

Relazione speciale

**Errori nella spesa  
per lo sviluppo rurale:  
quali sono le cause  
e in che modo sono  
stati affrontati?**



CORTE  
DEI CONTI  
EUROPEA

CORTE DEI CONTI EUROPEA  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Lussemburgo  
LUSSEMBURGO

Tel. +352 4398-1

E-mail: [eca-info@eca.europa.eu](mailto:eca-info@eca.europa.eu)  
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA  
YouTube: EUAuditorsECA

Numerose altre informazioni sull'Unione europea sono disponibili  
su Internet consultando il portale Europa (<http://europa.eu>).

Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2015

ISBN 978-92-872-1603-8  
doi:10.2865/96866

© Unione europea, 2015  
Riproduzione autorizzata con citazione della fonte.

*Printed in Luxembourg*

**Relazione speciale**

## **Errori nella spesa per lo sviluppo rurale: quali sono le cause e in che modo sono stati affrontati?**

(presentata in virtù dell'articolo 287, paragrafo 4,  
secondo comma del TFUE)

## Paragrafi

### Glossario

### I-XI Sintesi

### 1-5 Introduzione

### 6-11 Estensione e approccio dell'audit

### 12-21 Tipi e incidenza degli errori riscontrati

#### 12-14 Osservazioni generali

#### 15-16 Misure di investimento

#### 17 Aiuto per superficie

#### 18-21 Differenze del tasso di esecuzione finanziaria e del tasso di errore tra gruppi di Stati membri

### 22-92 Constatazioni

#### 22-54 PARTE I – Quali sono le principali cause del tasso di errore nelle misure di investimento?

23-29 Gli enti pubblici sono all'origine di un numero significativo di errori a causa dell'inosservanza delle norme in materia di appalti pubblici

30-38 Il mancato rispetto dei criteri di ammissibilità da parte dei beneficiari ha avuto un impatto significativo sul tasso di errore

39-45 Indicazioni che i beneficiari privati possono aver commesso irregolarità intenzionali

46 – 54 Le autorità degli Stati membri avrebbero potuto rilevare e correggere gli errori relativi alle misure di investimento

#### 55-69 PARTE II – Quali sono le principali cause del tasso di errore negli aiuti per superficie?

56-65 Gli aiuti agroambientali sono la misura connessa alla superficie più soggetta a errori

66-69 I pagamenti per le zone svantaggiate sono meno inficiati da errori

- 70-92 **Parte III – I piani d’azione degli Stati membri e il nuovo quadro giuridico dell’UE sono potenzialmente in grado di affrontare tali cause in modo efficace?**
- 71-81 **L’esercizio di piani d’azione avviato dalla Commissione rappresenta un passo nella giusta direzione per affrontare le cause di errore**
- 82-92 **Il nuovo quadro giuridico dell’UE può avere un effetto positivo per affrontare le cause degli errori**
- 93-100 **Conclusioni e raccomandazioni**

**Allegato — Elenco delle misure di sviluppo rurale**

**Risposte della Commissione**

**Aiuto per superficie:** sostegno concesso per promuovere l'utilizzo sostenibile dei terreni agricoli. L'aiuto è versato per ogni ettaro ammissibile dichiarato.

**Appalti pubblici:** procedura di gara seguita da enti pubblici per l'acquisto di beni, lavori e servizi al di sopra di una determinata soglia. L'obiettivo è quello di ottenere l'offerta migliore creando un livello sufficiente di concorrenza tra fornitori e garantire che gli appalti vengano aggiudicati in modo equo, trasparente e non discriminatorio. La direttiva 2004/18/CE e la direttiva 2004/17/CE stabiliscono il quadro giuridico per gli appalti pubblici che deve essere applicato dalle autorità nazionali.

**Attività agricola:** la produzione, l'allevamento o la coltivazione di prodotti agricoli, comprese la raccolta, la mungitura, l'allevamento e la custodia degli animali per fini agricoli, nonché il mantenimento della terra in buone condizioni agronomiche e ambientali.

**Autorità di gestione:** organismo nazionale o regionale designato dallo Stato membro per gestire un programma di sviluppo rurale (PSR).

**Controlli amministrativi:** controlli formalizzati e automatizzati effettuati dagli organismi pagatori su tutte le domande, al fine di verificarne la conformità alle condizioni stabilite per la concessione degli aiuti. Tutti gli elementi che è possibile e opportuno verificare mediante controlli amministrativi devono essere sottoposti a verifica.

**Controlli in loco:** verifiche effettuate dagli ispettori dell'organismo pagatore al fine di verificare la conformità con la normativa applicabile, compresa una visita presso la sede del richiedente (come ispezioni in azienda per misurare e valutare l'ammissibilità delle parcelle dichiarate). Determinati elementi, come l'esistenza di animali, possono essere unicamente oggetto di un controllo in loco.

**Criteri di ammissibilità:** norme che devono essere rispettate altrimenti il sostegno richiesto non viene versato o è revocato. Queste norme dovrebbero riguardare risorse finanziarie limitate per raggiungere gli obiettivi del programma.

**Effetto inerziale:** una situazione nella quale una operazione sovvenzionata sarebbe stata intrapresa interamente o in parte anche senza il sostegno pubblico.

**Gestione concorrente:** modalità di esecuzione del bilancio UE nella quale i compiti di attuazione sono delegati agli Stati membri<sup>1</sup>. A tal fine, le autorità degli Stati membri designano organismi responsabili della gestione e del controllo dei fondi dell'Unione europea. Tali organismi riferiscono alla Commissione. Nel quadro della presente relazione, tali organismi sono gli «organismi pagatori».

<sup>1</sup> Articolo 59 del regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione e che abroga il regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002 (GU L 298 del 26.10.2012, pag. 1).

**Gold-plating:** norme non necessarie e/o sproporzionate, come condizioni di ammissibilità eccessive.

**Impegno sulle pratiche agricole:** pratiche agricole che il richiedente si impegna a rispettare.

**Irregolarità:** qualsiasi violazione di una disposizione del diritto comunitario derivante da un'azione o un'omissione di un operatore economico che abbia o possa avere come conseguenza un pregiudizio al bilancio generale delle Comunità o ai bilanci da queste gestiti, attraverso la diminuzione o la soppressione di entrate provenienti da risorse proprie percepite direttamente per conto delle Comunità, ovvero una spesa indebita<sup>2</sup>.

**Misura relativa agli investimenti:** sostegno concesso per investimenti materiali o immateriali.

**Misura:** regime di aiuti per l'attuazione di una politica. Ogni misura stabilisce norme specifiche che i progetti o azioni che possono essere finanziate dovranno rispettare. Vi sono due principali tipi di misure: le misure di investimento e agli aiuti «superfici».

**Organismo pagatore:** organismo competente, all'interno di uno Stato membro, di effettuare in modo corretto la stima, il calcolo, il controllo e il pagamento dei sussidi agricoli. Parte del lavoro dell'organismo pagatore può essere svolto da organismi delegati.

**Piccole e medie imprese (PMI):** imprese che occupano meno di 250 persone e con un fatturato annuo che non supera i 50 milioni di euro e/o il cui totale di bilancio annuo non supera i 43 milioni di euro<sup>3</sup>.

**Programma di sviluppo rurale:** documento redatto da uno Stato membro o da una regione e approvato dalla Commissione, per pianificare e monitorare l'attuazione della politica di sviluppo rurale. Può contenere fino a 46 misure e sottomisure supplementari.

**Tasso di errore:** Il tasso di errore per ogni operazione irregolare è dato dal rapporto tra l'importo inficiato dall'errore e l'importo totale pagato. Il calcolo del tasso di errore globale è illustrato nel  **riquadro 1**.

2 Articolo 1, paragrafo 2, del regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95 del Consiglio, del 18 dicembre 1995, relativo alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità (GU L 312 del 23.12.1995, pag. 1).

3 Raccomandazione della Commissione 2003/361/CE del 6 maggio 2003, relativa alla definizione delle microimprese, piccole e medie imprese (GU L 124 del 20.5.2003, pag. 36).

**I** L'Unione europea (UE) e gli Stati membri hanno destinato oltre 150 miliardi di euro alla politica di sviluppo rurale nel periodo di programmazione 2007-2013. La dotazione totale, soggetta alla gestione concorrente, era ripartita quasi equamente tra misure d'investimento (destinate prevalentemente a sostenere gli investimenti in attività materiali e immateriali) e aiuti per superficie (volti a compensare gli agricoltori per il loro impegno nella realizzazione di determinate attività agricole).

**II** La Corte stima il tasso di errore medio per le spese sostenute per lo sviluppo rurale nel corso degli ultimi tre anni all'8,2 %<sup>4</sup>. Le misure d'investimento hanno contribuito per due terzi a questo tasso di errore e gli aiuti per superficie per un terzo. In questo contesto, la presente relazione speciale vuole descrivere le principali cause di questo elevato tasso di errore e valutare se le misure adottate dagli Stati membri e dalla Commissione affronteranno efficacemente in futuro le cause di tali errori.

**III** La Corte conclude che la Commissione e gli Stati membri sono parzialmente efficaci nell'affrontare le cause principali dell'elevato tasso di errore per lo sviluppo rurale. Questa conclusione generale si basa essenzialmente sulla valutazione che, nonostante le iniziative della Commissione, i piani d'azione degli Stati membri non abbiano sistematicamente affrontato le debolezze individuate.

**IV** Le cause degli errori sono state individuate esaminando un campione di 461 pagamenti, selezionati casualmente durante gli audit di legittimità e regolarità per il 2011, 2012 e 2013. La conoscenza derivante dalla valutazione svolta dalla Corte sui sistemi di controllo esistenti negli Stati membri è servita ad integrare i dati provenienti da questa prima fase dei lavori. In una seconda fase, la Corte ha analizzato i piani d'azione per 10 dei 27 Stati membri, e ha esaminato se avessero efficacemente individuato le cause degli errori e se includessero azioni correttive. Questo lavoro è stato completato da una valutazione del potenziale impatto che il quadro giuridico dell'UE predisposto per il periodo di programmazione 2014-2020 avrà sulle cause degli errori.

**V** L'inosservanza delle norme in materia di appalti pubblici ha contribuito a un ottavo del tasso di errore. Le principali infrazioni alle norme riguardavano l'aggiudicazione diretta ingiustificata senza adeguata procedura di gara, l'errata applicazione dei criteri di selezione e aggiudicazione e la mancata applicazione della parità di trattamento dei partecipanti. Le scarse conoscenze in materia di applicazione delle norme sugli appalti e la preferenza per alcuni fornitori sono le principali spiegazioni per questo tipo di situazioni.

**VI** Le violazioni involontarie dei criteri di ammissibilità da parte dei beneficiari privati e pubblici hanno rappresentato un quarto del tasso di errore. Sospette violazioni intenzionali delle norme sugli appalti pubblici hanno contribuito ad un ottavo del tasso di errore. La Corte ha constatato che la misura di sostegno per la trasformazione di prodotti agricoli era la più soggetta ad errore, mentre la misura di sostegno per il primo insediamento dei giovani agricoltori non è stata inficiata da errori di ammissibilità.

<sup>4</sup> Il tasso di errore più probabile registrato per l'intero gruppo di politiche (sviluppo rurale, ambiente, pesca e salute) è stato del 7,7 % per l'esercizio 2011, del 7,9 % per il 2012 e del 6,7 % per il 2013. Il tasso di errore per il solo sviluppo rurale è superiore a quello degli altri componenti del gruppo (per le cifre relative al solo sviluppo rurale cfr. anche nota 5, paragrafo 4).



## VII

Le autorità di controllo degli Stati membri avrebbero potuto rilevare e correggere la maggior parte degli errori che riguardano misure d'investimento (attuare sia da beneficiari privati che pubblici). I sistemi di controllo sono carenti perché i controlli non sono esauritivi e sono basati su informazioni insufficienti.

## VIII

Gli aiuti per superficie hanno dato luogo a quasi un terzo del tasso di errore e la causa principale di errore è il mancato rispetto di impegni nel settore dell'agricoltura. Tre fattori spiegano il tasso di errore in questa situazione: incentivi limitati a rispettare gli impegni nel settore agricolo, un basso tasso di controlli sul rispetto di tali impegni e la ridotta percentuale di sanzioni comminate per le inadempienze. Invece i pagamenti compensativi per zone svantaggiate con caratteristiche analoghe, come la misura di sostegno per l'insediamento di giovani agricoltori, sono meno inficiati da errori.

## IX

I piani d'azione introdotti dalla Commissione rappresentano un passo nella giusta direzione per affrontare le cause di errore. Tuttavia, i piani d'azione attuati dagli Stati membri hanno essenzialmente un ruolo reattivo, e non affrontano sistematicamente i problemi che hanno originato gli errori in tutti gli Stati membri. Inoltre, mancano misure preventive contro le diffuse carenze a livello dell'UE. Il quadro giuridico dell'UE per il periodo 2014-2020 costituisce uno strumento potenziale per affrontare le cause di errore. Tuttavia, due componenti dell'impianto normativo attualmente in fase di applicazione possono potenzialmente contribuire a ridurre gli errori: l'esame e l'approvazione da parte della Commissione dei programmi di sviluppo rurale, e l'attuazione dei quadri di riferimento normativo nazionali da parte degli Stati membri.

## X

Riguardo alle cause di errore da affrontare, una constatazione ricorrente nella presente relazione è la necessità di mantenere un equilibrio adeguato fra il numero e la complessità delle norme, che riflettono la necessità di conseguire obiettivi predefiniti, e la necessità di garantire la legittimità e la regolarità della spesa. A giudizio della Corte, trovare il giusto equilibrio fra questi due elementi costituisce la chiave per il successo dell'attuazione della politica di sviluppo rurale.

