. La Commissione e le istituzioni dell'Unione europea adottano ogni misura adeguata per dar seguito alle osservazioni (cosiddette **misure di follow up**: art. 262).

Capitolo 2

Quadro complessivo dei finanziamenti europei

2.1 Il QFP, le risorse proprie e il NGEU

Fino al 2020 il quadro generale dei finanziamenti erogati dall'Unione europea e le risorse dalle quali attingere erano individuati in due documenti che tradizionalmente rappresentano l'architettura del complesso meccanismo finanziario europeo. Si tratta:

- del **Quadro Finanziario Pluriennale (QFP)**, provvedimento approvato ogni 7 anni nel quale sono individuate le azioni che l'Unione intende intraprendere e la ripartizione delle risorse disponibili. Il QFP per il *periodo 2021-2027* è stato adottato con *regolamento (UE, Euratom) 2020/2093 del 17 dicembre 2020* e individua gli obiettivi generali da perseguire in tale arco temporale, potendo contare su una dotazione finanziaria complessiva per il periodo indicato di 1.074,3 miliardi di euro (a prezzi 2018);
- se il QFP è essenzialmente un "bilancio di spesa" (nel senso che individua solo dove allocare le risorse), quello delle entrate è definito con la **decisione sulle risorse proprie**, il provvedimento che stabilisce su quali fondi può contare l'Unione per erogare i finanziamenti previsti. Il provvedimento attualmente in vigore è la *decisione 2020/2053 del 14 dicembre 2020* e ovviamente copre lo stesso periodo del QFP (2021-2027). La centralità di questo atto giuridico è sottolineata anche dalla *necessaria ratifica da parte di tutti i Parlamenti degli Stati membri prima di poter entrare in vigore*.

La grave crisi economica innescata dalla pandemia COVID-19 ha indotto gli Stati europei ad approvare un programma straordinario di finanziamenti per il periodo 2021-2023. Si tratta del **NGEU – Next Generation EU** (spesso indicato più genericamente come *Recovery Fund*), con risorse aggiuntive per 750 miliardi di euro e che, unite a quelle del QFP, consente all'Unione di fornire finanziamenti per un importo pari a 1.824,3 miliardi di euro. Il provvedimento con quale è stato istituito questo strumento è il *regolamento (UE) 2020/2094 del 14 dicembre 2020*.

2.2 Il Quadro Finanziario Pluriennale (QFP)

Il Quadro finanziario pluriennale (QFP) è il **bilancio a lungo termine dell'Unione europea**, attraverso il quale si fissa il limite di quanto denaro l'Unione può investire per le diverse politiche. Esso è regolato dall'art. 312 del TFUE, mentre al bilancio annuale sono dedicati gli articoli 313-316.

Il bilancio pluriennale 2021-2027 è articolato nelle seguenti **sette rubriche**:

- 1. mercato unico, innovazione e agenda digitale**: sono finanziati sotto questa rubrica, tra gli altri, i programmi *Orizzonte Europa* ed il *Fondo InvestEU*. Vi rientrano, inoltre, i grandi progetti nell'ambito del programma spaziale europeo e il progetto di reattore sperimentale termonucleare internazionale (ITER);

2. **coesione, resilienza e valori:** i finanziamenti di questa rubrica sono distinti in tre voci ossia *sviluppo regionale e coesione, ripresa e resilienza e investimento in persone, coesione sociale e valori*. Tra i finanziamenti della seconda rubrica si ricordano quelli destinati al *Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR)*, al *Fondo di coesione (FC)* e al *Fondo sociale europeo plus (FSE+)*, assieme a *EU4Health, Erasmus+, Europa creativa e Diritti e valori*. In questa rubrica si collocano anche i più importanti programmi finanziati dal NGEU, vale a dire il *Dispositivo per la ripresa e la resilienza (RRF nella versione inglese, ovvero Recovery and Resilience Facility)* e *ReactEU*;
3. **risorse naturali e ambiente:** rientrano in tale rubrica, oltre all'ambiente e l'azione per il clima, anche la politica agricola e marittima. Tra i programmi finanziati a titolo della terza rubrica, si ricordano quelli per la politica agricola *FEASR (Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale)* e *FEAGA (Fondo Europeo Agricolo di Garanzia)*, il *Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura (FEAMPA)*, il *Programma per l'ambiente e l'azione per il clima (LIFE)* e il *Fondo per la transizione giusta (JTF – Just Transition Fund)*;
4. **migrazione e gestione delle frontiere:** questa rubrica è interamente finanziata dal QFP, senza contributi da parte di NGEU. Vi rientrano il *Fondo asilo, migrazione e integrazione (AMIF)* e il *Fondo per la gestione integrata delle frontiere (IBMF)*;
5. **sicurezza e difesa:** anche questa rubrica è interamente finanziata dal QFP. Vi rientrano il *Fondo per la sicurezza interna (ISF)* e il *Fondo europeo per la difesa*;
6. **vicinato e resto del mondo:** nessun contributo da NGEU è previsto a favore di tale rubrica. Una cifra sarà destinata allo strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale (*NDICI – Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument*), che accorpa gran parte degli strumenti esistenti;
7. **pubblica amministrazione europea:** attiene a voci di bilancio relative alle spese amministrative, alle pensioni e alle scuole europee.

2.3 Il Next Generation EU (NGEU) e i programmi finanziabili

L'Unione europea ha risposto alla crisi pandemica COVID-19 con l'approvazione del Next Generation EU (NGEU), strumento che presenta le seguenti **caratteristiche**:

- è *aggiuntivo* rispetto alle risorse ordinarie del QFP, con una dotazione complessiva di 750 miliardi di euro (a prezzi 2018);
- è *straordinario* nei tempi (il 70% delle risorse dovrà essere impegnato tra il 2021 e il 2022 mentre il restante 30% sarà impegnato nel 2023) e nelle *modalità di reperimento delle risorse* (dal mercato e non dal bilancio dell'Unione);
- è *complementare e integrativo* al QFP, in quanto parte delle risorse si aggiunge a quelle già stanziata mentre altre sono dedicate ad azioni totalmente indipendenti.

Ulteriore caratteristica del NGEU è quella di non essere uno strumento che eroga solo finanziamenti; una parte dei fondi è utilizzata per la concessione di *prestiti* (a condizioni “molto” agevolate) mentre altre sono destinate a fornire *garanzie* su vari progetti.

Le 7 azioni finanziabili a titolo di NGEU sono:

1. il **dispositivo per la ripresa e la resilienza o RRF** nella sigla inglese (*Recovery and Resilience Facility*). Si tratta della parte più consistente dell'intero importo stanziato (circa il 90%, pari a 672,5 miliardi di euro), suddiviso in prestiti e sovvenzioni. Ogni Stato ha dovuto sottoporre al vaglio della Commissione europea e all'approvazione del Consiglio

uno specifico *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)* per poter accedere alle risorse messe a disposizione. Il Piano italiano ha ricevuto il via libera dal Consiglio il 13 luglio 2021;

2. il programma **ReactEU**, destinato a fornire alle Regioni assistenza nell'affrontare le conseguenze della pandemia;
3. il finanziamento aggiuntivo al programma **Orizzonte Europa** (già finanziato nell'ambito del QFP), al fine di rafforzare la ricerca nei settori della salute, del clima e dell'innovazione;
4. il potenziamento di **InvestEU**, al fine di promuovere investimenti nel settore privato e anch'esso già finanziato nell'ambito del QFP. Si propone di utilizzare la garanzia del bilancio dell'Unione per attirare altri investitori in quattro settori principali: infrastrutture sostenibili, ricerca, innovazione e digitalizzazione, piccole e medie imprese, investimento sociale e competenze;
5. l'aumento delle risorse a disposizione per lo **sviluppo rurale** (e nelle specifico del Fondo Agricolo Europeo per lo Sviluppo Rurale - FEASR) per fornire sostegno agli agricoltori delle aree rurali che saranno colpiti dai cambiamenti strutturali necessari per l'attuazione del *Green Deal europeo*;
6. il **Fondo per una transizione giusta (JTF – Just Transition Fund)**, utilizzato per concedere sovvenzioni a favore della diversificazione economica dei territori maggiormente colpiti dalla transizione climatica, nonché per la riqualificazione professionale e l'inclusione attiva dei lavoratori e delle persone in cerca di lavoro;
7. l'espansione e il rafforzamento del meccanismo di **protezione civile dell'Unione** e della sua riserva strategica (**RescEU**).

2.4 Le risorse proprie dell'Unione

Le risorse proprie sono le **entrate sulle quali l'Unione può contare per provvedere al finanziamento delle sue attività**. Gli importi di tali risorse per gli anni 2021-2027 sono stati fissati con la *decisione 2020/2053 del Consiglio del 14 dicembre 2020*. Il completamento del processo di ratifica ha consentito l'entrata in vigore del provvedimento a decorrere dal 1° giugno 2021, con effetti retroattivi al 1° gennaio 2021.

Le risorse proprie sono composte (art. 2 decisione 2020/2053):

1. dalle **risorse proprie cosiddette tradizionali (RPT)**, vale a dire i dazi doganali riscossi dagli Stati membri per conto dell'Unione sulle importazioni provenienti dai Paesi terzi (comprendono anche i dazi agricoli, fino ad alcuni anni fa contabilizzati separatamente);
2. dalla **risorsa IVA**, costituita da un contributo pari allo 0,30% calcolato da ciascuno Stato membro sulle rispettive basi imponibili IVA nazionali, adeguate secondo criteri uniformi previsti dalla normativa UE;
3. da un'aliquota uniforme di **prelievo sul peso dei rifiuti di imballaggio di plastica non riciclati** generati in ciascuno Stato membro;
4. dalla **risorsa RNL**, commisurata alla quota parte dei redditi nazionali lordi sul reddito nazionale lordo comunitario (RNL) e destinata a finanziare le spese del bilancio UE non coperte dalle RPT e dalla risorsa IVA. L'aliquota di contribuzione è uniformemente stabilita ogni anno nel quadro della procedura di bilancio. Attualmente finanzia la maggior parte del bilancio dell'UE.

L'art. 5 della decisione 2020/2053 conferisce alla Commissione europea il potere di contrarre **prestiti per conto dell'Unione**, al solo scopo di far fronte alle conseguenze della crisi da

COVID-19: le attività di prestito nette avranno termine nel 2026. Si tratta della base giuridica che ha consentito l'avvio del NGEU e il reperimento delle relative risorse. È esplicitamente escluso (art. 4) che i prestiti contratti possano essere utilizzati per finanziare spese operative.

