



## IL FONDO DI SOLIDARIETÀ

Il Fondo di solidarietà dell'Unione europea permette all'UE di sostenere finanziariamente uno Stato membro, un paese in via di adesione o una regione in caso di gravi catastrofi naturali.

### BASE GIURIDICA

Articolo 175, paragrafo 3, e articolo 212, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), regolamento (CE) n. 2012/2002 del Consiglio, dell'11 novembre 2002, che istituisce il Fondo di solidarietà dell'Unione europea e regolamento (UE) n. 661/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, recante modifica del regolamento (CE) n. 2012/2002 del Consiglio che istituisce il Fondo di solidarietà dell'Unione europea.

### OBIETTIVI

Il Fondo di solidarietà dell'Unione europea (FSUE) permette all'UE di fornire un efficace sostegno a uno Stato membro o a un paese in via di adesione quando deve affrontare i danni causati da gravi catastrofi naturali. Attraverso l'FSUE, che è finanziato al di fuori del bilancio dell'Unione, è possibile mobilitare fino a 500 milioni di EUR l'anno (a prezzi del 2011) per integrare le spese pubbliche sostenute dagli Stati membri per gli interventi di emergenza.

### BILANCIO E RISULTATI

L'FSUE è stato istituito con regolamento (CE) n. 2012/2002, dell'11 novembre 2002, per rispondere alle gravi inondazioni che hanno colpito l'Europa centrale nell'estate del 2002. Da allora, 24 paesi europei colpiti da 80 catastrofi naturali (fra cui inondazioni, incendi boschivi, terremoti, tempeste e siccità) hanno ricevuto aiuti del Fondo di solidarietà per un valore totale di oltre 5 miliardi di EUR.

#### A. Campo di applicazione e ammissibilità

L'FSUE interviene principalmente in caso di gravi catastrofi naturali che hanno profonde ripercussioni sulle condizioni di vita, sull'ambiente naturale o sull'economia di una o più regioni di uno Stato membro o di un paese candidato all'adesione. Si considera «grave» qualsiasi catastrofe naturale che provoca danni diretti (in uno Stato membro o in un paese candidato all'adesione) stimati a oltre 3 miliardi di EUR (a prezzi del 2011) o superiori allo 0,6 % del reddito nazionale lordo di detto Stato. Per «catastrofe naturale regionale» si intende invece qualsiasi catastrofe naturale che provoca, in una



regione a livello NUTS 2, danni diretti superiori all'1,5 % del prodotto interno lordo (PIL) di tale regione. Qualora la regione interessata sia una regione ultraperiferica ai sensi dell'articolo 349 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, la soglia è fissata all'1 % del PIL di tale regione.

### 1. Misure

L'intervento dell'FSUE si concretizza nella forma di una sovvenzione che integra i fondi pubblici stanziati dallo Stato beneficiario e serve a finanziare misure destinate, in linea di principio, a far fronte ai danni non assicurabili. Gli interventi urgenti ammessi al Fondo sono:

- il ripristino immediato del funzionamento delle infrastrutture e degli impianti nei settori dell'energia, dell'acqua potabile, delle acque reflue, delle telecomunicazioni, dei trasporti, della sanità e dell'istruzione;
- la fornitura di strutture ricettive provvisorie e il finanziamento dei servizi di soccorso destinati a far fronte ai bisogni della popolazione colpita;
- la tempestiva messa in sicurezza delle infrastrutture di prevenzione e tutela del patrimonio culturale;
- il risanamento delle zone sinistrate, comprese le zone naturali.

### 2. Presentazione della domanda

Lo Stato colpito può presentare alla Commissione una domanda d'intervento dell'FSUE entro al massimo dodici settimane dalla data in cui si sono verificati i primi danni provocati dalla catastrofe. Lo Stato deve stimare i danni diretti totali provocati dalla catastrofe naturale e il loro impatto sulla popolazione, sull'economia e sull'ambiente interessati, nonché il costo degli interventi programmati, indicando ogni altra eventuale fonte di finanziamento insieme all'attuazione della legislazione dell'Unione in materia di prevenzione e gestione dei rischi di catastrofe relativa alla natura della catastrofe.

### 3. Attuazione

La procedura di assegnazione di una sovvenzione, seguita da una procedura di bilancio, può durare diversi mesi. Una volta resi disponibili gli stanziamenti, la Commissione conclude un accordo con lo Stato beneficiario e versa la sovvenzione.