## XI

La Corte formula le seguenti raccomandazioni:

- a) La Commissione dovrebbe completare le azioni correttive fino ad ora adottate continuando a concentrarsi sulle cause di fondo degli errori nella spesa per lo sviluppo rurale. A tale riguardo, gli Stati membri dovrebbero adottare azioni preventive e correttive, ove pertinente, nei seguenti ambiti: appalti pubblici, elusione intenzionale delle norme e pagamenti agroambientali.
- b) La Commissione dovrebbe monitorare da vicino l'attuazione dei programmi di sviluppo rurale (PSR) e, nello svolgere gli audit di conformità, tener conto delle norme applicabili, comprese quelle adottate a livello nazionale ove pertinente, per ridurre il rischio di ripetere gli errori e le debolezze osservate per il periodo di programmazione 2007-2013.
- c) La Commissione e gli Stati membri dovrebbero analizzare:
  - i) in che misura caratteristiche quali un ambito di applicazione più mirato, requisiti di ammissibilità limitati e l'uso delle opzioni semplificate in materia di costi possano essere riprodotte nella progettazione e attuazione di un numero crescente di misure di sostegno, senza compromettere il conseguimento degli obiettivi complessivi di queste misure;

- ii) come migliorare il regime di sostegno agli investimenti nel settore della trasformazione di prodotti agricoli, tenendo conto dei seguenti elementi:
  - l'effettiva necessità di aiuti pubblici per il settore e il conseguente rischio di effetto inerziale;
  - le categorie di beneficiari a cui sono mirate: gli agricoltori che vorrebbero una integrazione verticale delle loro attività o le società che non svolgono alcuna attività agricola;
  - l'elevato tetto di aiuti pubblici, che costituisce un incentivo per le grandi imprese che sono le sole ad avere accesso al cofinanziamento richiesto;
  - l'intera gamma di condizioni di ammissibilità e le potenzialità di eluderle;
  - maggiori sforzi per migliorare la progettazione e l'esecuzione dei controlli amministrativi e in loco.
- iii) la misura dei pagamenti agroambientali di modo che, per quanto possibile, gli impegni possano essere verificati attraverso controlli amministrativi condotti dagli Stati membri.

## 01

L'Unione europea (UE) ha stanziato quasi 100 miliardi di euro per conseguire gli obiettivi di sviluppo rurale nel periodo di programmazione 2007-2013. Gli Stati membri hanno destinato inoltre 55 miliardi di euro di risorse proprie al cofinanziamento della politica di sviluppo rurale dell'UE. Tale sostegno pubblico è attuato in regime di «gestione concorrente» (cfr. **figura 1**).

## 02

Gli Stati membri hanno assegnato circa la metà del bilancio per lo sviluppo rurale al sostegno di *misure di investimento*. Esempi di tali misure sono l'ammodernamento delle aziende agricole, l'insediamento dei giovani agricoltori o il miglioramento dei servizi di base per la popolazione rurale. L'*aiuto per superficie* ha ricevuto l'altra metà del finanziamento. Le misure principali nell'ambito di tali aiuti sono i pagamenti agroambientali e i pagamenti compensativi agli agricoltori nelle zone che presentano svantaggi naturali, quali le regioni montane. Nell'**allegato** alla presente relazione vengono presentate tutte le misure e la loro esecuzione finanziaria.

## 03

Le relazioni annuali della Corte pubblicate dal 2011 includono valutazioni specifiche del gruppo di politiche «Sviluppo rurale, ambiente, pesca e salute», di cui lo sviluppo rurale rappresenta circa il 90 % della spesa. La valutazione si basa sui risultati della verifica, da parte della Corte, della legittimità e regolarità delle operazioni e dell'efficacia dei sistemi di controllo.

## 04

Per il solo settore dello sviluppo rurale, la Corte stima il tasso di errore medio per le spese sostenute durante gli ultimi tre anni all'8,2 % sulla base di un campione rappresentativo di operazioni (cfr. anche paragrafo 8)<sup>5</sup>. Il **riquadro 1** descrive come i casi di non conformità rilevati per le singole operazioni sono quantificati ai fini del calcolo del tasso di errore.

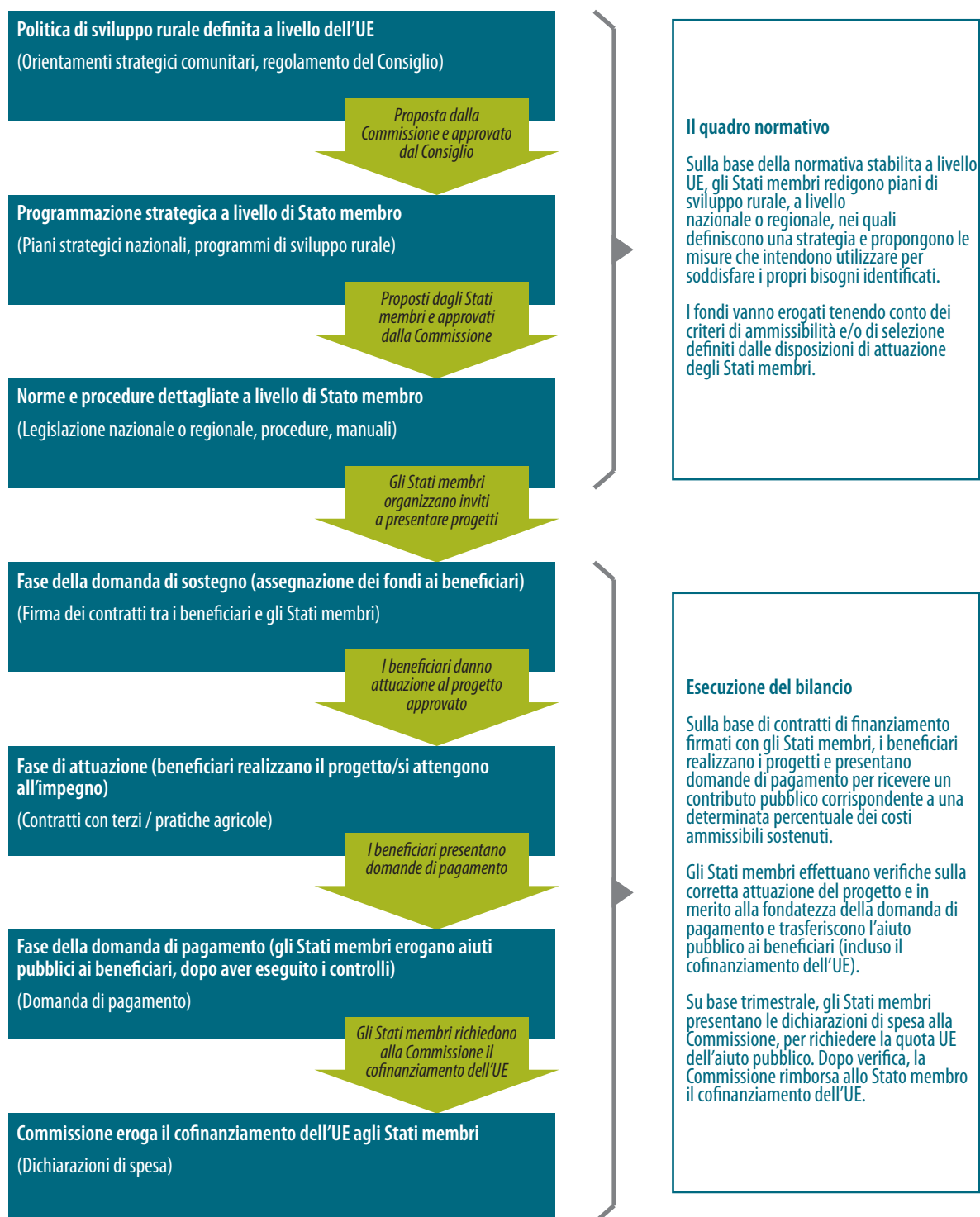
## 05

Il significativo livello di inosservanza delle norme applicabili, che si traduce nell'elevato tasso di errore<sup>6</sup>, indica che i fondi in questione non sono spesi conformemente alla normativa applicabile. Ciò può incidere negativamente sul conseguimento degli obiettivi della politica di sviluppo rurale (migliorare la competitività del settore agricolo e forestale; migliorare l'ambiente e lo spazio rurale; migliorare la qualità della vita nelle zone rurali e promuovere la diversificazione delle attività economiche).

- 5 L'8,2 % rappresenta una media dei tre anni, con un limite inferiore del 6,1 % e un limite superiore del 10,3 %. La media è composta da 8,4 % per il 2011, 8,3 % per il 2012 e 7,9 % per il 2013.
- 6 La soglia di rilevanza della Corte è del 2 % delle spese sottoposte ad audit. Ciò significa che, a giudizio degli auditor, gli errori totali al di sotto di tale soglia non saranno probabilmente rilevanti; in altre parole, è improbabile che influenzino gli utilizzatori delle informazioni finanziarie.

Figura 1

## Attuazione della politica di sviluppo rurale dell'UE nell'ambito della gestione concorrente



### Calcolo del tasso di errore

La Corte definisce «errori» quelle operazioni (o parte di esse) non in linea con le finalità approvate dal bilancio e dalla base giuridica, non correttamente calcolate e non conformi alla normativa applicabile.

La Corte, per valutare la presenza di un errore, intende rispondere al seguente quesito: «L'importo versato o il contraente selezionato sarebbero stati gli stessi se le procedure fossero state correttamente seguite?»

Se la risposta alla domanda precedente è affermativa, e se è possibile determinare in che misura l'importo controllato è inficiato da errore, il valore monetario dell'errore viene calcolato come segue:

- per le misure d'investimento, l'importo dell'errore rappresenta il valore della voce di costo che è considerata non ammissibile;
- per gli appalti pubblici, si ritiene che il mancato rispetto degli obblighi procedurali stabiliti dalla normativa applicabile, che possono ostacolare il conseguimento degli obiettivi di concorrenza leale e dell'aggiudicazione dell'appalto all'offerente meglio qualificato, infici l'intero valore dei pagamenti relativi al contratto.
- per gli aiuti per superficie, il sistema di riduzione applicato dallo Stato membro è utilizzato per quantificare l'inosservanza di specifici impegni applicabili all'agricoltore<sup>7</sup>. L'importo dell'errore include anche discrepanze nelle parcelle agricole rilevate dalle misurazioni effettuate con dispositivi GPS.

Il tasso di errore per ogni operazione irregolare è dato dal rapporto tra l'importo inficiato dall'errore e l'importo totale pagato. Questi tassi di errore sono successivamente estrapolati all'intera popolazione sottoposta ad audit.

<sup>7</sup> La legislazione dell'UE impone agli Stati membri di applicare riduzioni nel caso i beneficiari dichiarino superfici o un numero di animali superiori a quelli effettivi o non rispettino gli impegni assunti.

# Estensione e approccio dell'audit

12

## 06

La presente relazione descrive le principali cause dell'elevato tasso di errore per il settore dello sviluppo rurale. Valuta inoltre se le misure adottate dagli Stati membri e dalla Commissione possano consentire in futuro di affrontare efficacemente le cause individuate. La relazione include le informazioni messe a disposizione degli auditor fino alla fine di settembre 2014, data in cui sono stati ultimati i lavori di audit.

## 07

Il quesito generale cui l'audit ha inteso fornire risposta era il seguente:

**In che misura le principali cause dell'elevato tasso di errore per lo sviluppo rurale sono effettivamente affrontate dalla Commissione e dagli Stati membri?**

I quesiti specifici a cui l'audit ha inteso rispondere erano i seguenti:

- Quali sono le principali cause del tasso di errore nelle misure di investimento?
- Quali sono le principali cause del tasso di errore negli aiuti per superfici?
- I piani d'azione degli Stati membri e il nuovo quadro giuridico dell'UE sono potenzialmente in grado di affrontare tali cause in modo efficace?

## 08

Per rispondere ai primi due sottoquesiti, la Corte ha analizzato i risultati per il campione delle operazioni selezionato in modo casuale durante gli audit di legittimità e regolarità per 2011, 2012 e 2013. Considerando i risultati di tre anni anziché di uno solo consente un'analisi più dettagliata dei tipi di errore. L'analisi ha comportato l'esame di 461 operazioni<sup>8</sup>, 160 delle quali hanno avuto un impatto sul tasso di errore. Oltre a questa analisi delle cause degli errori, si è tenuto conto delle conoscenze acquisite grazie all'esame dei sistemi di controllo vigenti negli Stati membri svolta dalla Corte tra il 2011 e il 2013.

## 09

Nella sua risposta alla relazione annuale sull'esercizio 2012, la Commissione ha indicato che, per ciascuno dei 27 Stati membri, erano stati varati piani d'azione a ampio raggio per risalire alle cause degli errori e prendere le necessarie misure correttive. La Corte ha selezionato dieci di questi piani d'azione<sup>9</sup> ed ha esaminato se fossero mirati alle debolezze individuate dalla Corte, dalla Commissione e dagli Stati membri stessi. Questo esercizio, che si basa in parte sul lavoro svolto per la relazione annuale, ha comportato anche interviste ai funzionari della Commissione responsabili per gli Stati membri interessati.

- 8 Sulle 482 operazioni di cui alle relazioni annuali per 2011, 2012 e 2013, 21 operazioni sono state escluse perché rappresentavano pagamenti per la chiusura di periodi di programmazione precedenti o pagamenti nell'ambito del programma di assistenza preadesione.
- 9 Bulgaria, Danimarca, Germania (Brandeburgo-Berlino), Spagna, Francia, Italia (Lombardia), Lettonia, Ungheria, Portogallo e Romania.

### 10

Alla data di adozione della presente relazione, i regolamenti dell'UE per il nuovo periodo di programmazione 2014-2020 per lo sviluppo rurale erano già stati approvati. Ciò ha consentito agli auditor di esaminare in quale misura le modifiche introdotte dal nuovo quadro giuridico possano avere un impatto significativo sulle cause degli errori. I quadri normativi degli Stati membri per il nuovo periodo di programmazione erano ancora in fase di elaborazione e non rientrano pertanto nell'ambito della presente relazione.

### 11

La presente relazione è incentrata sulla verifica della conformità dell'attuazione dello sviluppo rurale alla normativa applicabile e contiene solo riferimenti marginali ad aspetti riguardanti la performance: economia, efficacia ed efficienza. Questi elementi della sana gestione finanziaria sono ampiamente esaminati in altre relazioni speciali della Corte.