2.5 Finanziamenti, programmi tematici e strumenti finanziari

2.5.1 Gestione diretta, indiretta e concorrente

Le risorse messe a disposizione dall'Unione europea sono erogate con queste modalità:

- **finanziamenti diretti o a gestione diretta**, amministrati senza intermediazioni dalle istituzioni europee. Operativamente fanno capo alle singole Direzioni generali della Commissione europea sulla base del settore in cui si opera (ricerca, istruzione, ambiente, trasporti ecc.); in alcuni casi la gestione è delegata a specifiche Agenzie europee. I finanziamenti diretti sono costituiti essenzialmente da sovvenzioni, prestiti, garanzie o versamenti di natura non commerciale, che devono essere integrati da risorse proprie dei beneficiari;
- **finanziamenti indiretti o a gestione indiretta**. In questo caso le risorse sono gestite interamente da soggetti terzi, senza nessun intervento delle istituzioni europee (salvo le attività di rendicontazione e di controllo). I soggetti terzi possono essere singoli Stati membri, Stati non appartenenti all'Unione, organizzazioni internazionali oppure agenzie esterne all'Unione. Si tratta di una modalità di gestione utilizzata solo in casi limitati;
- **finanziamenti a gestione concorrente**. In questo caso le istituzioni europee delegano ai singoli Stati membri tutte le fasi operative, adottando un cosiddetto sistema di "responsabilità condivisa"; la Commissione, in pratica, non ha un rapporto diretto con il beneficiario finale del finanziamento ma mediato da autorità nazionali, regionali o locali che hanno il compito di programmare gli interventi, emanare i bandi e gestire le risorse. Per queste caratteristiche tali finanziamenti sono riconducibili soprattutto alla politica di coesione economica, sociale e territoriale laddove operano i vari fondi strutturali europei (soprattutto FESR, Fondo di coesione e FSE+). Altro settore di particolare rilevanza dove si opera con una gestione concorrente è quello della politica agricola, attraverso i relativi fondi (FEAGA e FEASR). Si tratta di una quota consistente delle risorse erogate, che ammonta a circa l'80% del bilancio complessivo dell'Unione ed è concentrato soprattutto nelle rubriche 2 (*coesione, resilienza e valori*) e 3 (*risorse naturali e ambiente*) del QFP.

2.5.2 Caratteristiche dei finanziamenti diretti

Rispetto a quelli a gestione concorrente, i finanziamenti a gestione diretta presentano le seguenti **differenze**:

- sono gestiti direttamente dalla Commissione o da Agenzie da essa delegate, per cui le richieste vanno presentate a tali soggetti e non alle autorità locali, regionali o nazionali;
- i fondi sono trasferiti direttamente al beneficiario;
- sostanzialmente sono utilizzati per il finanziamento di progetti innovativi, scambi di esperienze, incentivo all'adozione di migliori pratiche oppure per organizzare seminari, convegni e studi da realizzare in partenariato con altri Stati; a differenza dei finanziamenti a gestione concorrente, quindi, non sostengono la realizzazione di progetti infrastrutturali.

I finanziamenti diretti sono erogati nell'ambito di *programmi tematici* (e possono assumere la forma di *sovvenzioni* o di *gare d'appalto*) o di *strumenti finanziari*.

2.5.3 Programmi tematici

I programmi tematici pluriennali sono delle specifiche azioni intraprese dalla Commissione nei più svariati settori: rientrano in questa categoria programmi come *Erasmus+* (per il settore della cultura), *Orizzonte Europa* (per il settore della ricerca e dell'innovazione), *LIFE* (nel settore ambientale e per promuovere lo sviluppo sostenibile) oppure il *Meccanismo per collegare l'Europa* (che ha lo scopo di completare il mercato unico europeo delle reti di trasporto, di energia e digitali); in effetti sono attualmente operativi una trentina di programmi che assumono le più disparate denominazioni e finalità e spesso sono articolati in sottoprogrammi. Tali programmi **offrono una forma di cofinanziamento dall'importo variabile**.

I soggetti che intendono presentare proposte (possono essere sia enti pubblici che soggetti privati) devono soddisfare requisiti di ammissibilità legale, capacità finanziaria e tecnica; i progetti, inoltre, richiedono la partecipazione di *partnership* a carattere transnazionale e devono coinvolgere normalmente più organismi di almeno due Stati membri diversi.

I fondi a gestione diretta seguono due procedure di aggiudicazione:

- le **sovvenzioni** (*grants*) vale a dire contributi finanziari accordati a titolo di liberalità per finanziare un'azione destinata a promuovere la realizzazione di un obiettivo di politica dell'Unione oppure il funzionamento di un organismo che persegue uno scopo di interesse generale europeo o un obiettivo che si iscrive nel quadro di una politica dell'Unione ("sovvenzioni di funzionamento") e la sostiene. La sovvenzione assume la forma di un co-finanziamento assegnato a progetti le cui candidature sono presentate a seguito d'inviti a presentare proposte (*call for proposals*), pubblicati periodicamente dagli organismi europei. Le sovvenzioni a fondo perduto coprono una percentuale dei costi ammissibili che varia mediamente tra il 50% e l'80%. Il cofinanziamento deve, quindi, essere integrato da risorse proprie del beneficiario;
- le **gare d'appalto** (*contracts*) finalizzate all'acquisto di beni, servizi o opere da parte della Commissione europea. I fondi sono erogati nell'ambito di bandi di gara (*call for tenders*) pubblicati periodicamente e coprono il 100% del valore del servizio, fornitura o lavoro prestato comprensivo dell'utile d'impresa. Si differenziano dalle sovvenzioni perché il beneficiario può porre in essere anche attività di tipo commerciale o con finalità di lucro.

2.5.4 Strumenti finanziari

Gli strumenti finanziari sono risorse destinate a fornire un **sostegno per progetti che possono potenzialmente divenire auto-sostenibili, ma che nella fase di start-up non possono contare su un capitale iniziale adeguato**; si possono concretizzare in prestiti, garanzie o capitale netto, ma non è escluso che l'intervento assuma forme di sostegno non monetario, quali assistenza tecnica e abbuoni di interesse. In genere sono gestiti dalla Banca europea per gli investimenti (BEI) e dal Fondo europeo per gli investimenti (FEI) e sono erogati ai soggetti beneficiari attraverso degli intermediari finanziari. Normalmente sono azioni specifiche inquadrate nell'ambito di programmi tematici: tipico esempio è **InvestEU** (finanziato sia dal QFP che da NGEU) che può concedere controgaranzie e altri accordi di condivisione dei rischi per i sistemi di garanzia, garanzie dirette e altri accordi di condivisione dei rischi per altri intermediari finanziari che soddisfano i criteri di ammissibilità.

Capitolo 3

La politica di coesione economica, sociale e territoriale

3.1 Le disposizioni dei trattati

Una fetta particolarmente rilevante delle risorse dell'Unione europea (circa il 25%) è destinata al finanziamento della politica di coesione economica, sociale e territoriale (spesso definita più semplicemente politica regionale europea), con la quale, secondo le indicazioni contenute nell'art. 174 TFUE, **l'Unione mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie Regioni ed il ritardo delle Regioni meno favorite.**

Si tratta di un obiettivo non contemplato inizialmente dai trattati istitutivi delle Comunità europee, in quanto all'epoca tutti gli sforzi erano rivolti alla creazione del mercato comune e alla progressiva apertura delle economie nazionali degli Stati aderenti. Per oltre un ventennio nessuna azione specifica fu avviata, se non in via incidentale nell'ambito di azioni intraprese in altri settori: è in questa fase, infatti, che vengono istituiti il **Fondo Sociale Europeo (FSE)**, il cui scopo è quello di migliorare l'occupazione e le possibilità di impiego (regolamento CEE n. 9/1960 del 25 agosto 1960), e il **Fondo europeo di orientamento e garanzia agricola (FEOGA)**, volto a sostenere le attività portate avanti nell'ambito della politica agricola comune (regolamento CEE n. 25/1962 del 4 aprile 1962). Entrambi i fondi erano contemplati dal Trattato di Roma, ma pensati per delle finalità specifiche (politica agricola e incentivo alla libera circolazione dei lavoratori).

Nel 1975 fu istituito il **Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR)**, con il regolamento CEE n. 724/1975 del 18 marzo 1975. Si trattava di uno strumento provvisorio ed era previsto un periodo di prova triennale al termine del quale sarebbero state operate le necessarie valutazioni sulla sua efficacia. Lo scopo dichiarato del FESR era quello di **contribuire alla correzione degli squilibri regionali**, in particolare quelli risultanti dalla prevalenza delle attività agricole, dalle trasformazioni industriali e da una sottoccupazione strutturale.

L'avvio di una organica politica di coesione si avrà, tuttavia, solo nel 1988 con l'approvazione del primo regolamento quadro in materia (regolamento CEE n. 2052/88 del 24 giugno 1988), un provvedimento che enunciava gli obiettivi e definiva i principi base del funzionamento dei fondi strutturali; ad esso faceva seguito un regolamento di coordinamento che prevedeva una gestione maggiormente integrata delle risorse (regolamento CEE n. 4253/88 del 19 dicembre 1988). Completavano il quadro giuridico i 3 regolamenti di disciplina dei singoli fondi: regolamenti n. 4254/88 (FESR), 4255/88 (FSE) e 4256/88 (FEOGA), tutti del 19 dicembre 1988. Con questo assetto per la prima volta si avviava una coerente e coordinata attività europea volta a rafforzare la coesione economica e sociale delle varie Regioni europee, si procedeva a un utilizzo più razionale delle risorse disponibili (tra l'altro notevolmente accresciute rispetto al periodo precedente, essendo passate dal 16% al 31% del bilancio europeo) e si definivano i principi che dovevano presiedere all'utilizzo dei fondi disponibili.

Questi erano:

- il **principio di concentrazione**, in virtù del quale si doveva evitare un'eccessiva dispersione delle risorse cercando di dirottare i fondi disponibili su un numero ristretto di obiettivi, in particolare nelle Regioni in ritardo di sviluppo;
- il **principio della programmazione** che imponeva una strategia di lungo periodo basata su interventi che avessero una durata pluriennale e fondati su un'attenta pianificazione, un monitoraggio costante e una valutazione dei risultati;
- il **principio dell'addizionalità**, che imponeva agli Stati membri di non utilizzare i fondi europei in sostituzione delle spese previste a livello nazionale. A tal fine le istituzioni europee erano tenute a concordare con gli Stati membri dei percorsi che stabilivano delle precise relazioni tra aumento delle risorse europee disponibili ed equivalente aumento del volume della spesa pubblica nazionale;
- il **principio del partenariato**, che mirava al coinvolgimento nella gestione dei fondi anche di soggetti diversi dalle autorità centrali degli Stati membri. Il riferimento era, ovviamente, diretto in primo luogo alle istituzioni regionali e locali, ma non escludeva un intervento nella progettazione e nell'attuazione dei programmi delle parti economiche e sociali e di ogni altro organismo che fosse rappresentativo della società civile.

Negli anni successivi il quadro è rimasto sostanzialmente invariato.