La riforma del 2014 ha introdotto la possibilità per gli Stati membri di chiedere il versamento di un anticipo, la cui concessione è decisa dalla Commissione dopo aver verificato la disponibilità delle risorse. L'importo dell'anticipo non può superare il 10 % dell'importo totale del contributo finanziario previsto a titolo dell'FSUE ed è limitato a 30 milioni di EUR.

Lo Stato beneficiario è responsabile dell'utilizzo della sovvenzione e della verifica di come viene spesa (la Commissione può tuttavia effettuare controlli sul posto sulle operazioni finanziate dall'FSUE). Misure di emergenza possono essere finanziate retroattivamente a decorrere dal primo giorno della catastrofe.

Non è ammesso il doppio finanziamento e spetta allo Stato beneficiario garantire che gli interventi coperti dall'FSUE non siano coperti anche da altri strumenti di finanziamento



dell'Unione (in particolare gli strumenti nell'ambito della politica di coesione, della politica agricola o della pesca).

#### **4. Utilizzo della sovvenzione**

La sovvenzione deve essere utilizzata entro 18 mesi a decorrere dalla data in cui è stata erogata. Lo Stato beneficiario deve rimborsare la parte di sovvenzione rimasta inutilizzata. A sei mesi dalla scadenza del periodo di 18 mesi, il paese beneficiario deve presentare alla Commissione una relazione di esecuzione. Tale documento specifica in dettaglio le spese ammesse alla sovvenzione dell'FSUE e indica ogni altra fonte di finanziamento percepita, compresi i rimborsi assicurativi e gli indennizzi ottenuti da terzi.

#### **5. Relazione annuale e controlli della Corte dei conti**

La Commissione presenta una relazione annuale sull'attività dell'FSUE. L'ultima relazione annuale, relativa al 2016, rileva che nel corso dell'anno la Commissione ha ricevuto sei domande, ossia dalla Grecia (terremoto di Lefkada), dal Regno Unito (inondazioni), dalla Germania (inondazioni in Bassa Baviera), da Cipro (siccità e incendi), dal Portogallo (incendi a Madera) e dall'Italia (terremoti). La Commissione ha autorizzato tutti i casi succitati: per quanto riguarda il terremoto in Grecia e le inondazioni in Germania, l'FSUE è stato mobilitato nel 2016; le decisioni sulle altre quattro domande sono state prese all'inizio del 2017. Secondo tale relazione annuale, nel 2016 sono state chiuse quattro precedenti procedure d'intervento del Fondo di solidarietà.

Nel 2012 la Corte dei Conti ha dedicato una delle sue relazioni speciali al terremoto che nel 2009 ha colpito la città italiana dell'Aquila in Abruzzo. Si trattava della più grave catastrofe naturale alla quale l'FSUE abbia dovuto far fronte sin dalla sua creazione. L'assistenza fornita è stata superiore ai 500 milioni di EUR. Dalla relazione risulta che, ad eccezione di un progetto particolarmente complesso (CASE), tutti i progetti finanziati erano conformi alla regolamentazione.

#### **B. La riforma dell'FSUE del 2014**

Nel 2005 la Commissione aveva proposto di allargare il campo di intervento e di abbassare le soglie per la mobilitazione dei fondi, ma tali proposte erano state osteggiate dalla maggioranza degli Stati membri. Per sbloccare la situazione, la Commissione aveva proposto, nella sua comunicazione sul futuro del Fondo di solidarietà dell'Unione europea del 6 ottobre 2011, modalità volte a migliorare il funzionamento del Fondo, senza tuttavia determinare una riapertura del dibattito. Il 25 luglio 2013 la Commissione ha presentato una nuova proposta legislativa, successivamente negoziata secondo la procedura legislativa ordinaria, che ha portato all'entrata in vigore del regolamento di modifica (UE) n. 661/2014 del 15 maggio 2014. Le nuove norme che disciplinano l'attuazione dell'FSUE introducono i seguenti elementi:

- una procedura di pagamento più rapida, il versamento di anticipi e l'estensione del termine per l'utilizzo delle sovvenzioni da parte dei paesi beneficiari (da 12 a 18 mesi);
- il chiarimento del campo di applicazione e delle norme di ammissibilità;



- una maggiore attenzione alla prevenzione e alla mitigazione degli effetti delle catastrofi naturali.