# Tipi e incidenza degli errori riscontrati

14

## Osservazioni generali

12

Questa sezione contiene un'analisi del campione di 461 pagamenti esaminati e dei 160 su cui è basato il tasso di errore medio dell'8,2 %.

13

La **figura 2** mostra che il campione era quasi equamente ripartito tra i due tipi principali di misure. Essa indica inoltre che le misure d'investimento rappresentavano una quota maggiore del tasso di errore (circa due terzi) rispetto agli aiuti per superficie (circa un terzo).

14

Come mostra la **figura 1**, il quadro normativo comprende due livelli: la normativa UE, che stabilisce gli obblighi e le condizioni generali e quella dello Stato membro. Gli Stati membri applicano le disposizioni dei regolamenti UE e stabiliscono condizioni supplementari in base agli obiettivi perseguiti dalle loro politiche. Per quanto riguarda il tipo di norme violate, la Corte ha rilevato che solo 1,3 punti percentuali del tasso di errore erano dovuti al mancato rispetto delle disposizioni dirette dei regolamenti dell'UE. La maggior parte del tasso di errore (6,9 punti percentuali) è connessa a violazioni delle condizioni stabilite a livello di Stato membro.

Figura 2

## Percentuale di aiuti per superficie e di misure di investimento nel campione e nel tasso di errore





## Tipi e incidenza degli errori riscontrati

### Misure di investimento

#### 15

La **figura 3** illustra la ripartizione dei vari tipi di beneficiari per le misure d'investimento. Esso mostra che gli enti pubblici hanno causato un quarto del tasso di errore dell'8,2 %. Vi sono due principali categorie di beneficiari: gli agricoltori e coloro che non esercitano una attività agricola. Questi ultimi rappresentano un quinto del campione, ma hanno contribuito a un terzo del tasso di errore per i progetti di investimento.

#### 16

Per le misure d'investimento, gli errori più comuni riscontrati erano il mancato rispetto delle condizioni di ammissibilità, le indicazioni di possibili irregolarità intenzionalmente commesse da beneficiari privati e l'inosservanza delle norme in materia di appalti pubblici e privati (cfr. **figura 4**). I progetti di investimento riguardano di norma un ridotto numero di singole voci di costo di elevato valore. Ciò significa che quando singole voci di costo sono considerate non ammissibili, il tasso di errore percentuale rispetto al totale dei pagamenti risulta particolarmente alto. Inoltre, se i progetti o i beneficiari non sono ammissibili, ciò si traduce in un tasso di errore del 100 % applicato al pagamento controllato.

Figura 3

### Percentuale dei diversi tipi di beneficiari delle misure di investimento nel campione e nel tasso di errore

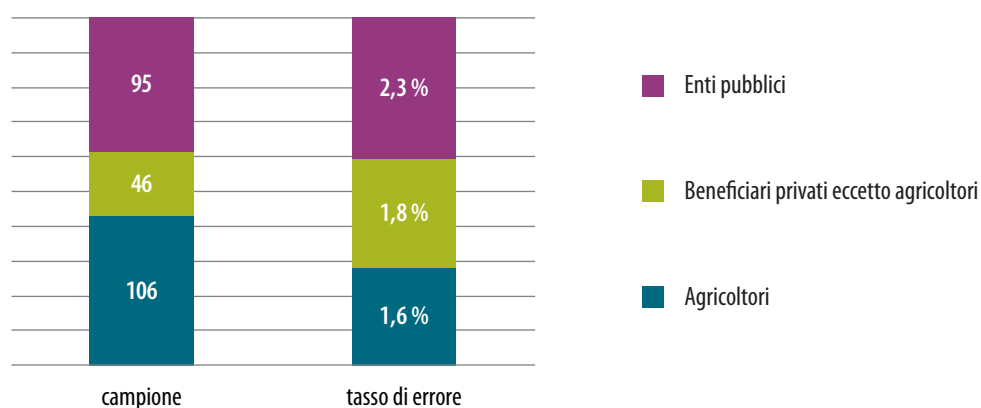
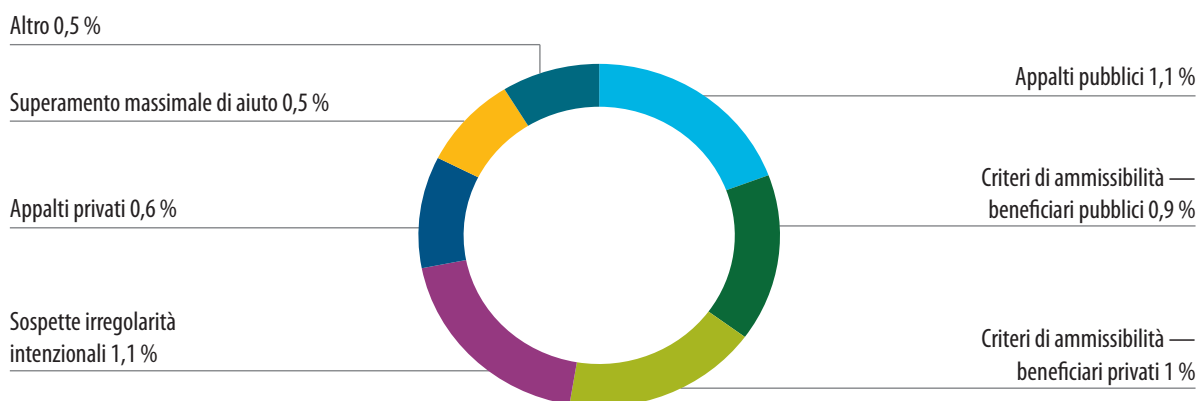


Figura 4

## Ripartizione delle componenti che contribuiscono al tasso di errore del 5,7 % per le misure di investimento



## Aiuto per superficie

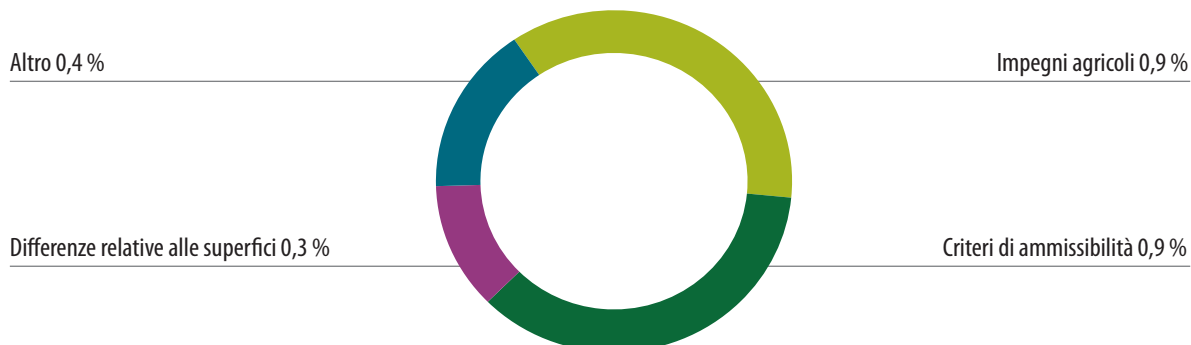
17

Per gli aiuti per superficie, la maggior parte delle irregolarità riscontrate riguardava l'inosservanza degli impegni agroambientali (obblighi in materia di gestione dei terreni e delle aziende agricole), parcelle agricole non

ammissibili e dichiarazioni in eccesso (cfr. **figura 5**). Gli errori riguardano generalmente una superficie limitata dell'azienda, il che si traduce in un minore tasso di errore per pagamento rispetto alle misure di investimento, per le quali le violazioni in materia di ammissibilità riguardano una parte più consistente del pagamento.

Figura 5

## Ripartizione delle componenti che contribuiscono al tasso di errore del 2,5 % per gli aiuti per superficie



## Tipi e incidenza degli errori riscontrati

### Differenze del tasso di esecuzione finanziaria e del tasso di errore tra gruppi di Stati membri

#### 18

La dotazione di bilancio per lo sviluppo rurale per il periodo 2007-2013 (cfr. paragrafo 1) è ripartita tra gli Stati membri su base annuale. Il regolamento (CE) n. 1290/2005<sup>10</sup> del Consiglio prevede che la Commissione proceda al disimpegno della parte di un impegno di bilancio annuale non utilizzata entro il secondo anno successivo all'anno dell'impegno di bilancio (la cosiddetta «regola n+2»). Questa norma ha lo scopo di accelerare l'attuazione dei programmi.

#### 19

La Corte ha confrontato i tassi di esecuzione finanziaria degli Stati membri (ossia il rapporto tra i pagamenti cumulati effettivi e quelli programmati) con i rispettivi tassi di errore. Al fine di ottenere informazioni statisticamente rappresentative, i 27 Stati membri che avevano programmi di sviluppo rurale nel periodo 2007-2013 sono stati divisi in tre gruppi di nove Stati membri in base all'ordine decrescente dei loro tassi di esecuzione finanziaria al 15 ottobre 2013. Le informazioni disponibili non consentono di mostrare i risultati relativi ai singoli Stati membri. I seguenti Stati membri sono rappresentati nei tre gruppi.

- Tasso di esecuzione finanziaria più elevato: Belgio, Repubblica ceca, Estonia, Irlanda, Lettonia, Lussemburgo, Austria, Slovacchia e Finlandia.

- Tasso di esecuzione finanziaria medio: Germania, Francia, Lituania, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Slovenia, Svezia e Regno Unito.
- Tasso di esecuzione finanziaria più basso: Bulgaria, Danimarca, Grecia, Spagna, Italia, Cipro, Ungheria, Malta e Romania.

#### 20

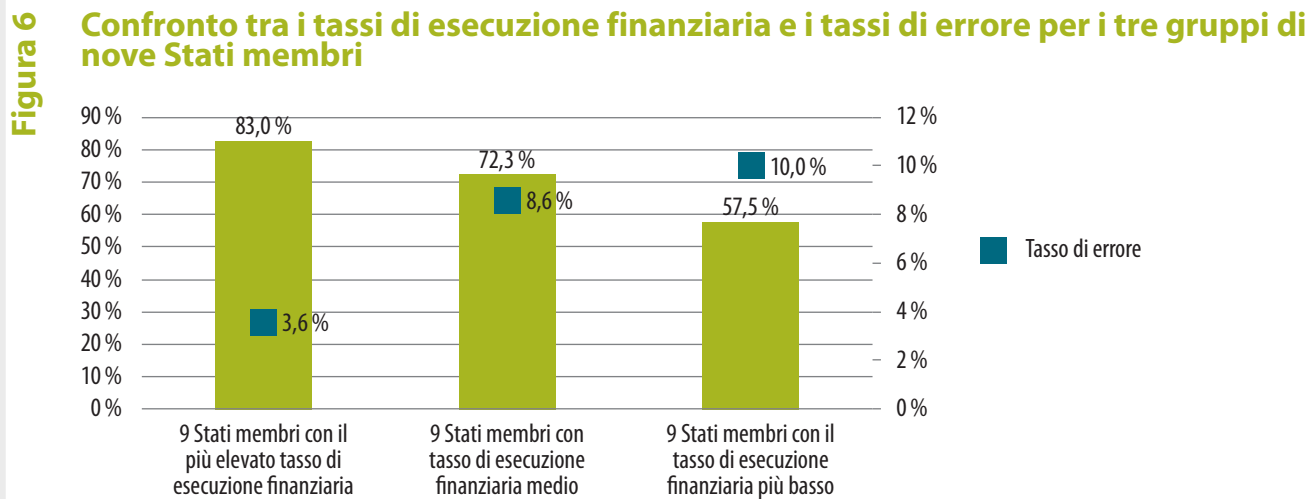
La **figura 6** presenta i dati aggregati dall'inizio del periodo di programmazione (2007) sino alla fine dell'esercizio finanziario 2013<sup>11</sup>; mostra una forte correlazione negativa tra i tassi di esecuzione finanziaria e i tassi di errore per i tre gruppi di Stati membri. La stessa analisi è stata svolta per date diverse, e separatamente per le misure d'investimento e gli aiuti per superficie, con risultati simili. Tuttavia, gli aiuti per superficie sono basati prevalentemente su contratti pluriennali, che fanno sì che tassi di attuazione e tassi di errore siano relativamente stabili. La correlazione è più marcata per le misure d'investimento, per le quali i tassi di esecuzione sono inferiori e i tassi di errore più elevati.

#### 21

Un'analisi dettagliata della correlazione esistente tra il tasso di esecuzione finanziaria e il tasso di errore non rientrava nell'ambito del presente audit.

10 Articolo 29 del regolamento (CE) n. 1290/2005 del Consiglio, del 21 giugno 2005, relativo al finanziamento della politica agricola comune (GU L 209 dell'11.8.2005, pag. 1).

11 Gli Stati membri dichiarano le spese per lo sviluppo rurale pagate nel periodo 1° luglio-15 ottobre alla Commissione entro il 10 novembre. Una volta accettate, il contributo dell'UE viene versato in dicembre. Quindi le spese pagate il 15 ottobre 2013 rappresentano le ultime ad essere oggetto del presente audit.



## PARTE I – Quali sono le principali cause del tasso di errore nelle misure di investimento?

### 22

La presente sezione esamina le cause degli errori nelle misure d'investimento, che hanno contribuito a due terzi del tasso di errore (cfr. **figura 2**). La Corte ha constatato che i principali fattori che influenzano il tasso d'errore sono il tipo di beneficiario e il tipo di misura. Alcune misure sono più soggette ad errore, mentre altre sono inficiate da errore in misura estremamente ridotta.