3.2 La politica di coesione dopo il Trattato di Lisbona

L'attuale disciplina della politica di coesione, dopo le modifiche introdotte con il Trattato di Lisbona, è riportata nel **Titolo XVIII del TFUE, agli articoli da 174 a 179**. Nello specifico tali articoli stabiliscono che:

- per promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme dell'Unione, questa sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica, sociale e territoriale. In particolare l'Unione mira a *ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie Regioni ed il ritardo delle Regioni meno favorite*. Tra le Regioni interessate, un'attenzione particolare è rivolta alle zone rurali, alle zone interessate da transizione industriale e alle Regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, quali le Regioni più settentrionali con bassissima densità demografica e le Regioni insulari, transfrontaliere e di montagna (art. 174 TFUE);
- gli Stati membri conducono la loro politica economica e la coordinano anche al fine di raggiungere gli obiettivi previsti dalla politica di coesione. Questi ultimi devono essere presi in considerazione anche nell'elaborazione e nell'attuazione delle politiche e delle azioni dell'Unione, nonché nell'attuazione del mercato interno e concorrono alla loro realizzazione. L'Unione appoggia questa realizzazione anche con l'azione che essa svolge attraverso fondi a finalità strutturale, la BEI e gli altri strumenti finanziari esistenti (art. 175 TFUE);
- il FESR è destinato a *contribuire alla correzione dei principali squilibri regionali esistenti nell'Unione*, partecipando allo sviluppo e all'adeguamento strutturale delle Regioni in ritardo di sviluppo nonché alla riconversione delle Regioni industriali in declino (art. 176 TFUE);
- i compiti, gli obiettivi prioritari e l'organizzazione dei fondi a finalità strutturale sono stabiliti con *regolamenti adottati dal Parlamento europeo e dal Consiglio mediante procedura legislativa ordinaria*, previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle Regioni. La stessa procedura è adottata per l'approvazione delle norme

generali applicabili ai fondi, nonché per le disposizioni necessarie a garantire l'efficacia e il coordinamento dei fondi tra loro e con gli altri strumenti finanziari esistenti (art. 177 TFUE);

- il Fondo di coesione è destinato all'erogazione di *contributi finanziari a progetti in materia di ambiente e di reti transeuropee* nel settore delle infrastrutture dei trasporti (articolo 177 TFUE).

3.3 Il Pilastro europeo dei diritti sociali e il Green Deal

La definizione degli obiettivi di un ciclo finanziario dell'Unione europea normalmente si basa su alcuni documenti programmatici, dichiarazioni solenni che fissano gli obiettivi generali che l'Unione intende perseguire e alle quali si adatteranno tutte le azioni specifiche adottate.

Per il periodo 2014-2020 il quadro generale era stato tracciato con la *Strategia Europa 2020*, approvata nel 2010. Si trattava di un documento con il quale l'Unione europea fissava gli obiettivi che intendeva raggiungere entro la fine del decennio, promuovendo una crescita economica intelligente, sostenibile e inclusiva e creando le condizioni per un'economia competitiva che avrebbe favorito un più alto tasso di occupazione.

Per il ciclo di programmazione 2021-2027 le grandi linee strategiche sono state indicate con due documenti: il *Pilastro europeo dei diritti sociali* (approvato nel 2017) e il *Green Deal europeo* (presentato nel mese di dicembre 2019). La crisi pandemica per la diffusione del COVID-19 ha inevitabilmente richiesto un parziale “ripensamento” delle priorità, soprattutto allo scopo di contrastare le ripercussioni economiche e sociali, anche se gli *obiettivi prioritari* restano quelli di creare un'Europa “più inclusiva” e “più verde”.

Il **Pilastro europeo dei diritti sociali** è un documento, approvato congiuntamente dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione il 17 novembre 2017, nel quale sono indicate le azioni volte a sostenere mercati del lavoro e sistemi di protezione sociale equi e ben funzionanti e a servire da bussola per un nuovo processo di convergenza verso migliori condizioni di vita e di lavoro in Europa. Il Pilastro sancisce 20 principi e diritti, che si articolano in tre categorie: *pari opportunità e accesso al mercato del lavoro, condizioni di lavoro eque e protezione sociale e inclusione*.

Il **Green Deal europeo**, invece, è la strategia presentata dalla Commissione nel mese di dicembre 2019, volta a far sì che l'Europa diventi il *primo continente a impatto climatico zero entro il 2050*. A tal fine è stato approvato il regolamento (UE) 2021/1119 che istituisce il *quadro per il conseguimento della neutralità climatica*, con obiettivi giuridicamente vincolanti di zero emissioni nette di gas a effetto serra entro il 2050 (*Net-zero*) e di riduzione delle stesse del 55% entro il 2030 (rispetto ai livelli del 1990). Per raggiungere tali traguardi il 30% delle risorse disponibili per il ciclo di programmazione 2021-2027 deve essere destinata alle azioni per il clima. È stato anche istituito uno specifico fondo (JTF-Fondo per la Transizione Giusta) per mitigare gli effetti negativi che questa forte accelerazione verso la neutralità climatica potrebbe provocare per alcuni settori.

Ai fini della disciplina della politica di coesione per il periodo 2021-2027, i grandi traguardi individuati nel Pilastro dei diritti sociali e nel Green Deal sono stati tradotti in **5 grandi obiettivi strategici o di policy (OS o OP)**, a loro volta declinati in 32 obiettivi specifici.

Capitolo 4

La regolamentazione della politica di coesione

4.1 Quadro generale

La politica di coesione economica, sociale e territoriale trova il suo fondamento sia in un'istanza di carattere solidaristico (in base alla quale *tutti i cittadini europei devono godere di un livello di benessere omogeneo*) sia nella necessità di garantire l'efficacia di un mercato europeo senza frontiere (promovendo uno *sviluppo armonioso, equilibrato e duraturo delle attività economiche, un alto tasso di occupazione e un'efficace tutela dell'ambiente*).

Si tratta di una politica che impone uno stretto coordinamento tra le autorità europee e quelle nazionali; non a caso è indicata nell'art. 4 TFUE tra i settori nei quali l'Unione ha una *competenza concorrente* con quella degli Stati membri. Da diversi anni, infatti, è stato abbandonato l'approccio centralistico che caratterizzava le prime azioni dell'Unione in questo settore (e, come visto, causa del loro sostanziale fallimento) per adottare un modello di programmazione "a cascata" che si articola nelle seguenti fasi:

- ogni 7 anni l'Unione elabora il già esaminato **Quadro Finanziario Pluriennale (QFP)**, il documento nel quale sono individuate le risorse a disposizione dell'organizzazione e si procede alla loro suddivisione tra le diverse azioni intraprese, sulla base delle varie rubriche individuate nel bilancio pluriennale;
- il secondo *step* è l'elaborazione del quadro normativo di base, con l'approvazione di diversi regolamenti che disciplinano l'attività dei vari fondi SIE (**Fondi strutturali e di investimento europei**). Questi ultimi devono contribuire alla strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva e devono operare in modo integrato per la realizzazione delle altre politiche dell'Unione. Le istituzioni europee hanno approvato dapprima un regolamento "quadro", il cosiddetto **regolamento RDC** (Regolamento sulle Disposizioni Comuni), e successivamente quelli specifici di ogni fondo;
- esaurita quella che si potrebbe definire la fase europea dell'implementazione della politica di coesione inizia la fase attuativa a livello nazionale. Ogni Stato membro, infatti, è tenuto a elaborare uno specifico **Accordo di partenariato (AP)**, vale a dire un documento nel quale sono calati nel contesto nazionale tutte le indicazioni contenute nella regolamentazione europea, con indicazione di come si intende utilizzare le risorse disponibili, per quali progetti e con quali modalità di controllo e verifica. Tale documento è elaborato da ciascuno Stato membro con le competenti autorità regionali e locali, le autorità cittadine e le altre autorità pubbliche, le parti economiche e sociali e i pertinenti organismi che rappresentano la società civile, compresi i partner ambientali, le organizzazioni non governative e gli organismi di promozione dell'inclusione sociale, della parità di genere e della non discriminazione. L'AP è successivamente trasmesso alla Commissione e approvato da quest'ultima. L'Accordo di partenariato dell'Italia, per il periodo di programmazione 2014-2020, è stato adottato il 29 ottobre 2014, mentre è in fase di elaborazione quello per il periodo 2021-2027;



- insieme all'AP gli Stati membri presentano anche i **programmi operativi (PO)**, documenti nei quali sono individuate le singole azioni che si intende intraprendere e per le quali sono richiesti i finanziamenti. Si suddividono a loro volta in programmi operativi nazionali (PON) e programmi operativi regionali (POR), che possono essere monofondo o plurifondo.

4.2 Il regolamento RDC (Regolamento sulle Disposizioni Comuni)

Il provvedimento che definisce gli obiettivi e gli strumenti finanziari di intervento per il ciclo di programmazione 2021-2027 è il **regolamento (UE) 2021/1060 del 24 giugno 2021**, recante disposizioni comuni ai vari fondi europei, il cosiddetto **Regolamento sulle Disposizioni Comuni o RDC** (*Common Provisions Regulation* o CPR nella dizione inglese). Questo regolamento rappresenta una sorta di “cappello” comune relativo alla disciplina finanziaria di tutti i fondi che concorrono a definire la politica di coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione: Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), Fondo sociale europeo Plus (FSE+), Fondo di coesione (FC), Fondo per una transizione giusta (JTF), Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura (FEAMPA), Fondo Asilo, migrazione e integrazione (AMIF), Fondo Sicurezza interna (ISF) e Strumento di sostegno finanziario per la politica di gestione delle frontiere e la politica dei visti (BMVI). Per 5 di tali fondi (FESR, FC, FSE+, JTF e FEAMPA), quelli più direttamente connessi alla gestione della politica regionale europea, riporta anche disposizioni comuni di gestione.

4.3 Obiettivi generali e tematici della politica di coesione

I fondi contribuiscono a sviluppare e portare avanti le azioni dell'Unione intese a rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale al suo interno, conformemente all'articolo 174 TFUE. Nella definizione della propria politica regionale, l'Unione ha tradotto queste finalità in due obiettivi specifici denominati:

- **investimenti a favore della crescita e dell'occupazione (IFCO)** negli Stati membri e nelle Regioni, con il sostegno del FESR, del FSE+, del Fondo di coesione e del JTF;
- **cooperazione territoriale europea (CTE)**, con il sostegno del solo FESR, attuato attraverso le iniziative avviate nell'ambito dello strumento Interreg.