### C. Misure di semplificazione previste dal regolamento omnibus

Il complesso «regolamento omnibus» (regolamento (UE, Euratom) 2018/1046, del 18 luglio 2018, che contiene il regolamento finanziario rivisto e che modifica contemporaneamente diversi regolamenti) prevede la semplificazione delle procedure di mobilitazione (progetti di bilancio rettificativo) e di storno nonché il riporto automatico degli stanziamenti di impegno del Fondo di solidarietà dell'Unione europea.

## RUOLO DEL PARLAMENTO EUROPEO

Nella sua risoluzione del 15 gennaio 2013 sul Fondo di solidarietà dell'Unione europea, attuazione e applicazione<sup>[1]</sup>, il Parlamento ha sottolineato l'importanza del FSUE come il principale strumento che consenta all'Unione europea di reagire a gravi calamità. Nel contempo ha criticato i tempi eccessivamente lunghi che sono necessari per fornire l'aiuto alle regioni colpite o agli Stati membri e ha chiesto che questi ritardi vengano ridotti semplificando le procedure previste e prevedendo la possibilità di effettuare pagamenti anticipati, elementi di cui si è tenuto conto nella nuova proposta legislativa del luglio 2013. La proposta della Commissione ha anche accolto altri suggerimenti del Parlamento, come una definizione più chiara e più precisa del concetto di «catastrofe» e di «campo di intervento» così da ridurre lo scetticismo di numerosi Stati membri che si oppongono alla riforma di questo strumento dell'Unione europea.

Sulla base della suddetta proposta della Commissione del luglio 2013, sia il Parlamento che il Consiglio hanno adottato le rispettive posizioni, sulla base delle quali si sono svolti i negoziati interistituzionali del febbraio 2014, giungendo a un compromesso in prima lettura, dopo tre riunioni, secondo la procedura legislativa ordinaria. Le nuove norme sono entrate in vigore nel giugno 2014.

La posizione negoziale del Parlamento prevedeva un forte sostegno al meccanismo di pagamento anticipato. Inizialmente soppressa dal Consiglio, questa nuova disposizione fa parte del compromesso raggiunto (con la soglia prevista nella proposta della Commissione, ossia il 10 % fino a un massimale di 30 milioni di EUR).

Per quanto riguarda la soglia di ammissibilità per le catastrofi regionali, l'accordo finale manteneva l'aliquota dell'1,5 % del PIL regionale, come previsto nella proposta della Commissione, ma il Parlamento è riuscito a garantire una soglia inferiore dell'1 % del PIL per le regioni ultraperiferiche dell'Unione europea. Altri successi comprendono la proroga a 12 settimane del termine entro il quale gli Stati membri possono presentare le domande (la posizione della Commissione e del Consiglio era di 10 settimane), l'introduzione di un termine di 6 settimane per la risposta della Commissione ai richiedenti e la proroga a 18 mesi del periodo durante il quale devono essere utilizzati i contributi a titolo dell'FSUE (la posizione della Commissione e del Consiglio era di 12 mesi).

L'assistenza tecnica non può, in linea di principio, beneficiare di un sostegno, ma la posizione del Parlamento ha introdotto una deroga a tale disposizione che è stata

---

[1]GU C 440 del 30.12.2015, pag. 13.



inserita nel compromesso: le spese di assistenza tecnica direttamente collegate alla preparazione e alla realizzazione di progetti sono ammissibili al finanziamento.

Nella sua risoluzione del 1° dicembre 2016 sul Fondo di solidarietà dell'Unione europea: valutazione<sup>[2]</sup>, il Parlamento ha sottolineato «l'importanza della revisione del 2014, che ha consentito di superare il blocco al Consiglio e ha infine risposto alle reiterate richieste del Parlamento relative al miglioramento della disponibilità e dell'efficacia dell'aiuto, onde garantire una risposta rapida e trasparente a sostegno dei cittadini colpiti da catastrofi naturali».

Il Parlamento ha accolto con favore le nuove disposizioni proposte dalla Commissione nella suddetta proposta omnibus e, nella sua veste di colegislatore, ha sostenuto, nell'ambito della procedura legislativa ordinaria, le modifiche volte a garantire una semplificazione dei finanziamenti e una più facile mobilitazione degli stessi.

Diána Haase  
05/2019

---

[2]GU C 224 del 27.6.2018, pag. 140.