### **Gli enti pubblici sono all'origine di un numero significativo di errori a causa dell'inosservanza delle norme in materia di appalti pubblici**

### 23

Gli obiettivi principali dell'aiuto fornito a enti pubblici attraverso le misure di sviluppo rurale sono il miglioramento della qualità della vita nelle zone rurali, il miglioramento e lo sviluppo delle infrastrutture agricole e la ricostituzione del potenziale forestale. Le misure che contribuiscono al conseguimento di tali obiettivi rappresentano circa un quarto del totale delle spese di investimento. Inoltre, fino al 4 % della dotazione totale per lo sviluppo rurale può essere utilizzato dalle autorità di gestione a titolo di «assistenza tecnica» per finanziare le attività di preparazione, gestione, monitoraggio, valutazione, informazione e controllo svolte nell'ambito dei programmi di sviluppo rurale.

### 24

La maggior parte degli enti pubblici controllati erano comuni o associazioni. La Corte ha anche sottoposto ad audit amministrazioni centrali, regionali e locali (compresi gli organismi pagatori), nonché altri organismi pubblici quali i consorzi di irrigazione.

### 25

In base alla direttiva 2004/18/CE<sup>12</sup>, gli Stati membri sono tenuti a imporre agli organismi pubblici di indire gare d'appalto per l'aggiudicazione di contratti pubblici. Solo in casi giustificati sono ammesse eccezioni (ad esempio, per motivi di estrema urgenza dovuta a eventi imprevedibili). Il regolamento (UE) n. 65/2011<sup>13</sup> della Commissione dispone che i progetti di investimento siano conformi alla normativa nazionale applicabile in materia di appalti pubblici.

### 26

Gli errori nelle procedure di appalto pubblico rappresentano un ottavo del tasso di errore medio per lo sviluppo rurale. Questo dato comprende soltanto i casi in cui le gravi violazioni delle norme in materia di appalti pubblici hanno influito sulla scelta dell'aggiudicatario.

12 Direttiva 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi (GU L 134 del 30.4.2004, pag. 114).

13 Regolamento (UE) n. 65/2011 della Commissione, del 27 gennaio 2011, che stabilisce modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio per quanto riguarda l'attuazione delle procedure di controllo e della condizionalità per le misure di sostegno dello sviluppo rurale (GU L 25 del 28.1.2011, pag. 8).

## 27

Delle numerose norme vigenti, solo tre categorie di gravi violazioni della normativa sugli appalti hanno avuto un impatto significativo sul tasso di errore (cfr. **tabella 1**).

## 28

La Corte ha individuato due ragioni principali che potrebbero spiegare le violazioni delle norme in materia di appalti pubblici. In primo luogo, i progetti relativi alle infrastrutture rurali sono comunemente attuati da piccoli comuni che spesso dispongono di un'esperienza limitata nel condurre le procedure di appalto pubblico, e non dispongono di personale con formazione ed esperienza adeguate. Nel corso della procedura di gara, le autorità nazionali non forniscono istruzioni dettagliate.

Tabella 1

| Violazione delle norme in materia di appalti pubblici             | Esempio                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|-------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Aggiudicazione diretta ingiustificata senza procedura di gara     | Il beneficiario di un progetto di investimento, un comune nei Paesi Bassi, ha deciso di indire una procedura di gara e ha delegato l'esecuzione del progetto ad una fondazione. L'accordo con la fondazione stabiliva la procedura di aggiudicazione, specificando di utilizzare una procedura concorrenziale e il cui bando avrebbe dovuto essere pubblicato su un apposito sito internet. Invece, tre settimane dopo la firma dell'accordo, il consiglio di amministrazione della fondazione ha deciso di applicare una procedura di aggiudicazione diretta, senza darne comunicazione sul sito Internet dedicato. |
| Errata applicazione dei criteri di selezione e aggiudicazione     | In Germania (Brandeburgo-Berlino), un comune ha organizzato una procedura di gara per la selezione di un fornitore di accesso Internet a banda larga. Durante la valutazione delle offerte, il comune ha utilizzato criteri di aggiudicazione diversi da quelli pubblicati nel bando di gara, adottando poi una procedura negoziata a cui solo due degli offerenti sono stati autorizzati a partecipare. Al termine della procedura, il comune non ha scelto l'offerta pi economica.                                                                                                                                |
| Mancata applicazione della parit  di trattamento dei partecipanti | In Romania, un comune rurale ha ottenuto il sostegno per un progetto di investimento che comprendeva una rete di rifornimento idrico, un sistema fognario, il miglioramento di strade locali e un centro comunale. Sette offerenti hanno presentato offerte per un contratto di lavori pubblici; il beneficiario ha respinto cinque di queste offerte per mancato possesso dei requisiti. La Corte ha scoperto che anche l'aggiudicatario non soddisfaceva due requisiti che erano stati indicati per giustificare l'esclusione delle altre offerte.                                                                 |

## 29

In secondo luogo, gli errori sono anche dovuti al fatto che alcuni beneficiari preferiscono lavorare con determinati contraenti, e quindi aggiudicano i contratti direttamente senza pubblicare un bando di gara o richiedere offerte ad altri potenziali offerenti. Nell'80 % di questi casi, l'aggiudicatario era un fornitore/prestatario che aveva in precedenza fornito i beni o servizi analoghi al beneficiario (cfr.  **riquadro 2**). Gli organismi pagatori non hanno mai sollevato obiezioni in tali casi, anche se non venivano applicati i principi fondamentali in materia di appalti, ossia trasparenza, obiettività, non discriminazione e adeguata informazione.

### Riquadro 2

#### Contratti aggiudicati direttamente ai fornitori esistenti

In Svezia, una amministrazione pubblica regionale ha attuato un progetto nel quadro della misura infrastrutturale connessa allo sviluppo e all'adeguamento dell'agricoltura e della silvicoltura. Il progetto controllato era una continuazione di un precedente progetto.

La normativa svedese in materia di appalti pubblici ammette l'aggiudicazione diretta solo in circostanze eccezionali oppure se il valore del contratto è inferiore a una determinata soglia, nel qual caso l'amministrazione aggiudicatrice deve ottenere almeno tre offerte.

Il beneficiario non ha rispettato tali norme e ha aggiudicato tre contratti direttamente, dopo aver ottenuto solo un'offerta in ciascun caso, segnatamente a società che avevano fornito gli stessi servizi per il progetto precedente.

#### Il mancato rispetto dei criteri di ammissibilità da parte dei beneficiari ha avuto un impatto significativo sul tasso di errore

## 30

Ai sensi del regolamento del Consiglio sul sostegno allo sviluppo rurale<sup>14</sup>, le spese sono ammissibili solo se sono state sostenute in conformità alle regole di ammissibilità e ai criteri di selezione stabiliti a livello nazionale. Gli Stati membri devono stabilire tali norme e criteri, al fine di concentrare le limitate risorse finanziarie su settori, progetti e beneficiari che

contribuiscono maggiormente al raggiungimento degli obiettivi del programma.

## 31

Le violazioni in materia di ammissibilità rappresentano un quarto del tasso di errore per lo sviluppo rurale e sono equamente distribuite tra beneficiari privati e pubblici. La Corte ha constatato un'ampia gamma di violazioni in materia di ammissibilità, il che riflette la molteplicità delle misure di investimento e il gran numero di norme e criteri di attuazione ad esse applicabili negli Stati membri.

14 Articolo 71 del regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio, del 20 settembre 2005, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) (GU L 277 del 21.10.2005, pag. 1).

## 32

Le violazioni in materia di ammissibilità possono verificarsi a livello del beneficiario, del progetto e delle singole voci di costo. La **tabella 2** illustra alcuni esempi di tali casi.

Tabella 2

| Livello a cui avviene la violazione | Esempio                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|-------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Beneficiario                        | <p>In Spagna, per beneficiare del sostegno agli investimenti in impianti di trasformazione di prodotti agricoli, le imprese devono avere meno di 750 dipendenti e un fatturato inferiore a 200 milioni di euro. Per verificare il rispetto di tali soglie, occorre tener conto anche i dati relativi alle società che controllano tali imprese (fino al proprietario beneficiario finale). Un beneficiario ha presentato un progetto di ampliamento degli impianti di produzione. Nella domanda, aveva indicato i dati soltanto per metà delle società facenti parte del gruppo. In base a queste informazioni incomplete, il beneficiario aveva dichiarato di rientrare nei massimali stabiliti per il numero di dipendenti e il fatturato totale. La Corte ha ricalcolato gli indicatori, includendo i dati per tutte le società del gruppo ed ha concluso che entrambi i massimali erano stati superati. Il beneficiario era pertanto non ammissibile.</p> |
| Progetto                            | <p>In Polonia, diversi agricoltori hanno ottenuto l'aiuto per costituire un gruppo di produttori destinato ad acquistare i prodotti agricoli dei membri per poi rivenderli a terzi (con l'intento di ottenere prezzi migliori di quelli ottenibili da ogni singolo agricoltore separatamente). Una delle condizioni per ricevere l'aiuto era che il gruppo di produttori dovesse vendere i prodotti a terzi. La Corte ha scoperto che l'unico cliente del gruppo di produttori era un'altra società che era detenuta dagli stessi agricoltori. Il progetto controllato era pertanto non ammissibile.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| Singole voci di costo               | <p>In Portogallo, un beneficiario ha presentato un progetto per l'impianto di olivi. Tra gli altri requisiti, era previsto che la spesa fosse ammissibile soltanto se era sostenuta dopo aver presentato la domanda per il progetto (al fine di evitare l'effetto inerziale e garantire che l'aiuto venisse concesso soltanto agli agricoltori che ne avevano realmente bisogno). Nell'esaminare la domanda di pagamento, la Corte ha rilevato voci di costo, che rappresentano oltre il 10 % dell'importo richiesto, che erano state sostenute prima della data di presentazione della domanda di sostegno. Queste voci di costo erano pertanto non ammissibili.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                         |

## 33

Gli Stati membri hanno applicato sia le disposizioni previste dalla normativa UE sia quelle stabilite dalla normativa nazionale e regionale per il conseguimento dei loro obiettivi; queste ultime includevano generalmente i programmi di sviluppo rurale, i regolamenti attuativi, i manuali delle procedure e le

guide per i richiedenti. Ciò ha fatto sì che le norme e i requisiti da applicare fossero un numero considerevole. Tuttavia, a parere della Corte, tali regole sono spesso necessarie per garantire che i fondi pubblici siano utilizzati per raggiungere gli obiettivi della politica e rispettare i principi della sana gestione finanziaria.



## 34

La Corte ritiene che, per i progetti sottoposti ad audit, le norme non fossero inutilmente complesse e non imponessero requisiti ingiustificati ai beneficiari e alle autorità degli Stati membri. Anche se sono stati rilevati limitati esempi di sovraregolamentazione («*gold-plating*»), questi hanno avuto un impatto solo marginale sul tasso di errore.

Pertanto, nel caso in esame, la soluzione per evitare gli errori non sarebbe l'abolizione di una norma efficace da parte dello Stato membro bensì un migliore controllo delle domande di pagamento.

### **Nessun errore riguardante l'ammissibilità per la misura «insediamento di giovani agricoltori»**

## 35

Vi è il rischio che gli Stati membri revochino norme efficaci al fine di impedire il prodursi di errori. Per conseguire gli obiettivi della politica, le regole efficaci sono importanti. La Corte ritiene che la semplificazione non dovrebbe impedire l'applicazione dei principi della sana gestione finanziaria. Ad esempio (cfr.  **riquadro 3** ), la norma portoghese originaria nel caso illustrato qui di seguito rappresenta un modo efficace per escludere gli investimenti che sarebbero stati realizzati comunque, anche senza aiuti pubblici. Nei casi in cui gli investimenti sarebbero stati comunque effettuati, il sostegno pubblico non era necessario. In effetti, in diverse relazioni speciali la Corte ha criticato il fatto che la spesa fosse considerata ammissibile anche se sostenuta prima della presentazione della domanda ed ha raccomandato che le spese siano ammissibili a partire dall'approvazione della domanda.

## 36

Il campione di 461 progetti sottoposti a audit includeva 20 progetti nell'ambito della misura «insediamento di giovani agricoltori». Tale sostegno è concesso a persone di età inferiore ai 40 anni che acquisiscono la proprietà di un'azienda agricola per la prima volta. Il sostegno è erogato sotto forma di un importo forfetario massimo di 70 000 euro, il cui obiettivo è quello di aiutare gli agricoltori a costituire e a sviluppare le loro aziende. I beneficiari possono utilizzare tale sostegno per l'acquisto di terreni, edifici, apparecchiature e animali, nonché per coprire il loro fabbisogno di capitale d'esercizio.

### Riquadro 3

#### **Esempio di abolizione di un criterio di ammissibilità efficace**

In Portogallo, gli investimenti effettuati prima della presentazione di una domanda di sostegno sono stati considerati non ammissibili all'inizio del periodo di programmazione nel 2007. Il campione sottoposto ad audit comprendeva due casi in cui, per alcune voci, questa regola non era stata rispettata rendendo così non ammissibili le spese in questione.

Le norme nazionali sono state modificate nel 2011. Le spese sostenute prima della presentazione della domanda di sovvenzione sono ora ammissibili.

## 37

Oltre ai requisiti di ammissibilità di base (meno di 40 anni e la creazione di un'azienda agricola per la prima volta), il regolamento del Consiglio<sup>15</sup> prevede due ulteriori condizioni. I beneficiari devono possedere conoscenze e competenze professionali adeguate e presentare un piano aziendale. Per i 20 progetti controllati, gli Stati membri avevano fissato un numero limitato di requisiti dettagliati. Ad esempio, gli agricoltori erano tenuti ad acquisire le capacità e le competenze adeguate entro tre anni attraverso la formazione, e a preparare e seguire un piano d'impresa semplificato, che descrivesse la situazione iniziale dell'azienda agricola nonché le tappe e gli obiettivi specifici per lo sviluppo delle attività.

## 38

Anche se sono state individuate alcune debolezze procedurali e vi sono alcune perplessità circa la sana gestione finanziaria, la Corte non ha riscontrato errori significativi di legittimità e di regolarità in relazione al modo in cui i giovani agricoltori avevano preparato e attuato i loro progetti. A parere della Corte, ciò è dovuto al numero ridotto di prescrizioni dettagliate, all'ambito di applicazione circoscritto della misura e all'uso di pagamenti forfettari. Naturalmente, programmi come questo devono anche garantire un utilizzo ottimale delle risorse e dimostrare la sana gestione finanziaria, ma tali considerazioni esulano dall'ambito della presente relazione. L'esempio indicato dimostra tuttavia che la relativa semplicità di un regime di aiuto ha un impatto sul livello di irregolarità.