Nella programmazione 2014-2020 tali obiettivi generali sono stati suddivisi in 11 obiettivi tematici, ridotti a soli **5 obiettivi strategici o di policy (OS o OP)** nel ciclo 2021-2027 e così individuati dall'art. 5 regolamento RDC:

- un' **Europa più competitiva e intelligente (OS 1)** attraverso la promozione di una trasformazione economica innovativa e intelligente e della connettività regionale alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC);
- un' **Europa resiliente, più verde e a basse emissioni di carbonio (OS 2)** ma in transizione verso un'economia a zero emissioni nette di carbonio attraverso la promozione di una transizione verso un'energia pulita ed equa, di investimenti verdi e blu, dell'economia circolare, dell'adattamento ai cambiamenti climatici e della loro mitigazione, della gestione e prevenzione dei rischi nonché della mobilità urbana sostenibile;
- un' **Europa più connessa (OS 3)** attraverso il rafforzamento della mobilità;
- un' **Europa più sociale e inclusiva (OS 4)** attraverso l'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali;

- un'Europa più vicina ai cittadini (OS 5) attraverso la promozione dello sviluppo sostenibile e integrato di tutti i tipi di territorio e delle iniziative locali.

La maggior parte degli investimenti a titolo del FESR dovrà essere incentrata sui primi due obiettivi (Europa più intelligente ed Europa più verde). Gli Stati membri dovranno, infatti, investire in queste priorità tra il 65% e l'85% delle proprie dotazioni finanziarie, proporzionalmente alla loro ricchezza relativa espressa in termini di reddito nazionale lordo (RNL).

4.4 Ripartizione geografica dei fondi

La politica di coesione continua a investire in tutte le Regioni, in funzione della loro appartenenza alle tre categorie ereditate dai precedenti cicli di programmazione. L'Unione, infatti, ha adottato una classificazione che porta a una suddivisione tra:

- Regioni meno sviluppate, vale a dire quelle che hanno un PIL inferiore al 75% della media dell'Unione. Per l'Italia vi rientrano *la Calabria, la Campania, la Sicilia, la Puglia, la Basilicata, la Sardegna e il Molise*;
- Regioni in transizione, definizione che include le Regioni con un PIL dal 75% al 100% della media dell'Unione. Per l'Italia vi rientrano *l'Abruzzo, le Marche e l'Umbria*;
- Regioni più sviluppate, che include le aree con un PIL superiore al 100% della media dell'Unione. Per l'Italia vi rientrano *la Val d'Aosta, il Piemonte, la Liguria, la Lombardia, il Veneto, il Trentino Alto Adige, il Friuli Venezia Giulia, l'Emilia Romagna, la Toscana, il Lazio*.

Il metodo di assegnazione dei fondi è ancora in gran parte basato su questa classificazione che ha come riferimento il PIL pro capite, anche se sono stati aggiunti nuovi criteri (*disoccupazione giovanile, basso livello di istruzione, cambiamenti climatici nonché accoglienza e integrazione dei migranti*) al fine di rispecchiare più fedelmente la realtà.

Sulla base della distinzione sopra riportata, per l'obiettivo IFCO i fondi possono finanziare un progetto (cosiddetto tasso di cofinanziamento) nella misura che varia dal 40 all'85% del totale. La restante parte può essere coperta da fonti di finanziamento pubbliche (nazionali o regionali) o private. Percentuali diverse sono previste (o possono essere stabilite) per gli altri strumenti.

4.5 Il FESR, Interreg e il Fondo di coesione

4.5.1 Il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR)

Secondo quanto stabilito dall'art. 2 regolamento (UE) 2021/1058 del 24 giugno 2021, il FESR contribuisce a **ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie Regioni nell'Unione** e a ridurre il ritardo delle Regioni meno favorite attraverso la partecipazione all'adeguamento strutturale delle Regioni in ritardo di sviluppo e alla riconversione delle Regioni industriali in declino, anche promuovendo lo sviluppo sostenibile e affrontando le sfide ambientali.

Il successivo art. 3 regolamento (UE) 2021/1058 individua gli obiettivi specifici attribuiti al FESR, elencandoli attraverso un richiamo alla classificazione degli obiettivi strategici (OS) individuati per l'intera politica di coesione.

4.5.2 La Cooperazione territoriale europea (CTE) e Interreg

Il secondo macroobiettivo della politica regionale europea (che si affianca a quello degli investimenti a favore della crescita e dell'occupazione, IFCO) è la cooperazione territoriale europea (CTE), con il sostegno finanziario del solo FESR e attuato attraverso le iniziative avviate nell'ambito dello strumento Interreg.

La cooperazione territoriale europea (CTE) ha la finalità di **incoraggiare le Regioni e le città dei diversi Stati membri dell'Unione a collaborare e ad apprendere le une dalle altre** mediante programmi comuni, progetti e reti con impatti concreti su ogni aspetto della vita economica, tra cui innovazione, accessibilità, istruzione, impresa, occupazione e ambiente. A beneficiarne possono essere anche Stati non appartenenti all'Unione ma che hanno avviato un percorso che prelude all'ingresso nell'organizzazione, utilizzando lo specifico Strumento di assistenza alla preadesione (IPA – *Instrument for Pre-Accession*).

L'ambito di applicazione, la copertura geografica, le risorse finanziarie, la concentrazione tematica e le priorità di investimento, la programmazione, la sorveglianza e la valutazione, l'assistenza tecnica, l'ammissibilità, la gestione, il controllo e la designazione, la partecipazione di Paesi terzi nonché la gestione finanziaria dell'obiettivo cooperazione territoriale europea sono disciplinati dal regolamento (UE) 2021/1059 del 24 giugno 2021.

4.5.3 Il Fondo di coesione

Istituito nel 1994 dopo il Trattato di Maastricht, il Fondo di coesione ha come obiettivo principale quello di **sostenere le Regioni europee più povere e stabilizzare le loro economie**, al fine di promuovere la crescita, l'occupazione e lo sviluppo sostenibile. Il contributo massimo del Fondo di coesione alla spesa pubblica nei singoli Stati membri è fissato all'85%. Fino al 2020 era disciplinato da uno specifico regolamento; con la programmazione 2021-2027 tali disposizioni sono state accorpate in un unico regolamento con quelle relative al FESR (regolamento UE 2021/1058).

Secondo le indicazioni dell'art. 3 del citato regolamento, il Fondo di coesione sostiene il conseguimento degli OS 2 (un'Europa resiliente, più verde e a basse emissioni di carbonio) e 3 (un'Europa più connessa attraverso il rafforzamento della mobilità).

4.6 Il Fondo sociale europeo+ (FSE+)

Il FSE+ è il principale **strumento finanziario dell'Unione europea per investire nelle risorse umane** attraverso azioni che consentano agli Stati membri e alle Regioni di conseguire livelli elevati di occupazione, una protezione sociale equa e una forza lavoro qualificata e resiliente, pronta per il mondo del lavoro del futuro, nonché società inclusive e coese finalizzate all'eliminazione della povertà e alla realizzazione dei principi enunciati nel Pilastro europeo dei diritti sociali. Il fondo è disciplinato dal regolamento (UE) 2021/1057 del 24 giugno 2021. Nel ciclo di programmazione 2021-2027 ha assunto la nuova denominazione di FSE Plus (FSE+), sottolineando in tal modo l'attività di accorpamento di varie iniziative presenti nel periodo 2014-2020. L'attuale fondo, infatti, ingloba l'Iniziativa a favore dell'Occupazione Giovanile (IOT o YEI, Youth Employment Initiative), il Fondo europeo per gli aiuti agli indigenti (FEAD) e il programma per l'occupazione e l'innovazione sociale (EaSI, Employment and Social Innovation); quest'ultimo, tuttavia, è diventato una specifica componente del FSE+.

La rinnovata struttura del Fondo sociale prevede, infatti, due diverse componenti (art. 3, par. 3, reg. UE 2021/1057), la prima delle quali è attuata in regime di *gestione concorrente* (**componente del FSE+ in regime di gestione concorrente**), pienamente inglobata nella più generale programmazione dei fondi europei, e la seconda in regime di *gestione diretta e indiretta* (**componente EaSI**).

Per la parte in gestione concorrente, il FSE+ indirizza le proprie risorse per il raggiungimento dell'OS 4 (un'Europa più sociale e inclusiva) attraverso i *13 obiettivi specifici* indicati nell'art. 4 reg. UE 2021/1057.

4.7 Fondo per la transizione giusta (JTF)

La lotta ai cambiamenti climatici e al degrado ambientale avviata dall'Unione nell'ambito del Green Deal apporterà sicuramente vantaggi a tutti nel lungo termine, ma nel medio termine potrebbe anche creare effetti distorsivi, in particolare in quelle Regioni che dipendono fortemente dai combustibili fossili a fini energetici o dove sono insediate industrie ad alta intensità di gas a effetto serra. Tale situazione potrebbe aggravare le disparità tra le Regioni, a scapito degli obiettivi di coesione sociale, economica e territoriale. Proprio per evitare tali effetti con il ciclo di programmazione 2021-2027 è stato creato il JTF (*Just Transition Fund*), il cui scopo è di **attenuare gli effetti negativi della transizione climatica** fornendo sostegno ai territori e ai lavoratori più colpiti dai cambiamenti nonché promuovere una transizione socioeconomica equilibrata. Il Fondo è disciplinato dal regolamento (UE) 2021/1056 del 24 giugno 2021.

4.8 Il Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura (FEAMPA)

Il FEAMPA contribuisce all'**attuazione della PCP (Politica Comune della Pesca) e della politica marittima dell'Unione**. Esso persegue le seguenti 4 priorità: promuovere la *pesca sostenibile e il ripristino e la conservazione delle risorse biologiche acquatiche* (priorità 1), promuovere le attività di *acquacoltura sostenibile e la trasformazione e la commercializzazione dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura* (priorità 2), consentire un'*economia blu sostenibile nelle aree costiere, insulari e interne* (priorità 3) e rafforzare la *governance internazionale degli oceani e consentire mari e oceani sicuri* (priorità 4).

L'attuale disciplina è dettata dal regolamento (UE) 2021/1139 del 7 luglio 2021.

5.1 Le condizioni abilitanti

I programmi presentati dagli Stati membri devono riportare l'indicazione del rispetto delle condizioni abilitanti, definite dall'art. 2, punto 2, reg. 2021/1060 come le **condizioni preliminari per l'attuazione efficace ed efficiente degli obiettivi specifici**. Si tratta, in pratica, di pre-condizioni che devono essere soddisfatte dallo Stato membro in anticipo affinché il programma operativo proposto possa portare ad un uso efficiente ed efficace delle risorse impegnate attraverso i fondi europei; il riferimento è a requisiti di natura normativa e sostanziale che, se non soddisfatti, possono anche determinare la sospensione dei pagamenti da parte della Commissione europea.

Le condizioni abilitanti riguardano prevalentemente la presenza e l'aggiornamento di piani di settore (es: trasporti, banda larga, gestione dei rifiuti, lavoro, istruzione/formazione ecc.) a livello nazionale e/o regionale, nonché la presenza di sistemi di monitoraggio e raccolta dati. Ad esempio per i finanziamenti richiesti nell'ambito dell'obiettivo specifico "rafforzare la connettività digitale", la condizione abilitante è la presenza di un "piano nazionale o regionale per la banda larga" che riporti una serie di dati e informazioni (mappatura delle infrastrutture, consultazione sugli investimenti programmati, ecc.).

Le condizioni sono strettamente concentrate sulle aree di maggiore impatto per l'efficacia della politica di coesione, e sono monitorate e applicate durante tutto il periodo di programmazione. Gli Stati membri non possono inviare richieste di finanziamento relative a progetti per i quali non siano state soddisfatte le condizioni abilitanti.

Le condizioni abilitanti sono individuate nell'art. 15 regolamento (UE) 2021/1060 (regolamento RDC), che opera una distinzione tra:

- **condizioni abilitanti orizzontali** applicabili a tutti gli obiettivi specifici e finalizzate ad assicurare il rispetto di alcuni principi comuni dell'Unione europea e/o della programmazione europea (rispetto dei principi della Carta dei diritti fondamentali, tutela della disabilità, rispetto delle norme su appalti pubblici e aiuti di Stato). Sono **solo 4** e per la loro individuazione si rimanda all'allegato III del regolamento, laddove sono indicati anche i criteri necessari per valutarne il soddisfacimento.

Sul punto è da ricordare anche quanto stabilito dal reg. (UE, Euratom) 2020/2092, relativo a un **regime generale di condizionalità** per la protezione del bilancio dell'Unione. Il provvedimento introduce la possibilità di adottare varie misure a carico dello Stato membro che, in seguito all'avvio di una specifica procedura, dovesse essere condannato per violazione dei principi dello Stato di diritto. Tali misure comprendono la sospensione dei pagamenti e degli impegni, la sospensione dell'erogazione dei versamenti o il rimborso anticipato dei prestiti, la riduzione dei finanziamenti nell'ambito degli impegni esistenti e il divieto di assumere nuovi impegni con i destinatari o concludere nuovi accordi su prestiti o altri strumenti garantiti dal bilancio dell'Unione;

- **condizioni abilitanti tematiche.** Nell'allegato IV del regolamento RDC sono indicate le condizioni abilitanti tematiche applicabili al FESR, al FSE+ e al Fondo di coesione e i criteri necessari per valutare se sono soddisfatte. Il numero delle condizioni abilitanti si è ridotto rispetto alle condizionalità ex ante del precedente ciclo di programmazione (**16 condizioni abilitanti**).

Lo Stato membro deve garantire che le condizioni abilitanti continuino a essere soddisfatte e rispettate durante l'intero periodo di programmazione, informando la Commissione in merito a qualsiasi modifica che incida sul loro soddisfacimento.

5.2 L'Accordo di partenariato (AP)

5.2.1 Il Codice di condotta sul partenariato

L'Accordo di partenariato (AP) è l'elemento centrale intorno al quale ruota l'intero sistema di gestione dei fondi europei. Si tratta di un documento elaborato dalle autorità centrali di ciascuno Stato membro, concertato con le Regioni e con le autorità locali e frutto di un'ampia concertazione con altri soggetti interessati, che viene sottoposto all'esame della Commissione europea e con quest'ultima eventualmente discusso, modificato e approvato. Nell'AP **ogni Stato indica le modalità con le quali intende utilizzare i fondi disponibili, con la dettagliata indicazione dei programmi che intende attuare**, e si impegna a fornire un'ampia rendicontazione dei progressi conseguiti mediante le relazioni annuali.

In realtà è il concetto stesso di partenariato ad aver assunto un ruolo centrale nei rapporti tra i vari soggetti coinvolti nel processo di gestione, sorveglianza e valutazione dei progetti finanziati dai fondi europei. Come si ricordava in precedenza per i fondi della politica di coesione si parla di *gestione concorrente* dal momento che le risorse non sono gestite direttamente dalle autorità europee ma delegate agli Stati membri; questi, a loro volta, spesso delegano le Regioni stesse ad attuare parte dei programmi proposti. Ne consegue la necessità di stabilire uno stretto rapporto di coordinamento sia a monte (tra Stato membro, istituzioni e organismi europei, in particolare la Commissione) sia a valle (tra Stato centrale e vari soggetti coinvolti: Regioni, enti locali, altre autorità pubbliche, sindacati, datori di lavoro, organizzazioni non governative ecc.). Proprio la centralità assunta da questo principio ha indotto la Commissione ad approvare un **Codice europeo di condotta sul partenariato** con il regolamento delegato (UE) n. 240/2014 del 7 gennaio 2014, che continua ad applicarsi anche per il ciclo 2021-2027. Il Codice di condotta detta disposizioni riguardanti:

- i principi di base relativi a procedure trasparenti per l'identificazione dei partner interessati, sia per l'accordo di partenariato che per i programmi (capo II);
- i principi essenziali e le buone prassi in materia di coinvolgimento dei partner nella preparazione dell'accordo di partenariato e dei programmi (capo III);
- le buone prassi relative alla formulazione delle norme riguardanti la composizione e le procedure interne dei comitati di sorveglianza (capo IV);
- i principi essenziali e le buone prassi riguardanti il coinvolgimento dei partner nella preparazione di inviti a preparare proposte e relazioni sullo stato dei lavori e in materia di sorveglianza e valutazione dei programmi (capo V);
- le indicazioni sulle modalità di rafforzamento della capacità istituzionale dei partner mediante la predisposizione di un'adeguata assistenza tecnica e ruolo della Commissione europea nella diffusione di buone pratiche (capo VI).

5.2.2 Preparazione e presentazione dell'Accordo di partenariato

L'AP è un documento strategico e conciso, redatto in conformità del modello riportato nell'allegato II del regolamento (UE) 2021/1060 e che non supera le 35 pagine, a meno che lo Stato membro, di propria iniziativa, non decida di estenderne la lunghezza. Lo Stato membro può inserire l'Accordo di partenariato in uno dei suoi programmi.

Le regole per la predisposizione dell'AP sono riportate nell'art. 10 del regolamento (UE) 2021/1060. Tale articolo stabilisce che:

- ogni Stato membro prepara un AP che espone l'orientamento strategico per la programmazione e le modalità per un impiego efficace ed efficiente del FESR, del FSE+, del Fondo di coesione, del JTF e del FEAMPA per il periodo compreso fra il 1° gennaio 2021 e il 31 dicembre 2027;
- l'AP è redatto in conformità del Codice di condotta sul partenariato. Se uno Stato membro prevede un partenariato globale già nel corso della preparazione dei suoi programmi, tale requisito si considera rispettato;
- lo Stato membro presenta l'AP alla Commissione prima della presentazione del primo programma o contestualmente alla stessa. Fanno eccezione i programmi Interreg che possono essere sottoposti alla Commissione anche prima di tale data. L'AP può essere inoltrato unitamente al pertinente Programma nazionale di riforma annuale e al Piano nazionale integrato per l'energia e il clima.

5.2.3 Contenuto dell'accordo

Gli elementi che devono essere riportati nell'Accordo di partenariato sono indicati nell'art. 11 del regolamento (UE) 2021/1060. Tale articolo richiama i seguenti elementi:

- gli obiettivi strategici selezionati e l'obiettivo specifico del JTF, comprensivi dell'indicazione di quali fondi oggetto dell'AP e programmi perseguiranno tali obiettivi strategici e della relativa giustificazione, tenendo presenti le pertinenti raccomandazioni specifiche per Paese, il Piano nazionale integrato per l'energia e il clima, i principi del Pilastro europeo dei diritti sociali e, se del caso, le sfide regionali;
- per ciascuno degli obiettivi strategici selezionati e per l'obiettivo specifico del JTF:
 1. una sintesi delle scelte strategiche e dei principali risultati attesi per ciascuno dei fondi oggetto dell'Accordo di partenariato;
 2. il coordinamento, la delimitazione e la complementarità tra i fondi e, se del caso, il coordinamento tra i programmi nazionali e regionali;
 3. le complementarità e le sinergie tra i fondi oggetto dell'Accordo di partenariato, l'AMIF, l'ISF, il BMVI e altri strumenti dell'Unione, compresi i progetti strategici integrati e i progetti strategici per la natura del programma LIFE e, se del caso, i progetti finanziati nell'ambito di Orizzonte Europa;
- la dotazione finanziaria preliminare a carico di ciascuno dei fondi oggetto dell'AP suddivisa per obiettivo strategico a livello nazionale e, se del caso, regionale, rispettando le norme specifiche di ciascun fondo sulla concentrazione tematica e la dotazione finanziaria preliminare per l'obiettivo specifico del JTF, comprese eventuali risorse del FESR e del FSE+ da trasferire al JTF;
- l'obiettivo preliminare relativo al contributo all'azione per il clima (art. 6, par. 2, RDC);

- se applicabile, la ripartizione delle risorse finanziarie per categoria di Regioni (redatta in conformità dell'art. 108, par. 2, RDC) e gli importi delle dotazioni di cui si propone il trasferimento (artt. 26 e 111 RDC), compresa una giustificazione di tali trasferimenti;
- per l'assistenza tecnica, la scelta dello Stato membro in relazione alla forma di contributo dell'Unione (art. 36, par. 3 RDC), e, se del caso, la dotazione finanziaria preliminare a carico di ciascuno dei fondi oggetto dell'AP a livello nazionale e la ripartizione delle risorse finanziarie per programma e per categoria di Regioni;
- gli importi dei contributi da versare al programma InvestEU suddivisi per fondo e per categoria di Regione, se applicabile;
- l'elenco dei programmi previsti nell'ambito dei fondi oggetto dell'AP con le rispettive dotazioni finanziarie preliminari suddivise per fondo e il corrispondente contributo nazionale per categoria di Regione, se applicabile;
- una sintesi delle azioni che lo Stato membro interessato prevede di adottare per rafforzare la propria capacità amministrativa di attuazione dei fondi oggetto dell'AP;
- se del caso, un approccio integrato volto ad affrontare le sfide demografiche o le esigenze specifiche delle Regioni e delle aree.

Per quanto riguarda l'obiettivo CTE (Interreg), l'AP contiene solo l'elenco dei programmi previsti.

L'Accordo può anche riportare una sintesi della valutazione del soddisfacimento delle pertinenti condizioni abilitanti (art. 15 RDC e Allegati III e IV).

5.2.4 Approvazione e modifica dell'Accordo

Le procedure di adozione e di modifica dell'Accordo di partenariato sono indicati negli articoli 12 e 13 regolamento (UE) 2021/1060.