## Indicazioni che i beneficiari privati possono aver commesso irregolarità intenzionali

## 39

Ai sensi del regolamento (UE) No 65/2011, qualora si accerti che un beneficiario ha reso deliberatamente una falsa dichiarazione, l'operazione di cui trattasi deve essere esclusa dal sostegno e si deve procedere al recupero degli importi già versati per tale operazione<sup>16</sup>.

## 40

Le frodi possono consistere di uno o più dei seguenti elementi<sup>17</sup>:

- l'utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o di documenti falsi, inesatti o incompleti cui consegua il percepimento illecito di fondi provenienti dal bilancio generale UE o dai bilanci gestiti dall'UE o per conto di essa;
- la mancata comunicazione di un'informazione in violazione di un obbligo specifico cui consegua lo stesso effetto;
- la distrazione di tali fondi per fini diversi da quelli per cui essi sono stati inizialmente concessi.

## 41

Nel 4 % dei progetti privati di investimento esaminati (6 su 152), la Corte ha riscontrato elementi che indicano che i beneficiari potrebbero aver commesso irregolarità intenzionali. Questi casi rappresentano un ottavo del tasso di errore medio per lo sviluppo rurale.

15 Articolo 22 del regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio.

16 Articolo 4, paragrafo 8 e articolo 30, paragrafo 2 del regolamento (UE) n. 65/2011.

17 La frode, come applicato nel diritto comunitario, è definita all'articolo 1 dell'atto del Consiglio del 26 luglio 1995 che stabilisce la convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee.

## 42

La Corte dei conti segnala all'OLAF tutti i casi in cui vi siano indizi di irregolarità intenzionali per un'ulteriore analisi e affinché vi sia dato adeguato seguito. Il **riquadro 4** fornisce un esempio al riguardo.

**La misura di sostegno agli investimenti in impianti di trasformazione alimentare è quella che più di tutte desta preoccupazione**

## 43

La misura di sviluppo rurale «Accrescimento del valore aggiunto dei prodotti agricoli e forestali» ha contribuito in misura più significativa al tasso di errore per gli investimenti privati. Questa misura è destinata a piccole e medie imprese (PMI) e finanzia investimenti in impianti per la trasformazione di prodotti primari. Tali impianti comprendono le cantine di elaborazione, i mulini per cereali, gli impianti di trasformazione e di condizionamento di prodotti ortofrutticoli.

## 44

Dei 19 progetti esaminati per la misura in questione, 10 erano inficiati da errori, 3 dei quali sono stati comunicati all'OLAF. Le principali deficienze rilevate sono state: insussistenza del requisito di PMI e mancata applicazione di adeguate procedure di appalto privato. Gli aiuti pubblici per questa misura sono di norma dell'ordine di vari milioni di euro per progetto. In questo contesto, i richiedenti sono fortemente incentivati ad eludere le norme al fine di ricevere un aiuto.

### Riquadro 4

#### Esempio di indizi di irregolarità intenzionali

Un beneficiario ha presentato domanda di aiuto nell'ambito di una misura di investimento la cui normativa prevedeva che le attrezzature acquistate di seconda mano non fossero ammissibili. Nel presentare la domanda di pagamento, il beneficiario ha dichiarato che le attrezzature facenti parte del progetto erano state acquistate nuove da un rivenditore.

Durante la visita in loco, gli auditor della Corte hanno rilevato elementi che suggerivano che l'attrezzatura, in realtà, non fosse stata acquistata nuova. Gli auditor hanno successivamente ottenuto da terzi documentazione che confermava che l'attrezzatura era stata acquistata di seconda mano.

Le spese sono state ritenute non ammissibili e il caso è stato trasmesso all'OLAF.

## 45

Oltre a quanto sopra indicato, la Corte ha recentemente segnalato numerose carenze nell'attuazione di questa misura, che hanno gravemente inficiato l'efficienza e l'efficacia della misura nel raggiungere gli obiettivi della politica<sup>18</sup>.

**Le autorità degli Stati membri potrebbero avrebbero potuto rilevare e correggere gli errori relativi alle misure di investimento**

## 46

Ai sensi del regolamento (UE) n. 65/2011, gli Stati membri devono istituire un sistema di controllo atto ad assicurare che siano condotte tutte le verifiche necessarie per accertare con efficacia il rispetto delle condizioni di concessione del sostegno. Il regolamento specifica come devono essere svolti i controlli, incluso cosa si debba verificare, in che modo debbano essere selezionati i campioni e quale sia la copertura minima per ciascun tipo di sostegno.

## 47

Devono essere effettuati controlli amministrativi su tutte le domande di aiuto e di pagamento che devono comprendere almeno una visita al sito dove è avvenuta l'attività sovvenzionata o il relativo investimento per verificare la realizzazione. Inoltre, ogni anno devono essere effettuati controlli in loco su un campione di progetti che rappresentino almeno il 5 % delle spese sostenute.

## 48

A parere della Corte, gli Stati membri avrebbero potuto e dovuto prevenire la maggior parte degli errori per le misure d'investimento per le seguenti due ragioni.

## 49

In primo luogo, le informazioni necessarie per individuare e correggere gli errori erano a disposizione delle autorità degli Stati membri, ma in molti casi non sono state utilizzate né richieste. Sono state rilevate le seguenti situazioni tipiche:

- le informazioni erano disponibili nella documentazione presentata dal beneficiario (ad esempio, date delle fatture), ma non sono state utilizzate dall'organismo pagatore;
- le informazioni erano disponibili a livello del beneficiario (ad esempio, registri contabili), ma l'organismo pagatore non le ha richieste;
- le informazioni erano disponibili presso terzi (ad esempio, assetto azionario dell'azienda del beneficiario), ma l'organismo pagatore non le ha richieste.

## 50

In secondo luogo, i controlli effettuati dalle autorità degli Stati membri non sono stati esaustivi. Esempi di tali situazioni sono illustrati nel riquadro 5.

18 Relazione speciale n. 1/2013) «Il sostegno finanziario dell'UE all'industria di trasformazione alimentare è stato efficace ed efficiente nell'aggiungere valore ai prodotti agricoli?» (<http://eca.europa.eu>).

### Esempi di controlli di qualità insufficiente svolti dalle autorità di uno Stato membro

In Polonia, un contratto cofinanziato nell'ambito della misura di assistenza tecnica (cfr. paragrafo 23) era stato assegnato direttamente, senza esperire la necessaria procedura di gara. La Corte ha constatato che i controlli richiesti non erano stati effettuati, poiché l'organismo pagatore non aveva verificato che i progetti di assistenza tecnica fossero conformi alla normativa sugli appalti pubblici.

In Romania, l'organismo pagatore aveva effettuato verifiche sulle domande di pagamento presentate dal beneficiario per un progetto che forniva servizi di consulenza alle aziende agricole. La relazione di controllo dell'organismo pagatore indicava che la differenza tra l'importo richiesto dal beneficiario e l'importo riconosciuto dall'organismo pagatore era superiore al 3 %. L'organismo pagatore non ha applicato la sanzione richiesta nel caso di specie, poiché non era stata svolta alcuna verifica per questa misura.

In Spagna, il costo dei lavori di costruzione effettuati è stato giustificato mediante copie delle fatture del contraente e le copie dei giustificativi del pagamento. Da tali fatture è emerso che il contraente aveva offerto uno sconto del 5 % del valore totale delle fatture. Sulla contabilità dei pagamenti figurava inoltre che il beneficiario non aveva pagato le fatture integralmente, ma aveva dedotto lo sconto del 5 %. Nonostante l'organismo pagatore avesse verificato le fatture e i giustificativi del pagamento, le spese sono state approvate per l'intero ammontare fatturato senza deduzione dello sconto del 5 %, che costituiva una spesa non sostenuta dal beneficiario.

In Svezia, un ente dell'amministrazione regionale non ha rispettato le norme applicabili in materia di appalti (cfr. riquadro 2). La Corte ha constatato che l'organismo pagatore aveva delegato il compito di approvare le domande di aiuto e le domande di pagamento per il progetto oggetto di audit agli enti regionali interessati. Al tempo stesso, l'ente competente ha ricevuto l'aiuto in quanto beneficiario. Gli enti regionali non avevano verificato la conformità alle norme nazionali in materia di appalti pubblici nell'ambito dei controlli amministrativi.

## 51

L'esame dei sistemi svolto dalla Corte ha confermato che la qualità dei controlli eseguiti dagli Stati membri è insufficiente. La Corte ha valutato la qualità dei principali aspetti dei sistemi di supervisione e di controllo per le misure d'investimento per 14 organismi pagatori in 13 Stati membri<sup>19</sup> nel corso degli ultimi tre anni. La Corte ha ritenuto che nessun organismo pagatore disponesse di sistemi efficaci relativamente ai controlli amministrativi, e che solo cinque organismi pagatori disponessero di sistemi efficaci per i controlli in loco.

## 52

Per le misure d'investimento, la maggior parte degli errori si verificano nella fase iniziale della presentazione della domanda di sostegno e nella successiva fase di appalto. Verificare le domande di aiuto è un lavoro complesso che spesso richiede molto tempo.

<sup>19</sup> Cfr. allegato 4.2 delle relazioni annuali della Corte per il 2011, 2012 e 2013.

## 53

La Corte osserva che le difficoltà incontrate in questa fase possono essere in parte dovute a inefficienze delle procedure degli organismi pagatori. Gli organismi pagatori espletano di norma la serie completa di verifiche sulle domande di aiuto anche se, ad un certo momento del processo di verifica, risulta evidente che la domanda non è ammissibile. Pertanto, il tempo utilizzato per continuare le verifiche dopo l'accertamento dell'inammissibilità rappresenta una fonte di inefficienza.

## 54

Nel contesto delle limitate risorse finanziarie, in particolare alla fine del periodo di programmazione, può accadere che solo una piccola parte delle domande di sostegno possa essere cofinanziata (le domande a cui viene attribuito il punteggio più elevato). Tuttavia, alcuni organismi pagatori svolgono la serie completa di verifiche su tutte le domande presentate, anche se molti dei progetti ammissibili non riceveranno l'aiuto in quanto non hanno un punteggio sufficiente per essere selezionati. In tale contesto, l'organismo pagatore della regione Sicilia (Italia) utilizza una procedura efficace, che è descritta nel **riquadro 6**.

### Riquadro 6

#### Esempio di migliore pratica nella valutazione delle domande di aiuto

In Sicilia (Italia), le domande di aiuto sono valutate in due fasi.

Nella prima fase viene eseguito un numero limitato di verifiche su tutte le domande; queste vengono poi pubblicate in una prima relazione sulla selezione. I progetti sono selezionati in ordine decrescente in base al punteggio attribuito, fino a quando il valore totale dei progetti selezionati non raggiunge la dotazione attribuita.

Nella seconda fase, vengono eseguite tutte le verifiche solo su quei progetti che hanno superato la procedura di selezione preliminare. Se, tra questi, vengono individuati progetti non ammissibili, si provvede a sostituirli con i progetti con il punteggio più alto che non erano stati selezionati inizialmente.

### **PARTE II – Quali sono le principali cause del tasso di errore negli aiuti per superficie?**

#### **55**

La presente sezione esamina le cause degli errori negli aiuti per superficie. Anche se il bilancio totale è egualmente ripartito tra misure d'investimento e aiuti per superficie, questi ultimi hanno contribuito solo ad un terzo del tasso di errore (cfr. **figura 2**). Il principale impatto sul tasso di errore è dovuto al mancato rispetto degli impegni agroambientali, rispetto a quello degli aiuti per le zone svantaggiate.

#### **Gli aiuti agroambientali sono la misura connessa alla superficie più soggetta a errori**

#### **56**

I pagamenti agroambientali sono erogati agli agricoltori che si impegnano a rispettare su base volontaria una serie di impegni per soddisfare gli obiettivi ambientali. I pagamenti sono intesi a compensare i costi aggiuntivi e il mancato guadagno derivante dall'applicazione di pratiche agricole rispettose dell'ambiente per un periodo da cinque a sette anni. Le misure agroambientali sono quelle finanziariamente più significative nel quadro dello sviluppo rurale, a cui sono stati assegnati circa 20 miliardi di euro (un quinto del totale di bilancio per lo sviluppo rurale per il periodo di programmazione 2007-2013).

#### **57**

Le violazioni degli impegni agroambientali hanno rappresentato un ottavo del tasso di errore totale. Gli errori erano principalmente dovuti al mancato rispetto di semplici impegni (cfr. **riquadro 7**), che ha però compromesso in modo significativo il raggiungimento degli auspicati benefici per l'ambiente.



## Esempi del mancato rispetto di semplici impegni agroambientali

Nei Paesi Bassi, un agricoltore ha stipulato un contratto per la misura «Bordure erbacee»

Dei tre impegni, uno riguardava il dragaggio (al fine di proteggere la biodiversità, era vietato coprire il bordo del prato con i fanghi di dragaggio dei canali).

Durante la visita in loco, la Corte ha riscontrato che, invece di essere distribuiti in modo uniforme, i fanghi erano stati depositati su una striscia di terra di 2 metri lungo oltre 4 000 metri di canali.



Fonte: Corte dei conti europea

Nel Regno Unito (Inghilterra), un agricoltore ha ricevuto un aiuto per pascoli permanenti con bassissimi apporti (ad esempio, fertilizzanti). Uno dei requisiti era evitare il sovrappascolo, in modo tale che la crescita, la qualità o la diversità della vegetazione non fosse compromessa.

La Corte ha riscontrato che una parte della parcella è stata danneggiata a causa di un eccessivo sfruttamento dei pascoli.



Fonte: Corte dei conti europea

A Malta, un agricoltore si era impegnato a non coltivare una fascia di almeno un metro lungo le recinzioni e a lasciare tale superficie incolta, non arata, non trattata e non concimata. Questo impegno era finalizzato a conservare la biodiversità.

La Corte ha constatato che il beneficiario non ha rispettato quest'obbligo su nessuna delle parcella di terreno oggetto di tale impegno.



Fonte: Corte dei conti europea



## 58

La Corte ritiene che vi siano tre motivi combinati che spiegano il tasso di errore per le misure agroambientali. Essi sono presentati graficamente nella **figura 7** e descritti più in dettaglio nei paragrafi seguenti.

### Il rispetto degli impegni non produce un effetto positivo immediato per l'agricoltore

## 59

I costi connessi al rispetto degli impegni e/o le perdite di reddito derivanti dalla diminuzione delle rese ottenute utilizzando le tecniche più rispettose dell'ambiente hanno un impatto diretto sugli agricoltori. Nella maggior parte dei casi, tuttavia, gli sforzi da questi realizzati non sono compensati da effetti positivi immediati sull'attività agricola. Pertanto, gli agricoltori

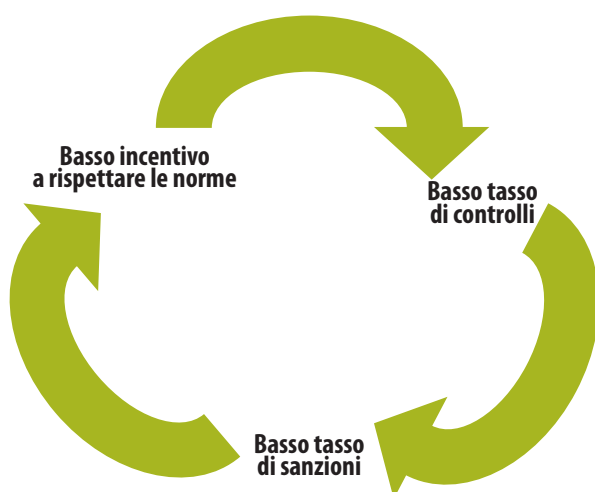
sono meno propensi ad attenersi agli impegni quando non vi sia alcun rapporto diretto immediato tra gli impegni assunti e i risultati dell'attività agricola.

## 60

Tale situazione è stata osservata per 13 dei 17 errori identificati, dove i benefici indotti dalle misure consistevano in benefici ambientali di ampia portata e a lungo termine (come, per esempio, la tutela della biodiversità).

Figura 7

### Ragioni che spiegano il tasso di errore per i pagamenti agroambientali



## 61

La Corte non ha ritenuto che la mancata conoscenza degli impegni fosse una spiegazione valida per la maggior parte delle violazioni commesse dagli agricoltori. Prima di firmare l'impegno, agli agricoltori viene presentato l'elenco dettagliato delle condizioni che devono rispettare. Inoltre, in 13 dei 17 casi, l'errore riguardava grandi agricoltori dotati di ampie conoscenze e risorse. In realtà, questi agricoltori avevano superfici di oltre 50 ettari e ricavano il loro reddito principale dall'agricoltura.

### Bassa percentuale di controlli per gli impegni agroambientali

## 62

Gli Stati membri verificano il rispetto della maggior parte degli impegni agroambientali soltanto durante i controlli in loco, che vengono effettuati su un campione del 5 % di tutti i beneficiari che ricevono aiuti. Ciò significa che, in media, un agricoltore ha la probabilità di essere controllato una volta ogni 20 anni. Inoltre, non tutti gli impegni possono essere controllati in qualsiasi momento dell'anno, e ciò riduce la portata dei controlli e la possibilità di individuare eventuali

infrazioni. Questo basso tasso di controllo del rispetto degli impegni è un altro motivo che spiega il tasso di errore riscontrato.

## 63

Tra i 17 casi di errori riscontrati, la Corte ha individuato 8 casi in cui la verifica degli impegni avrebbe potuto essere effettuata con controlli amministrativi invece che con controlli in loco (cfr. esempio nel riquadro 8). Questo cambiamento di procedura avrebbe consentito alle autorità degli Stati membri di individuare e correggere gli errori durante i controlli amministrativi, poiché tali controlli sono effettuati sul 100 % di tutti i beneficiari. Sarebbe stato particolarmente indicato per le verifiche basate su elementi probatori quali i registri di attività tenuti dagli agricoltori (fertilizzazione, pascolo di animali, sfalcio) e le certificazioni rilasciate da terzi.

### Riquadro 8

#### Esempio di impegno agroambientale che avrebbe potuto essere verificato attraverso controlli amministrativi

In Estonia, uno degli impegni della misura prevedeva che l'agricoltore dovesse prelevare almeno un campione di terreno per ogni cinque ettari di superficie e inviarlo a un laboratorio accreditato per l'analisi dell'acidità del suolo e del contenuto di fosforo e potassio. La regolamentazione prevedeva che i risultati di laboratorio dovevano essere conservati in azienda e resi disponibili per gli ispettori durante le visite in loco.

Durante la visita in loco degli auditor della Corte, l'agricoltore ha presentato i risultati di laboratorio dei nove campioni di terreno prelevati. Dopo il nuovo calcolo, è stato stabilito che, sulla base della superficie delle parcelle, l'agricoltore avrebbe dovuto prelevare 13 campioni, piuttosto che solo nove. Tale inosservanza degli obblighi avrebbe potuto essere rilevata attraverso controlli amministrativi.

## Il sistema di riduzioni e sanzioni non ha un forte effetto dissuasivo

**64**

Gli Stati membri applicano un sistema proporzionale di riduzioni e sanzioni che, in base alla gravità, alla portata e alla durata dell'infrazione, di norma si traduce in una riduzione parziale del pagamento effettuato. Per esempio, nel caso descritto al  **riquadro 8**, è stata applicata una riduzione del 5 % per inosservanza dell'impegno. Gli agricoltori non rischiano di perdere capitale proprio a causa di tali infrazioni, ma rischiano solo di dover restituire ciò che è già stato loro versato. In casi estremi, in cui gli agricoltori non abbiano adempiuto a nessuno degli impegni assunti e l'organismo pagatore decida di recuperare l'intero pagamento eseguito, gli agricoltori si troverebbero nella stessa situazione in cui si sarebbero trovati se non avessero assunto alcun impegno.

**65**

In tale contesto, anche la frequenza degli errori (17 sui 121 pagamenti controllati) evidenzia come il sistema di riduzione dei pagamenti in caso di inadempienza abbia solo un effetto dissuasivo limitato sui produttori (si veda un esempio nel  **riquadro 9**).

## I pagamenti per le zone svantaggiate sono meno inficiati da errori

**66**

I pagamenti a favore degli agricoltori delle zone montane e di altre zone caratterizzate da svantaggi naturali (comunemente note come «zone svantaggiate» o «ZS») compensano gli agricoltori che continuano a svolgere l'attività in tali zone. Queste misure di sviluppo rurale sono finalizzate a favorire un uso sostenibile dei terreni agricoli e contribuiscono così a migliorare l'ambiente e lo spazio rurale.

### Riquadro 9

#### Conseguenze finanziarie limitate di un'infrazione

Nel Regno Unito, un agricoltore ha assunto un impegno relativo all'istituzione di vegetazione da brughiera su praterie acide. La misura prevedeva solo due impegni: la riduzione della densità di bestiame (il numero di animali che pascolano per ettaro) e il divieto di pascolo tra ottobre e marzo.

La Corte ha visitato l'agricoltore in ottobre e ha constatato che gli animali stavano ancora pascolando sulle parcelle. Tale infrazione ha comportato come conseguenza finanziaria per l'agricoltore una riduzione del pagamento del 3 %.

## 67

L'incidenza dei 78 pagamenti ZS controllati sul tasso globale di errore sarebbe trascurabile, salvo per due casi in cui sono stati rilevati degli errori per mancato rispetto delle condizioni di ammissibilità aggiuntive imposte dagli Stati membri in causa (cfr. **riquadro 10**). Ciò dimostra il dilemma che si viene a creare: le condizioni di ammissibilità sono necessarie per garantire il buon uso delle risorse, ma queste potrebbero al tempo stesso far aumentare il rischio di errore.

## 68

Questo tasso di errore relativamente basso è dovuto alle caratteristiche principali delle misure interessate:

- un ridotto numero di criteri di ammissibilità dettagliati: i terreni devono essere ubicati in una zona specificamente definita dallo Stato membro e approvata dalla Commissione e devono essere mantenuti in buone condizioni agronomiche ed ambientali;

- l'uso di pagamenti forfettari per ettaro, con importi decrescenti. Ciò significa che le aziende di grandi dimensioni riceveranno pagamenti inferiori per le superfici che superano una determinata soglia e che per tali aziende le potenziali differenze di superficie hanno solo un impatto limitato.

## 69

La Corte osserva che anche il basso tasso di errore per la misura di investimento «Insediamento di giovani agricoltori» è stato spiegato con queste caratteristiche, ossia un numero limitato di requisiti dettagliati, un ambito di applicazione preciso e l'uso di pagamenti forfettari.

### Condizioni di ammissibilità supplementari imposte dagli Stati membri per i pagamenti a favore delle zone svantaggiate

In Italia e in Portogallo, l'ammissibilità dei pascoli nelle zone montane è subordinata al possesso di un numero minimo di animali da parte del beneficiario. Durante le visite in loco, la Corte ha constatato che gli agricoltori interessati non possedevano il numero di animali richiesto e che pertanto i pascoli non erano ammissibili al sostegno.

Questi due casi costituivano la maggioranza del tasso di errore relativo ai pagamenti a favore delle zone svantaggiate.

## Parte III – I piani d'azione degli Stati membri e il nuovo quadro giuridico dell'UE sono potenzialmente in grado di affrontare tali cause in modo efficace?

### 70

La Commissione e gli Stati membri hanno preso provvedimenti per affrontare le cause di errori nello sviluppo rurale. La presente sezione esamina se le due fasi principali, i piani d'azione e il quadro giuridico dell'UE, possono essere efficaci.

**L'esercizio di piani d'azione avviato dalla Commissione rappresenta un passo nella giusta direzione per affrontare le cause di errore**

### 71

La spesa per lo sviluppo rurale è gestita in regime di gestione concorrente tra gli Stati membri e l'Unione<sup>20</sup>. In linea con il principio di sussidiarietà, gli Stati membri sono responsabili dell'attuazione dei programmi di sviluppo rurale al livello territoriale pertinente, secondo il proprio ordinamento istituzionale. La Commissione è responsabile di vigilare sugli Stati membri per accertarsi che questi adempiano ai compiti loro affidati.

### 72

Se, durante l'attuazione del programma, il livello di errore è persistentemente elevato, la Commissione<sup>21</sup> è tenuta ad individuare le lacune nei sistemi di controllo, analizzare i costi e i benefici di potenziali

misure correttive e adottare o proporre i provvedimenti adeguati. Quando le debolezze danno adito a una riserva nella dichiarazione di affidabilità del direttore generale, la Commissione è tenuta ad analizzare le informazioni contenute nella relazione annuale di attività e a presentare un piano d'azione. Ciò è avvenuto per le spese relative allo sviluppo rurale a partire dal 2011.

### 73

In tale contesto, nell'intento di ridurre il tasso di errore della spesa per lo sviluppo rurale, la Commissione ha invitato tutti gli Stati membri a sviluppare un piano d'azione con tre finalità: individuare le cause di errore, attuare azioni correttive volte a ridurre gli errori e rafforzare le misure preventive per ridurre il rischio di errori.

**I piani d'azione non sono ancora uno strumento pienamente sviluppato per affrontare le cause di errore**

### 74

La portata e la qualità dei piani d'azione variano significativamente da uno Stato membro all'altro. La Corte ha rilevato che due piani d'azione (Germania – Brandeburgo-Berlino e Ungheria) erano abbastanza insoddisfacenti, con poche azioni e ridotte potenzialità di successo nell'affrontare le cause di errore, e due (Italia – Lombardia e Romania) erano relativamente buoni, con numerose azioni e alte potenzialità di successo nell'affrontare le cause di errore. Tale variabilità dell'efficacia potenziale dei piani d'azione è dovuta a tre debolezze, come spiegato nei paragrafi che seguono.

20 Regolamento (CE) n. 1290/2005 del Consiglio.

21 Regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012.

## 75

In primo luogo, gli Stati membri non si assumono le loro responsabilità quando si tratta di individuare gli errori e proporre azioni correttive. I piani d'azione sono oggetto di una procedura formale di monitoraggio e follow-up. Quando gli Stati membri non attuano le azioni proposte, potrebbero essere oggetto di una interruzione, sospensione o riduzione dei pagamenti e di rettifiche finanziarie. I piani d'azione sono stati elaborati nell'ambito di un

processo iterativo e al momento della conclusione dei lavori di audit, era in corso un quarto aggiornamento. La Commissione ha inizialmente comunicato un elenco non esaustivo delle cause di errore. Tuttavia, non tutte le suddette cause sono state affrontate dagli Stati membri e, tra queste, alcune hanno ridotte potenzialità di successo (cfr. **riquadro 11**). Successivamente, i piani d'azione sono stati gradualmente migliorati su richiesta della Commissione.

### Riquadro 11

#### Esempio di un'azione proposta per ridurre il tasso di errore

Il sistema di riduzioni e di sanzioni costituiva una delle potenziali cause di errore nel settore degli aiuti per superfici, individuata dalla Commissione e affrontata dagli Stati membri. Il sistema non è stato considerato proporzionato (in alcuni casi, gli Stati membri hanno applicato una riduzione del 100 % del pagamento anche in caso di violazione di un solo impegno tra quelli assunti).

La Corte conviene che le correzioni apportate al sistema delle riduzioni e sanzioni dovrebbero far sì che esso rifletta adeguatamente il livello di mancato conseguimento dell'obiettivo ambientale stabilito.

Tuttavia, anche se una diminuzione delle sanzioni applicate ridurrà il tasso di errore, ciò non consentirà di affrontare le infrazioni commesse e l'impatto potenzialmente dannoso che potrebbero avere per l'ambiente. Le sanzioni in quanto tali devono fungere da efficace deterrente per gli agricoltori e dissuaderli dal venir meno ai propri obblighi. Ciò non è stato effettuato nel caso illustrato nel **riquadro 9**.