Con riferimento alla **fase di approvazione**, l'art. 12 richiama i seguenti passaggi:

- la Commissione *valuta l'AP* e la sua conformità al RDC e alle norme specifiche dei fondi nel rispetto del principio di proporzionalità, tenendo conto della natura strategica del documento, del numero di programmi interessati e dell'importo totale delle risorse destinate allo Stato membro interessato;
- la Commissione può *formulare osservazioni entro 3 mesi* dalla data di presentazione dell'AP da parte dello Stato membro. Quest'ultimo rivede il documento tenendo conto delle osservazioni formulate;
- la Commissione adotta, mediante un atto di esecuzione, una *decisione che approva l'AP entro 4 mesi* dalla data della prima presentazione da parte dello Stato membro. Se l'AP è inserito in un programma (art. 10, par. 6, RDC), entro 6 mesi dalla data di presentazione di quest'ultimo la Commissione adotta, mediante un atto di esecuzione, un'unica decisione in cui si approvano sia l'AP che il programma.

Con riferimento all'eventuale **modifica**, l'art. 13 afferma che uno Stato membro può presentare, *entro il 31 marzo 2025*, un *AP modificato* che tenga conto dei risultati del riesame intermedio. Segue una fase di valutazione da parte della Commissione che può, *entro 3 mesi*, *formulare osservazioni*, obbligando lo Stato membro a rivedere l'AP modificato. Il sigillo finale si ha con l'approvazione delle modifiche da parte della Commissione, *non oltre 6 mesi* dalla prima presentazione da parte dello Stato membro.

5.2.5 L'Accordo di partenariato dell'Italia

L'Accordo di partenariato per il periodo 2021-2027 è ancora in fase di definizione in tutti gli Stati membri. In Italia i lavori preparatori hanno preso avvio il 27 marzo 2019, con il coordinamento del Dipartimento per le Politiche di Coesione (DPCoe) e il coinvolgimento di tutti i soggetti del partenariato istituzionale ed economico-sociale del Paese (*partenariato globale*).

Il confronto partenariale si articola in 5 Tavoli tematici, ognuno dei quali corrisponde ad uno dei più volte richiamati 5 Obiettivi Strategici (OS). I lavori tengono conto degli "Orientamenti in materia di investimenti finanziati dalla politica di coesione 2021-2027 per l'Italia" espressi nell'Allegato D al Country Report 2019.

Per orientare i lavori preparatori il DPCoe ha proposto quattro "temi unificanti": *lavoro di qualità, territorio e risorse naturali per le generazioni future, omogeneità e qualità dei servizi per i cittadini, cultura veicolo di coesione economica e sociale*.

I contributi proposti dal partenariato saranno successivamente oggetto di elaborazione e sintesi e confluiranno nell'Accordo di partenariato da presentare alla Commissione europea e la base sulla quale saranno elaborati i Programmi Operativi.

5.3 I Programmi Operativi (PO)

Come più volte ricordato i fondi europei sono attuati mediante Programmi Operativi (PO) conformemente all'AP. I PO si suddividono in Programmi Operativi Nazionali (PON) e Programmi Operativi Regionali (POR), che possono essere monofondo o plurifondo.

Ciascun programma copre il periodo compreso fra il 1° gennaio 2021 e il 31 dicembre 2027. Le regole generali sulla predisposizione, sul contenuto e sull'eventuale modifica sono riportate negli articoli 21 e seguenti del regolamento (UE) 2021/1060.

All'art. 21 si afferma che i programmi sono **elaborati dagli Stati membri o da un'autorità da essi designata**, in cooperazione con i partner. Gli Stati membri elaborano i programmi sulla base di procedure che sono trasparenti nei confronti del pubblico e conformemente ai rispettivi quadri istituzionali e giuridici. È prevista una stretta cooperazione tra gli Stati membri e la Commissione per garantire un efficace coordinamento nella preparazione e nell'attuazione.

I PO sono sottoposti al vaglio della Commissione entro 3 mesi dalla presentazione dell'AP (fanno eccezione quelli relativi all'AMIF, all'ISF e al BMVI, per i quali i programmi devono essere presentati non oltre 3 mesi dall'entrata in vigore del pertinente regolamento specifico del fondo). Un modello di presentazione dei programmi è previsto nell'allegato V (allegato VI per AMIF, ISF e BMVI).

L'**approvazione dei programmi** da parte della Commissione avviene in seguito alla valutazione della coerenza con il RDC, con i regolamenti di ciascun fondo e con l'Accordo di partenariato. Nella sua valutazione la Commissione tiene conto in particolare delle raccomandazioni specifiche per Paese, delle pertinenti sfide individuate nei Piani nazionali integrati per l'energia e il clima e dei principi del Pilastro europeo dei diritti sociali, nonché del modo in cui vi si è dato seguito. Le osservazioni della Commissione devono pervenire allo Stato membro entro 3 mesi, che deve provvedere alla modifica. L'approvazione definitiva avviene entro 5 mesi dall'iniziale presentazione.

Una procedura simile si applica per l'eventuale **modifica del programma**. In questo caso si ha una comunicazione dello Stato membro alla Commissione nella quale si indicano le

motivazioni per le quali si ritiene di dover modificare il programma, indicando in particolare l'impatto atteso delle modifiche. La Commissione può formulare osservazioni entro 2 mesi. Se queste ultime sono recepite dallo Stato membro si procede all'approvazione del programma rivisto entro 4 mesi.

5.4 La gestione dell'Accordo di partenariato e dei programmi operativi

La verifica sullo stato di attuazione di un programma è affidato in prima istanza ad un **Comitato di sorveglianza** che lo Stato membro deve istituire, d'intesa con l'autorità di gestione, entro 3 mesi dalla data di notifica della decisione della Commissione di adozione di un programma (artt. 38 e seguenti del regolamento UE 2021/1060). È possibile istituire un unico Comitato di sorveglianza per coprire più di un programma.

Il Comitato si riunisce almeno una volta all'anno per valutare l'attuazione del programma e i progressi compiuti nel conseguimento dei suoi obiettivi; esamina anche tutti gli aspetti che incidono sui risultati del programma, comprese le conclusioni delle verifiche di efficacia dell'attuazione. Può formulare osservazioni all'Autorità di gestione in merito all'attuazione e alla valutazione del programma, comprese azioni relative alla riduzione degli oneri amministrativi a carico dei beneficiari. Il Comitato di sorveglianza controlla le azioni intraprese a seguito delle stesse.

Per quanto riguarda gli aspetti gestionali, invece, il regolamento RDC prevede, per ciascun programma operativo, che lo Stato membro proceda alla nomina di:

- un'*Autorità di gestione*, vale a dire un soggetto al quale lo Stato membro attribuisce il compito di gestire uno o più programmi operativi;
- un'*Autorità di audit*, funzionalmente indipendente dall'Autorità di gestione, *responsabile della verifica dell'efficace funzionamento del sistema di gestione e controllo*.

L'**Autorità di gestione** (artt. 71 e seguenti regolamento UE 2021/1060) è un'autorità pubblica o un organismo pubblico nazionale, regionale o locale o un organismo privato designato dallo Stato membro per ciascun programma operativo; può essere designata anche per più di un programma operativo. A questa struttura sono attribuiti molteplici compiti. In primo luogo è responsabile della gestione del programma operativo conformemente al principio della sana gestione finanziaria. Deve inoltre:

- provvedere a tutte le operazioni relative alla gestione del programma, in particolare assistere il comitato di sorveglianza e fornirgli le informazioni necessarie allo svolgimento dei suoi compiti, nello specifico dati relativi ai progressi del programma operativo nel raggiungimento degli obiettivi, dati finanziari e dati relativi a indicatori e target intermedi;
- elaborare e presentare alla Commissione le relazioni di attuazione annuali e finali, rendere disponibili agli organismi intermedi e ai beneficiari informazioni pertinenti rispettivamente per l'esecuzione dei loro compiti e l'attuazione delle operazioni, istituire un sistema di registrazione e conservazione informatizzata dei dati relativi a ciascuna operazione;
- provvedere alla selezione dei progetti, elaborando e approvando le procedure e i criteri di selezione adeguati;
- garantire la corretta gestione finanziaria del programma operativo e istituire le procedure di controllo e verifica.

All'Autorità di gestione possono essere affidati anche compiti che rientrano nella cosiddetta *funzione contabile*, che include le attività volte a redigere e presentare le domande di paga-

mento alla Commissione, redigere e presentare i conti (confermandone la completezza, l'accuratezza e la veridicità) e conservare registrazioni elettroniche di tutti gli elementi dei conti, comprese le domande di pagamento, convertire in euro gli importi delle spese sostenute in un'altra valuta.

Quelli relativi alla funzione contabile sono attività che nel ciclo di programmazione 2014-2020 erano affidati all'*Autorità di certificazione*; nel nuovo ciclo il soggetto designato è l'*Autorità di gestione*, anche se gli Stati membri possono individuare un altro organismo.

L'*Autorità di gestione* può individuare uno o più **organismi intermedi** (pubblici o privati) per lo svolgimento di determinati compiti sotto la sua responsabilità. I relativi accordi sono registrati per iscritto. Gli Stati membri assicurano che sia rispettato il principio della separazione delle funzioni tra le autorità del programma e all'interno di queste.

L'**Autorità di audit** (artt. 77 e ss. RDC) garantisce lo svolgimento di attività di verifica sul corretto funzionamento del sistema di gestione e controllo del programma operativo e su un campione adeguato di operazioni sulla base delle spese dichiarate. I controlli di audit cui sono sottoposte le spese dichiarate si basano su un campione rappresentativo e, come regola generale, su un metodo di campionamento statistico.

5.5 La verifica dell'Accordo di partenariato e dei Programmi Operativi. Il sistema di gestione e controllo (SI.GE.CO.)

Il regolamento (UE) 2021/1060 prevede che ogni Stato membro istituisca un sistema di gestione e controllo (SI.GE.CO.) dei suoi programmi e ne assicuri il funzionamento secondo il principio della sana gestione finanziaria.

I requisiti fondamentali sono individuati nell'allegato XI del RDC, laddove si stabilisce che il SI.GE.CO. deve garantire:

- separazione delle funzioni e disposizioni scritte appropriate relativamente ai compiti di rendicontazione, supervisione e sorveglianza delegati a un organismo intermedio;
- criteri e procedure appropriate per la selezione delle operazioni;
- informazioni appropriate ai beneficiari sulle condizioni applicabili in relazione al sostegno per le operazioni selezionate;
- verifiche di gestione appropriate, comprese adeguate procedure per verificare l'adempimento delle condizioni per il finanziamento non collegato ai costi e per le opzioni semplificate in materia di costi;
- sistema efficace atto ad assicurare che siano detenuti tutti i documenti necessari alla pista di controllo;
- sistema elettronico affidabile (compresi i collegamenti con sistemi elettronici per lo scambio di dati con i beneficiari) per la registrazione e la conservazione dei dati a fini di sorveglianza, valutazione, gestione finanziaria, verifiche e audit, compresi adeguati processi volti a garantire la sicurezza, l'integrità e la riservatezza dei dati e l'autenticazione degli utenti;
- efficace attuazione di misure antifrode proporzionate;
- procedure appropriate per elaborare la dichiarazione di gestione, per confermare che le spese registrate nei conti sono legittime e regolari e per la redazione e la presentazione delle domande di pagamento e dei conti e conferma della completezza, dell'accuratezza e della veridicità dei conti;

- adeguata separazione delle funzioni e indipendenza funzionale tra l’Autorità di audit (e gli eventuali organismi che svolgono le attività di audit sotto la responsabilità dell’Autorità di audit, sui quali quest’ultima fa affidamento ed esercita supervisione, se del caso) e le altre autorità del programma e il lavoro di audit eseguito secondo i principi di audit riconosciuti a livello internazionale;
- audit adeguati dei sistemi, delle operazioni e dei conti;
- procedure adeguate per l’emissione di un parere di audit affidabile e per la preparazione della relazione annuale di controllo.