## 76

In secondo luogo, quattro dei dieci piani d'azione esaminati non recepiscono sistematicamente le constatazioni di audit della Commissione e della Corte. Gli Stati membri non hanno tenuto conto di tutte le debolezze segnalate dagli auditor della Commissione durante le procedure di chiusura e di verifica della conformità, il che significa che le cause di errori sono probabilmente destinate a non essere affrontate ancora per un ulteriore periodo<sup>22</sup>.

22 La Commissione effettua audit di conformità negli Stati membri per accertare che le spese siano state eseguite in conformità con le norme applicabili. L'audit si chiude con o senza rettifiche finanziarie in funzione gli errori riscontrati. La durata media della procedura di conformità degli audit chiusi nel 2013 era di 36 mesi.

## 77

In terzo luogo, la maggior parte delle azioni proposte erano concepite in modo generale. La maggior parte degli Stati membri propone soluzioni generali quali l'aggiornamento dei manuali di procedura o l'organizzazione di corsi di formazione. Ad esempio, in relazione agli appalti pubblici, una soluzione ricorrente era offrire una formazione a ispettori e beneficiari sulle norme applicabili in materia di appalti pubblici. Tuttavia, i piani d'azione non analizzano quali aspetti della normativa hanno maggiori probabilità di essere violati e perché. In questo contesto, vi è il rischio che l'efficacia delle misure proposte risulti compromessa.

## 78

La Corte ha inoltre rilevato esempi di buone pratiche nella concezione di risposte adeguate ai problemi individuati (cfr.  **riquadro 12**). La Commissione organizza due volte all'anno seminari con i rappresentanti di tutti gli Stati membri in quanto offrono un'opportunità per discutere l'attuazione dei piani d'azione, condividere esperienze e diffondere le migliori pratiche.

## Insufficiente attenzione alla prevenzione delle debolezze diffuse a livello dell'UE

## 79

I piani d'azione affrontano le debolezze specifiche individuate in ciascuno Stato membro, senza prevedere azioni preventive per affrontare le debolezze riscontrate in altri paesi. La Commissione non ha chiesto agli Stati membri di affrontare sistematicamente le carenze diffuse più gravi riscontrate a livello dell'UE, quali il mancato rispetto delle norme sugli appalti pubblici, le irregolarità intenzionali e gli insufficienti controlli amministrativi degli impegni agroambientali.

### Riquadro 12

#### Migliori pratiche nel definire azioni mirate concrete

In Bulgaria, gli agricoltori ricevono SMS dall'organismo pagatore, per informarli riguardo agli impegni relativi a periodi specifici (periodi in cui sono vietate alcune pratiche).

In Italia (Lombardia), gli agricoltori sono informati per iscritto circa le differenze tra la superficie dichiarata nella precedente campagna e la superficie risultante dall'aggiornamento del sistema di identificazione delle parcelle agricole (il sistema informatico identifica l'ubicazione e la superficie delle parcelle agricole).

In Romania, l'organismo pagatore ha ottenuto pieno e libero accesso al registro di commercio che fornisce le informazioni per verificare lo status di PMI.

## 80

La Corte ha esaminato dieci piani d'azione per verificare se includessero azioni per porre rimedio alle lacune diffuse. Ha constatato che tali azioni non erano contemplate. Tre Stati membri non includevano alcuna azione nel settore degli appalti pubblici, cinque li prevedevano in maniera generale, mentre soltanto due (Lettonia e Romania) avevano elaborato liste di controllo dettagliate. La Corte ha constatato che le infrazioni con impegni agroambientali avrebbero potuto essere individuate mediante controlli amministrativi (cfr. paragrafo 63), ma solo uno Stato membro (Spagna) aveva affrontato tale questione nel piano d'azione, e soltanto per 7 delle 17 regioni. L'individuazione delle irregolarità intenzionali era prevista da un solo piano d'azione (Romania).

## 81

In questo contesto, i piani di azione sono un passo avanti nella giusta direzione, ma hanno principalmente un ruolo reattivo. Il fatto che gli Stati membri non abbiano affrontato i problemi diffusi in tutta l'UE che ritenevano non applicabili a loro stessi riduce l'efficacia futura di tali piani.

**Il nuovo quadro giuridico dell'UE può avere un effetto positivo per affrontare le cause degli errori**

## 82

Il periodo di programmazione per lo sviluppo rurale 2014-2020 sarà attuato come parte della nuova politica agricola comune, in applicazione di un insieme di quattro regolamenti di base<sup>23</sup> e dei relativi atti delegati e di esecuzione<sup>24</sup>.

## 83

In virtù del suo ruolo istituzionale, nel 2012 la Corte ha pubblicato il parere n. 1/2012 su alcune proposte di regolamenti concernenti la politica agricola comune per il periodo 2014-2020<sup>25</sup>. Mentre il parere n. 1/2012 ha espresso opinioni su tutti gli aspetti della politica agricola comune, soprattutto dal punto di vista della sana gestione finanziaria, la presente relazione speciale riguarda unicamente il probabile impatto della nuova legislazione sulle cause degli errori di legittimità e regolarità nello sviluppo rurale.

**Il nuovo pacchetto legislativo contiene elementi che possono affrontare le cause di errori**

## 84

Il nuovo quadro giuridico introduce il concetto di «condizionalità ex ante» ossia un fattore critico concreto e predefinito con precisione, che rappresenta un prerequisito per l'efficace ed efficiente raggiungimento di un obiettivo specifico – al quale tale fattore è direttamente ed effettivamente collegato e sul quale ha un impatto diretto<sup>26</sup>. L'appalto pubblico rappresenta una delle condizionalità ex-ante nella legislazione, la quale prevede l'instaurazione di dispositivi per l'applicazione efficace del diritto UE in materia di appalti pubblici al fine di garantire trasparenza nelle procedure di aggiudicazione dei contratti e la formazione e la diffusione di informazioni per il personale coinvolto nell'attuazione nelle procedure. La Corte giudica positivamente l'accento posto sulla conformità alle norme applicabili in materia di appalti pubblici, che sono state riconosciute come una delle principali fonti di errore nel periodo di programmazione 2007-2013.

23 [http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legislation/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legislation/index_en.htm).

24 [http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/implementation/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/implementation/index_en.htm).

25 [http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/OP12\\_01/OP12\\_01\\_EN.PDF](http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/OP12_01/OP12_01_EN.PDF).

26 Articolo 2, paragrafo 33 del Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio (GU L 347 del 20.12.2013, pag. 320).



## 85

Anche se già contemplate nei principi generali del controllo per il periodo di programmazione 2007-2013, la verificabilità e la controllabilità delle misure<sup>27</sup> è evidenziata nella nuova normativa. In base alle nuove norme, gli Stati membri devono garantire che tutte le misure di sviluppo rurale siano verificabili e controllabili, sia ex-ante, prima che esse vengano effettivamente attuate e, successivamente, durante la fase di attuazione. La Corte ritiene che questo approccio possa contribuire a ridurre il tasso di errore in due modi: da un lato, rende possibile definire con maggiore precisione i criteri di affidabilità ed altri impegni in modo che possano essere meglio compresi e applicati dai beneficiari; dall'altro, consente di progettare meglio le procedure di controllo in modo da garantire una efficace verifica di tali criteri.

## 86

Le modalità, l'accertamento e il rimborso delle spese sostenute dai beneficiari sono anch'esse migliorate nella nuova legislazione. Pertanto, oltre al consueto metodo del rimborso sulla base dei costi ammissibili effettivamente sostenuti e pagati dai beneficiari, il nuovo quadro giuridico individua metodi alternativi come costi standard, pagamenti forfettari e a tassi forfettari su un piano di parità con il rimborso. La Corte ritiene che l'uso di questi metodi semplificati di calcolo dei costi possa essere vantaggioso per tutte le parti, perché consente di ridurre le formalità amministrative e di limitare la portata degli errori connessi alla preparazione e alla verifica delle domande di pagamento basati sulle fatture e sui documenti di pagamento.

## 87

Gli organismi pagatori riconosciuti dovranno rispettare criteri supplementari per quanto riguarda le frodi. Anche se l'obbligo di includere nelle verifiche quegli elementi atti a prevenire ed individuare le frodi è stato mantenuto, due nuove disposizioni sottolineano il ruolo degli organismi pagatori a tale riguardo: la formazione del personale dovrebbe includere attività di sensibilizzazione alle frodi e le attività di monitoraggio dovrebbero includere anche le procedure atte a prevenire e individuare le frodi. Tali sviluppi potrebbero aiutare gli organismi pagatori ad agire più efficacemente nella prevenzione e individuazione delle azioni fraudolente.

## 88

La «regola n+2», come esisteva nel periodo di programmazione 2007-2013 (cfr. paragrafo 18) è diventata meno rigida ed è stata trasformata in una «regola n+3»<sup>28</sup>, concedendo agli Stati membri un anno supplementare per spendere i fondi assegnati. Ciò potrebbe ridurre lo squilibrio tra, da un lato, la pressione a spendere i fondi cui sono soggetti gli Stati membri e, dall'altro, la necessità di garantire che la spesa sia eseguita correttamente e in conformità ai principi della sana gestione finanziaria.

## 89

Come regola generale, i beneficiari di investimenti in attività di trasformazione alimentare dovevano essere piccole e medie imprese (cfr. paragrafo 43). Il nuovo quadro giuridico elimina questo criterio di ammissibilità, che è stato una delle principali cause di errore per questo tipo di investimento. L'impatto di questa proposta potrebbe avere un effetto positivo sulla riduzione del tasso di errore, ma un effetto negativo sull'efficacia delle politiche (cfr. paragrafo 35).

27 Articolo 62 del regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga il regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio (GU L 347 del 20.12.2013, pag. 487).

28 Articolo 38, paragrafo 1 del regolamento n. 1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune e che abroga i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 352/78, (CE) n. 165/94, (CE) n. 2799/98, (CE) n. 814/2000, (CE) n. 1290/2005 e (CE) n. 485/2008 (GU L 347 del 20.12.2013, pag. 549).

### 90

Nel periodo di programmazione 2007-2013<sup>29</sup>, nel caso di una differenza superiore al 3 % tra il pagamento richiesto dal beneficiario e l'importo dichiarato ammissibile dall'organismo pagatore, veniva applicata una penalità pari alla differenza tra questi due importi. Tale sistema mira a dissuadere i beneficiari dal dichiarare spese non ammissibili. In base al nuovo quadro giuridico<sup>30</sup>, la soglia per l'applicazione della sanzione è stata aumentata al 10 %. Questa modifica potrebbe ridurre l'effetto dissuasivo della disposizione, determinando un aumento delle spese non ammissibili incluse nelle domande di pagamento.

**Le disposizioni dirette previste dai regolamenti dell'UE non erano la principale fonte di errore**

### 91

Come indicato sopra, il nuovo quadro giuridico dell'UE potrebbe contribuire a ridurre il tasso di errore. Particolare attenzione deve essere prestata durante le successive fasi dell'elaborazione normativa a livello di Stati membri, poiché la maggior parte degli errori si verificano nell'attuazione di disposizioni specifiche della legislazione degli Stati membri (cfr. paragrafo 14).

### 92

Dato che la legislazione degli Stati membri non è ancora stata approvata (cfr. paragrafo 10), non è stato possibile ottenere ulteriori informazioni sul potenziale effetto delle modifiche normative sul tasso di errore.

29 Articolo 30, paragrafo 1, del regolamento (UE) n. 65/2011 della Commissione.

30 Articolo 63, paragrafo 1, del regolamento di esecuzione (UE) n. 809/2014 della Commissione, del 17 luglio 2014, recante modalità di applicazione del regolamento (UE) n. 1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda il sistema integrato di gestione e di controllo, le misure di sviluppo rurale e la condizionalità (GU L 227 del 31.7.2014, pag. 69).

# Conclusioni e raccomandazioni

## 93

La Corte conclude che la Commissione e gli Stati membri sono parzialmente efficaci nell'affrontare le cause principali dell'elevato tasso di errore per lo sviluppo rurale. Questa conclusione generale si basa essenzialmente sulla valutazione che, nonostante le iniziative della Commissione, i piani d'azione degli Stati membri non abbiano sistematicamente affrontato le debolezze individuate.

## 94

Al fine di individuare le cause degli errori nella spesa per lo sviluppo rurale, la Corte ha analizzato un campione di operazioni selezionato casualmente, durante i controlli sulla legittimità e regolarità per il 2011, 2012 e 2013. I risultati hanno dimostrato che, sebbene costituiscano una quota uguale delle spese, le misure di investimento rappresentano i due terzi del tasso di errore e le misure per superfici sono responsabili per il restante terzo (paragrafi 12-21).

## 95

Per le misure d'investimento, le cause di errore possono essere individuate in due modi (paragrafi 22-54):

- dalla prospettiva del beneficiario, le principali fonti di non conformità riguardavano gli appalti pubblici, i criteri di ammissibilità per beneficiari privati e pubblici e sospette azioni fraudolente da parte dei beneficiari privati;

- dalla prospettiva dell'organismo pagatore, la Corte conclude che la maggior parte degli errori avrebbero potuto e dovuto essere prevenuti durante i controlli amministrativi e in loco.

## 96

Per gli aiuti per superfici, tre fattori spiegano il tasso di errore: incentivi limitati per i beneficiari a rispettare gli impegni nel settore agricolo, un basso tasso di controlli sul rispetto di tali impegni e il debole effetto dissuasivo ottenuto attraverso il sistema sanzionatorio (paragrafi 55-69).

## 97

In risposta all'elevato tasso di errore nel settore dello sviluppo rurale, la Commissione ha chiesto agli Stati membri di elaborare piani d'azione per prevenire e correggere le cause degli errori. Pur trattandosi di un'evoluzione positiva, i piani d'azione hanno essenzialmente un ruolo reattivo, e non affrontano sistematicamente i problemi che hanno causato gli errori in tutti gli Stati membri. In particolare, vi è una mancanza di misure preventive contro le diffuse carenze a livello dell'UE (paragrafi 70-81).