5.6 Il trasferimento di risorse

Una delle novità di maggiore rilevanza per il ciclo di programmazione 2021-2027 è la possibilità di operare diversi trasferimenti di risorse tra i fondi, concedendo un certo margine di flessibilità agli Stati membri nella loro allocazione. Nel RDC si stabilisce, infatti, che al momento della presentazione dell’Accordo di Partenariato o con una successiva richiesta di modifica al programma è possibile operare i seguenti **trasferimenti tra fondi**:

- fino al 5% della dotazione nazionale iniziale di ciascun Fondo *a qualsiasi altro* strumento in regime di gestione diretta o indiretta (art. 26 RDC), se tale possibilità è prevista nell’atto di base di tale strumento (è consentito il “ritrasferimento” di tale importo);
- fino al 5% della dotazione nazionale iniziale di ciascun fondo *a un altro fondo o ad altri fondi disciplinati dall’RDC* (art. 26 RDC);
- fino al 20% della dotazione nazionale iniziale di ogni fondo tra il FESR, il FSE+ o il Fondo di coesione entro i limiti delle risorse globali dello Stato membro per l’obiettivo IFCO. Gli Stati membri il cui tasso medio di disoccupazione totale per il periodo 2017-2019 è inferiore al 3% possono chiedere di trasferire un importo supplementare che va fino al 25% della dotazione nazionale iniziale (art. 26 RDC);
- fino al 15% della dotazione del FESR e del FSE+ *al JTF*; l’importo trasferito non può comunque superare il triplo dell’importo della dotazione complessiva del JTF. Tali trasferimenti sono definitivi (art. 27 RDC).

Sono consentiti anche **trasferimenti tra le risorse assegnate a ciascuna categoria di Regioni** di uno Stato membro (art. 111 RDC). In particolare:

- fino al 5% della dotazione iniziale delle Regioni meno sviluppate può essere allocata a quelle in transizione o più sviluppate. Analogo limite si applica per le risorse dalle Regioni in transizione verso quelle più sviluppate. La percentuale può salire al 10% negli Stati membri con reddito nazionale lordo inferiore al 90% della media UE-27;
- nessuna limitazione è, invece, prevista per i *trasferimenti inversi*, dalle Regioni più sviluppate o in transizione verso quelle meno sviluppate oppure dalle Regioni più sviluppate verso quelle in transizione

Nell’Accordo di partenariato gli Stati membri possono anche chiedere che un importo, nella percentuale massima del 2% della dotazione nazionale iniziale rispettivamente per il FESR, il FSE+, il Fondo di coesione e il FEAMPA, sia destinato al **programma InvestEU**. Gli Stati membri possono assegnare un ulteriore importo che va fino al 3% della dotazione nazionale iniziale di ciascuno di tali fondi dopo il 1° gennaio 2023 mediante una o più richieste di modifica del programma (art. 14 RDC).

5.7 Il disimpegno

Con il termine disimpegno si indica il principio in base al quale se una somma stanziata a favore di un dato programma non viene ritirata entro un termine prefissato tutte le **somme non versate non saranno più disponibili** per quel programma.

Nel ciclo di programmazione 2014-2020 si applicava la cosiddetta regola del N+3: la mancata richiesta delle risorse messe a disposizione entro 3 anni dall'approvazione del programma comportava la definitiva perdita dell'importo (ad esempio le risorse di un programma approvato nel 2016 andavano richieste entro il 2019).

Con il ciclo di programmazione 2021-2027 la **regola del N+3** è stata riproposta. Ai sensi dell'art. 105, par. 1, RDC, la Commissione disimpegna l'importo di un programma non impiegato per il prefinanziamento o per il quale non è stata presentata una domanda di pagamento entro il 31 dicembre del terzo anno civile successivo all'anno degli impegni di bilancio per gli anni dal 2021 al 2026.

Per gli impegni assunti nel 2027, invece, si applica la **regola N+2**: ai sensi dell'art. 105, par. 2, RDC, si procede al disimpegno delle risorse ancora disponibili al 31 dicembre 2029 qualora il pacchetto di affidabilità e la relazione finale in materia di *performance* non sono stati presentati alla Commissione.

Eccezioni alle regole di disimpegno sono previste dal successivo art. 106 RDC per quelle situazioni in cui lo Stato membro invoca circostanze di forza maggiore: operazioni sospese in virtù di un *procedimento giudiziario o di un ricorso amministrativo* con effetto sospensivo o impossibilità di presentare una domanda di pagamento per *cause di forza maggiore* che incidono gravemente sull'attuazione dell'intero programma o di parte dello stesso.

Capitolo 6

Il Next Generation EU (NGEU)

6.1 Le ragioni del Next Generation EU e le sue peculiarità

L'Unione europea ha risposto alla crisi pandemica COVID-19 con l'approvazione del Next Generation EU (NGEU). Si tratta di uno strumento del tutto eccezionale che presenta caratteristiche diverse dalle altre azioni dell'Unione: non si tratta di un fondo aggiuntivo rispetto a quelli esistenti, non è un nuovo programma, non è una strategia di lungo periodo. Il NGEU è uno **strumento avente natura emergenziale, durata temporanea e valenza una tantum, utilizzabile esclusivamente per un'efficace risposta alla crisi e per l'adozione di misure per incentivare la ripresa**. Prevede investimenti e riforme per accelerare la transizione ecologica e digitale, migliorare la formazione delle lavoratrici e dei lavoratori e conseguire una maggiore equità di genere, territoriale e generazionale.

Le principali caratteristiche del Next Generation EU (NGEU) sono:

- **non coincide con il ciclo di programmazione ordinario dell'Unione** per il periodo 2021-2027. Le risorse, infatti, possono essere impegnate fino alla fine del 2023, mentre riforme e investimenti devono essere attuati entro il 2026;
- è **articolato in 7 misure**. Il NGEU è il piano complessivo per il rilancio post-pandemia, nell'ambito del quale sono previste diverse azioni, alcune delle quali svincolate dalla programmazione di lungo termine dell'Unione mentre altre apportano risorse aggiuntive a programmi già esistenti. Le azioni previste sono: Dispositivo per la Ripresa e al Resilienza (RRF), ReactEU, JTF, Sviluppo rurale, InvestEU, Orizzonte Europa, RescEU;
- **attinge risorse dal mercato** e non dal bilancio dell'Unione. Come più volte sottolineato, l'elemento più innovativo è la "condivisione" del debito. Attraverso l'emissione di specifiche obbligazioni la Commissione europea è stata autorizzata a raccogliere risorse aggiuntive (a nome dell'intera Unione) per finanziare i progetti straordinari previsti.

Per l'Italia (la maggiore beneficiaria delle risorse messe a disposizione) il NGEU rappresenta un'importante opportunità per investimenti in settori cruciali, per avviare riforme attese da tempo, per modernizzare la pubblica amministrazione, rafforzare il sistema produttivo e intensificare gli sforzi nel contrasto alla povertà, all'esclusione sociale e alle disuguaglianze. Il NGEU può essere l'occasione per riprendere un percorso di crescita economica sostenibile e duraturo nella fase post-pandemica.

6.2 Il quadro giuridico

L'accordo politico sul NGEU è stato giuridicamente tradotto in una serie di provvedimenti che hanno disciplinato sia lo strumento nel suo complesso (e in particolare fissato gli importi delle risorse a disposizione) sia le singole azioni. Gli atti giuridici di riferimento sono:

- il **regolamento (UE) 2020/2094** del 14 dicembre 2020 che istituisce uno strumento dell'Unione europea per la ripresa, a sostegno alla ripresa dell'economia dopo la crisi



COVID-19. È il **regolamento quadro NGEU** che fissa gli obiettivi generali, stanziando le risorse e le ripartisce tra le diverse misure;

- il **regolamento (UE) 2021/241** del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza (**RRF**), ne stabilisce gli obiettivi, le forme di finanziamento e le regole di erogazione. Disciplina anche il contenuto e le procedure per la presentazione dei Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza (PNRR) che ogni Stato ha dovuto elaborare per accedere alle risorse messe a disposizione;
- il **regolamento (UE) 2020/2221** del 23 dicembre 2020 che, attraverso modifiche al reg. (UE) n. 1303/2013 (che definiva il quadro generale dei fondi europei per il periodo 2014-2020), prevede risorse aggiuntive per il 2021 e il 2022 per le azioni avviate nell'ambito degli strumenti già esistenti del pacchetto **ReactEU**;
- il **regolamento (UE) 2021/523** del 24 marzo 2021 che istituisce il programma **InvestEU**, con il quale sono concesse garanzie dell'Unione per sostenere operazioni di finanziamento e di investimento;
- il già citato **regolamento (UE) 2021/1056** del 24 giugno 2021 con il quale è stato istituito il Fondo per una transizione giusta (**JTF**). Merita di essere ricordata anche la decisione di esecuzione (UE) 2021/1129 del 5 luglio 2021 che stabilisce la ripartizione annuale per Stato membro della dotazione del JTF;
- il **regolamento (UE) 2021/836** del 20 maggio 2021 che modifica la decisione n. 1313/2013/UE su un meccanismo unionale di protezione civile per attuare le disposizioni relative al **RescueEU**;
- il **regolamento (UE) 2020/2220** del 23 dicembre 2020 che ha introdotto disposizioni transitorie per la politica agricola relative al periodo 2021 e 2022 e ha anche attribuito le risorse del NGEU destinate allo **sviluppo rurale**;
- il **regolamento (UE) 2021/695** del 28 aprile 2021 che ha disciplinato il programma **Orizzonte Europa** e ha incluso i fondi del NGEU nella dotazione finanziaria complessiva.

6.3 Le principali misure del NGEU: il RRF e il ReactEU

Anche se articolato in sette diverse misure, gran parte delle risorse del NGEU (oltre il 96%) è destinato a due soli strumenti, di cui l'Italia è la prima beneficiaria in valore assoluto. Si tratta:

- del **Dispositivo per la Ripresa e Resilienza (RRF)**, che garantisce al nostro Paese risorse per 191,5 miliardi di euro, da impiegare nel periodo 2021-2026, delle quali 68,9 miliardi sono sovvenzioni a fondo perduto.

L'importo effettivo della quota di sovvenzioni dipende da vari parametri che possono cambiare nel tempo. Nel periodo 2021-2022 è prevista la ripartizione del 70% delle risorse disponibili, sulla base dei seguenti criteri: tasso di disoccupazione 2015-2019, inverso del PIL pro capite e quota di popolazione. Il restante 30%, da ripartire entro il 2023, terrà conto dei seguenti parametri: calo del PIL reale 2020, calo complessivo del PIL reale 2020-2021, inverso del PIL pro capite e quota di popolazione.

Per accedere a tali risorse, il regolamento che disciplina l'RRF richiede agli Stati membri di presentare un pacchetto di investimenti e riforme, il *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza* (PNRR), che indichi i settori nei quali si intende operare, in linea con le grandi aree di intervento individuate dallo stesso provvedimento europeo.

È opportuno sottolineare in questa sede l'uso improprio dell'espressione *Recovery Fund*, non impiegata nei documenti ufficiali dell'Unione (dove si ricorre al termine "dispositivo"), ma ampiamente utiliz-

zata a livello giornalistico e politico (probabilmente perché più immediata rispetto a quella ufficiale, indubbiamente più ostica). Altrettanto improprio è l'utilizzo delle espressioni *Next Generation EU* e *Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza* come sinonimi; come visto l'RRF è solo una delle azioni previste nell'ambito del NGEU, anche se rappresenta di gran lunga la parte preponderante. L'espressione *Recovery Plan*, invece, è ormai ampiamente in uso (anche tra le istituzioni europee) per indicare gli specifici Piani predisposti dagli Stati membri (i PNRR);

- del **Pacchetto di Assistenza alla Ripresa per la Coesione e i Territori d'Europa (ReactEU)**, che assegna risorse supplementari per incrementare la politica di coesione.

RISORSE DISPONIBILI ATTRAVERSO IL NEXT GENERATION EU (NGEU) (*)			
	RISORSE (miliardi di euro)		<i>Il 70% delle risorse deve essere impegnato nel biennio 2021-2022. La quota residua entro il 2023. Le cifre sono indicate a prezzi 2018</i>
	Complessive	Italia	
<i>Recovery and Resilience Facility (RRF)</i>	672,5	191,5 (*)	<i>(*) Al PNRR italiano sono allocate risorse per 191,5 miliardi di euro derivanti dal RRF e per 30,6 miliardi attraverso il Fondo complementare istituito dall'Italia (D.L. 59/2021, conv. in L. 101/2021). Il totale ammonta a di 222,1 miliardi. Sono stati stanziati, entro il 2032, ulteriori 26 miliardi da destinare alla realizzazione di opere specifiche e per il reintegro delle risorse del Fondo Sviluppo e Coesione. Nel complesso si potrà disporre di circa 248 miliardi di euro. Il Piano destina 82 miliardi al Mezzogiorno su 206 miliardi ripartibili secondo il criterio del territorio (per una quota dunque del 40%).</i>
<i>SOVVENZIONI (GRANTS)</i>	312,5	68,9	
<i>PRESTITI (LOANS)</i>	360,0	122,6	
<i>ReactEU</i>	47,5	13,5	
<i>Fondo per la Transizione Giusta (JTF)</i>	10,0	0,5	
<i>Sviluppo rurale</i>	7,5	0,8	
<i>InvestEU</i>	5,6	—	
<i>Orizzonte Europa</i>	5	0,5	
<i>RescEU</i>	1,9	0,2	
Totale	750,0	207,0	

(*) Tutte le cifre sono espresse sulla base dei prezzi 2018. Ai prezzi maggio 2021 la dotazione di NGEU è pari a 807,1 miliardi di euro, che comprendono 724 miliardi di euro per il RRF (338 miliardi in sovvenzioni e 386 miliardi in prestiti).

6.4 I pilastri del RRF e i principi orizzontali

L'iniziativa NGEU canalizza notevoli risorse verso Paesi (quali l'Italia) che, pur caratterizzati da livelli di reddito per persona in linea con la media UE, hanno sofferto di bassa crescita economica ed elevata disoccupazione. Il **meccanismo di allocazione** tra Stati Membri riflette, infatti, non solo variabili strutturali come la popolazione, ma anche variabili contingenti come la perdita di PIL legato alla pandemia.

Il NGEU intende promuovere una robusta ripresa dell'economia europea all'insegna della transizione ecologica, della digitalizzazione, della competitività, della formazione e dell'inclusione sociale, territoriale e di genere. Il regolamento RRF (art. 3 reg. UE 2021/241) enuncia le **6 grandi aree di intervento (pilastri)** sui quali i Piani nazionali (PNRR) si devono focalizzare:

- 1. transizione verde.** Gli Stati membri devono illustrare come i loro Piani contribuiscono al raggiungimento degli obiettivi climatici, ambientali ed energetici adottati dall'Unione. Quanto agli obiettivi ambientali fissati a livello dell'Unione europea, il Piano deve contribuire al loro raggiungimento anche attraverso l'uso delle tecnologie digitali più avanzate,

la protezione delle risorse idriche e marine, la transizione verso un'economia circolare, la riduzione e il riciclaggio dei rifiuti, la prevenzione dell'inquinamento e la protezione e il ripristino di ecosistemi sani;

2. **trasformazione digitale.** I Piani devono dedicarvi almeno il 20% della spesa complessiva per investimenti e riforme; l'obiettivo è migliorare le prestazioni digitali sintetizzate dall'Indice di digitalizzazione dell'economia e della società (DESI). Il pilastro digitale dei PNRR deve comprendere la razionalizzazione e digitalizzazione della pubblica amministrazione e lo sviluppo dei servizi pubblici digitali. Si deve, inoltre, migliorare la connettività, anche tramite un'ampia diffusione di reti di telecomunicazione (TLC) ad altissima capacità. Le competenze digitali di cittadini e lavoratori devono aumentare, così come la loro capacità di accesso a strumenti e servizi digitali, particolarmente per i gruppi sociali vulnerabili;
3. **crecita intelligente, sostenibile e inclusiva.** I Piani devono rispondere alle conseguenze economiche e sociali della crisi pandemica attraverso strategie economiche che portino a una ripresa rapida, solida e inclusiva. Devono, pertanto, contribuire a migliorare la produttività, la competitività e la stabilità macroeconomica. Devono, altresì, contribuire all'attuazione del Pilastro europeo dei diritti sociali in relazione alle sue dimensioni di pari opportunità e accesso al mercato del lavoro, condizioni di lavoro eque, accesso all'assistenza sanitaria e protezione e inclusione sociale;
4. **coesione sociale e territoriale.** I Piani rafforzano la coesione e riducono le disparità locali, regionali e fra centri urbani e aree rurali. Devono ridurre le disuguaglianze di genere e di reddito e alle tendenze demografiche. Gli Stati membri devono descrivere le tendenze e i cambiamenti intervenuti negli ultimi anni, anche in conseguenza dell'epidemia da COVID-19, e spiegare come i rispettivi Piani allevino la crisi e promuovano la coesione e la risoluzione degli squilibri territoriali;
5. **salute e resilienza economica, sociale e istituzionale.** Gli Stati membri devono rafforzare la propria capacità di risposta a shock economici, sociali e ambientali e a cambiamenti strutturali in modo equo, sostenibile e inclusivo. La pandemia ha evidenziato la vulnerabilità dei sistemi sanitari di fronte a tassi di contagio elevati e altre debolezze strutturali e la crisi economica ha esacerbato gli squilibri e le disparità territoriali. Si deve, pertanto, puntare a rafforzare le catene di approvvigionamento e le infrastrutture industriali e sanitarie;
6. **politiche per le nuove generazioni, l'infanzia e i giovani.** Le nuove generazioni di europei non devono subire danni permanenti dalla crisi COVID-19. In linea con i principi del Pilastro europeo dei diritti sociali, gli Stati membri devono puntare a colmare i divari generazionali e rafforzare le politiche attive del lavoro e l'integrazione dei disoccupati. Risorse aggiuntive devono essere investite nel miglioramento dell'accesso e delle opportunità per bambini e giovani e all'istruzione, alla salute, all'alimentazione e agli alloggi.

Il sostegno finanziario fornito nell'ambito del dispositivo è subordinato al rispetto di specifici **principi orizzontali** indicati nel reg. (UE) 2021/241, ovvero:

- *non può sostituire le spese di bilancio correnti al livello nazionali se non in casi debitamente giustificati (art. 5);*
- *deve rispettare il principio di addizionalità e finanziamento complementare (art. 9): le risorse possono aggiungersi al sostegno fornito nell'ambito di altri fondi e programmi UE, a condizione di non coprire lo stesso costo;*
- *può finanziare solo misure che rispettino il principio di non apportare danno significativo agli obiettivi ambientali dell'Unione (do no significant harm) in termini di cambiamenti*

climatici, uso sostenibile e protezione delle acque e delle risorse marine, economia circolare, prevenzione e riduzione dell'inquinamento e protezione e ripristino di biodiversità e eco-sistemi (art. 5).

6.5 Il ReactEU (Assistenza alla ripresa per la coesione e i territori d'Europa)

Il ReactEU (*Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe*/Pacchetto di Assistenza alla Ripresa per la Coesione e i Territori d'Europa), entrato in vigore il 1° gennaio 2021, è lo strumento europeo che dà seguito e amplia le misure di risposta alla crisi generata dal COVID-19 adottate tramite l'Iniziativa di Investimento in Risposta al Coronavirus (CRII) e l'Iniziativa di Investimento in Risposta al Coronavirus Plus (CRII+).

Con una dotazione finanziaria di 47,5 miliardi di euro (50,5 miliardi a prezzi correnti), ReactEU contribuirà a una ripresa dell'economia verde, digitale e resiliente aggiungendo nuove risorse ai programmi della **politica di coesione**. Quest'ultima è la principale politica di investimenti dell'Unione e una delle più concrete espressioni dello spirito di solidarietà tra gli Stati membri, essendo improntata alla riduzione del divario fra le diverse Regioni, promuovendo uno sviluppo territoriale più equilibrato e sostenibile.

Con il ReactEU sono destinate risorse aggiuntive per la politica di coesione 2014-2020, indirizzate ai Paesi più colpiti dalla pandemia; all'Italia è assegnata la quota più alta (13,5 miliardi su 47,5 miliardi complessivi), di cui quasi 8,5 miliardi sono rivolti al Mezzogiorno. La nuova programmazione valorizza le tematiche dell'innovazione e green, introduce un nuovo capitolo per affrontare i cronici problemi idrici, irrobustisce i sostegni alle PMI meridionali e investe risorse sulla ricerca, l'istruzione, il lavoro. In coerenza con le indicazioni europee, sono previste esclusivamente misure effettivamente realizzabili entro la scadenza del 2023, gestite a livello nazionale attraverso lo strumento dei PON.