### Raccomandazione 1

La Commissione dovrebbe completare le azioni correttive fino ad ora adottate continuando a concentrarsi sulle cause di fondo degli errori nella spesa per lo sviluppo rurale. A questo riguardo, gli Stati membri dovrebbero adottare le seguenti azioni preventive e correttive, ove pertinente:

#### *Appalti pubblici*

- In applicazione del concetto di condizionalità ex ante (cfr. paragrafo 84), gli Stati membri dovrebbero elaborare e fornire orientamenti dettagliati ai beneficiari sulle modalità di applicazione delle norme in materia di appalti pubblici. Le autorità nazionali specializzate nel monitoraggio della conformità alle norme sugli appalti pubblici dovrebbero essere coinvolte in questo processo. Occorre focalizzarsi sulle tre principali infrazioni alle norme: aggiudicazione diretta ingiustificata senza adeguata procedura di gara, errata applicazione dei criteri di selezione e aggiudicazione e mancata applicazione della parità di trattamento dei partecipanti.

#### *Elusione intenzionale di norme*

- Sulla base dei criteri di ammissibilità e di selezione specifici dei loro programmi di sviluppo rurale, gli Stati membri dovrebbero stabilire orientamenti per aiutare i propri ispettori ad individuare indicatori di presunte azioni fraudolente.

#### *Pagamenti agroambientali*

- Gli Stati membri dovrebbero aumentare la portata dei loro controlli amministrativi, per includere gli impegni che possono essere controllati sulla base dei documenti giustificativi e che sono attualmente verificati soltanto durante i controlli in loco sul 5 %. Inoltre, il sistema delle riduzioni e delle sanzioni dovrebbe essere progettato per ottenere un efficace effetto dissuasivo sui potenziali trasgressori.

## 98

Il quadro giuridico dell'UE per il periodo 2014-2020 è stato approvato, e questo è un mezzo potenziale per affrontare le cause di errore. Tuttavia, le due fasi attualmente in corso possono potenzialmente contribuire a ridurre gli errori: l'esame e l'approvazione da parte della Commissione dei programmi di sviluppo rurale, e l'attuazione dei quadri di riferimento normativo nazionale da parte degli Stati membri.

### Raccomandazione 2

La Commissione dovrebbe monitorare da vicino l'attuazione dei programmi di sviluppo rurale (PSR) e, nello svolgere gli audit di conformità, tener conto delle norme applicabili, comprese quelle adottate a livello nazionale ove pertinente, per ridurre il rischio di ripetere gli errori e le debolezze osservate per il periodo di programmazione 2007-2013.

## Conclusioni e raccomandazioni

### 99

La Corte ha individuato una misura di investimento («Insediamento di giovani agricoltori», cfr. paragrafi 36-38) e due misure connesse alla superficie («Pagamenti per le zone svantaggiate», cfr. paragrafi 66-69) con bassi tassi di errore. Queste misure hanno tre principali caratteristiche: un ambito di applicazione mirato, un numero di obblighi limitato e il ricorso a pagamenti forfettari. La Corte ha rilevato che un'altra misura di investimento, che sostiene gli investimenti nel settore della trasformazione di prodotti agricoli, è stata la più soggetta ad errore. Oltre la metà dei progetti controllati era inficiata da errori, un terzo dei quali erano dovuti a presunte azioni fraudolente. La Corte ha criticato l'efficacia di questa misura in una precedente relazione speciale.

### Raccomandazione 3

La Commissione e gli Stati membri dovrebbero analizzare:

- in che misura caratteristiche quali un ambito di applicazione più mirato, requisiti di ammissibilità limitati e l'uso delle opzioni semplificate in materia di costi possano essere riprodotte nella progettazione e attuazione di un numero crescente di misure di sostegno, senza compromettere il conseguimento degli obiettivi complessivi di queste misure;
- come migliorare il regime di sostegno agli investimenti nel settore della trasformazione di prodotti agricoli, tenendo conto dei seguenti elementi:
  - l'effettiva necessità di aiuti pubblici per il settore e il conseguente rischio di effetto inerziale;
  - le categorie di beneficiari a cui sono mirate: gli agricoltori che vorrebbero una integrazione verticale delle loro attività o le società che non svolgono alcuna attività agricola;
  - l'elevato tetto di aiuti pubblici, che costituisce un incentivo per le grandi imprese che sono le sole ad avere accesso al cofinanziamento richiesto;
  - l'intera gamma di condizioni di ammissibilità e le potenzialità di eluderle;
  - maggiori sforzi per migliorare la progettazione e l'esecuzione dei controlli amministrativi e in loco;
- la misura dei pagamenti agroambientali di modo che, per quanto possibile, gli impegni possano essere verificati attraverso controlli amministrativi condotti dagli Stati membri.

### 100

Nel contesto della riduzione delle cause di errore, una constatazione ricorrente nella presente relazione (cfr. paragrafi 33-35, 38, 67, 88-90, il **riquadro 3** e **riquadro 11**) è stata la necessità di mantenere un equilibrio adeguato fra il numero e la complessità delle norme, che riflettono la necessità di conseguire obiettivi predefiniti,

e la necessità di garantire la legittimità e la regolarità della spesa. A giudizio della Corte, trovare il giusto equilibrio fra questi due elementi costituisce la chiave per il successo dell'attuazione della politica di sviluppo rurale.

La presente relazione è stata adottata dalla Sezione I, presieduta da Rasa BUDBERGYTĖ, Membro della Corte dei conti europea, a Lussemburgo, nella riunione del 17 dicembre 2014.

*Per la Corte dei conti europea*



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA  
*Presidente*

## Elenco delle misure di sviluppo rurale

| Misure di investimento                                                                                                          |                              |                        |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------|------------------------|
| Misura                                                                                                                          | Spesa <sup>1</sup><br>(euro) | Operazioni controllate |
| Ammodernamento delle aziende agricole                                                                                           | 8 204 333 653                | 53                     |
| Servizi essenziali per l'economia e la popolazione rurale                                                                       | 1 965 164 204                | 24                     |
| Insediamiento di giovani agricoltori                                                                                            | 2 096 198 537                | 20                     |
| Sviluppo e rinnovamento dei villaggi                                                                                            | 2 300 229 913                | 20                     |
| Accrescimento del valore aggiunto dei prodotti agricoli e forestali                                                             | 2 990 722 693                | 19                     |
| Attuazione di strategie di sviluppo locale – Qualità di vita/diversificazione                                                   | 1 707 595 920                | 17                     |
| Infrastrutture connesse allo sviluppo e all'adeguamento dell'agricoltura e della silvicoltura                                   | 2 355 539 793                | 15                     |
| Prepensionamento                                                                                                                | 2 051 938 167                | 13                     |
| Creazione e sviluppo di imprese                                                                                                 | 881 435 718                  | 9                      |
| Tutela e riqualificazione del patrimonio rurale                                                                                 | 682 545 431                  | 8                      |
| Ricostituzione del potenziale forestale e interventi preventivi                                                                 | 963 189 776                  | 5                      |
| Assistenza tecnica                                                                                                              | 763 706 346                  | 4                      |
| Diversificazione in attività non agricole                                                                                       | 714 070 708                  | 4                      |
| Azioni nel campo della formazione professionale e dell'informazione                                                             | 518 543 051                  | 4                      |
| Incentivazione di attività turistiche                                                                                           | 482 748 900                  | 4                      |
| Ripristino del potenziale produttivo agricolo danneggiato da calamità naturali e introduzione di adeguate misure di prevenzione | 348 644 877                  | 4                      |
| Promozione dello sviluppo di nuovi prodotti, processi e tecnologie nel settore agricolo e alimentare e in quello forestale      | 113 588 163                  | 4                      |
| Gestione dei gruppi di azione locali, acquisizione di competenze e animazione sul territorio                                    | 545 795 172                  | 3                      |
| Aziende in via di ristrutturazione a seguito di una riforma dell'organizzazione comune di mercato                               | 146 941 744                  | 3                      |
| Attuazione di strategie di sviluppo locale – Competitività                                                                      | 145 665 094                  | 3                      |
| Primo imboschimento di terreni agricoli (costi di impianto)                                                                     | 1 226 065 545 <sup>2</sup>   | 2                      |
| Investimenti non produttivi connessi alle foreste                                                                               | 379 677 940                  | 2                      |
| Agricoltura di semisussistenza                                                                                                  | 609 703 070                  | 1                      |
| Investimenti non produttivi connessi a impegni agroambientali o Natura 2000                                                     | 315 192 539                  | 1                      |
| Associazioni di produttori                                                                                                      | 152 989 100                  | 1                      |
| Ricorso a servizi di consulenza                                                                                                 | 89 316 108                   | 1                      |
| Partecipazione degli agricoltori ai sistemi di qualità alimentare                                                               | 65 390 549                   | 1                      |
| Avviamento di servizi di assistenza alla gestione, di sostituzione e di consulenza aziendale                                    | 24 853 320                   | 1                      |

<sup>1</sup> Importi cumulativi pagati agli Stati membri dall'inizio del periodo di programmazione (2007) fino alla fine dell'esercizio finanziario 2013 (15 ottobre 2013), come registrati nella banca dati SFC (*Structural Funds Common Database*) della Commissione.

<sup>2</sup> La misura «Primo imboschimento di terreni agricoli» sostiene i costi di impianto (investimenti effettuati per la preparazione del terreno ed impianto) e gli aiuti per superficie (manutenzione e compensazione). Nella dichiarazione di spesa alla Commissione non viene fatta alcuna distinzione.

| Misure di investimento                                                                                                                                      |                              |                        |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------|------------------------|
| Misura                                                                                                                                                      | Spesa <sup>1</sup><br>(euro) | Operazioni controllate |
| Prestazione di servizi di consulenza e di divulgazione agricole in Bulgaria e in Romania                                                                    | 7 136 945                    | 1                      |
| Accrescimento del valore economico delle foreste                                                                                                            | 211 138 607                  | 0                      |
| Primo imboscamento di terreni non agricoli (costi di impianto)                                                                                              | 111 889 830                  | 0                      |
| Animazione, acquisizione di competenze e attuazione di strategie di sviluppo locale                                                                         | 73 558 357                   | 0                      |
| Attività di informazione e promozione                                                                                                                       | 66 792 678                   | 0                      |
| Rispetto dei requisiti prescritti dalla normativa comunitaria                                                                                               | 59 547 670                   | 0                      |
| Formazione e informazione                                                                                                                                   | 58 573 586                   | 0                      |
| Progetti di cooperazione                                                                                                                                    | 46 980 838                   | 0                      |
| Attuazione di strategie di sviluppo locale Ambiente/gestione del territorio                                                                                 | 21 311 569                   | 0                      |
| Primo impianto di sistemi agroforestali su terreni agricoli                                                                                                 | 536 880                      | 0                      |
| <b>Totale</b>                                                                                                                                               | <b>33 499 252 991</b>        | <b>247</b>             |
| Aiuto per superficie                                                                                                                                        |                              |                        |
| Misura                                                                                                                                                      | Spesa <sup>1</sup><br>(euro) | Operazioni controllate |
| Pagamenti agroambientali                                                                                                                                    | 18 616 040 063               | 121                    |
| Indennità a favore degli agricoltori delle zone montane                                                                                                     | 6 267 068 345                | 43                     |
| Indennità a favore degli agricoltori delle zone caratterizzate da svantaggi naturali, diverse dalle zone montane                                            | 6 357 074 251                | 35                     |
| Pagamenti per il benessere degli animali                                                                                                                    | 409 206 501                  | 8                      |
| Primo imboscamento di terreni agricoli (pagamento annuale per 5 anni per le spese di mantenimento o di compensazione per la perdita di reddito per 15 anni) | 1 226 065 545 <sup>2</sup>   | 6                      |
| Indennità Natura 2000 e indennità connesse alla direttiva 2000/60/CE                                                                                        | 165 985 883                  | 1                      |
| Pagamenti silvoambientali                                                                                                                                   | 40 496 635                   | 0                      |
| Indennità Natura 2000                                                                                                                                       | 33 193 755                   | 0                      |
| Complementi ai pagamenti diretti per la Bulgaria e la Romania                                                                                               | 436 997 683                  | 0                      |
| <b>Totale</b>                                                                                                                                               | <b>33 552 128 661</b>        | <b>214</b>             |

<sup>1</sup> Importi cumulativi pagati agli Stati membri dall'inizio del periodo di programmazione (2007) fino alla fine dell'esercizio finanziario 2013 (15 ottobre 2013), come registrati nella banca dati SFC (*Structural Funds Common Database*) della Commissione.

<sup>2</sup> La misura «Primo imboscamento di terreni agricoli» sostiene i costi di impianto (investimenti effettuati per la preparazione del terreno ed impianto) e gli aiuti per superficie (manutenzione e compensazione). Nella dichiarazione di spesa alla Commissione non viene fatta alcuna distinzione.



## Sintesi

### II

La Commissione accoglie con favore la relazione della Corte sull'analisi delle cause principali all'origine degli errori che sintetizza i risultati degli ultimi tre anni nell'esercizio di dichiarazione di affidabilità e che conferma ampiamente le conclusioni principali già formulate nel documento di lavoro dei servizi della Commissione sulla valutazione delle cause principali degli errori nell'attuazione della politica di sviluppo rurale e le azioni correttive presentate al Parlamento europeo e al Consiglio nel giugno 2013<sup>1</sup>.

La Corte stima un tasso di errore medio per lo sviluppo rurale all'8,2 % per il periodo 2011-2013. Ciononostante, la Commissione osserva il leggero calo del tasso di errore per il FEASR (dall'8,4 % nel 2011 al 7,9 % nel 2013).

Questo tasso di errore è più elevato dei tassi individuali pubblicati annualmente dalla Corte dei conti nel capitolo 4 della relazione annuale. Il motivo è che la presente analisi copre 461 delle 532 transazioni totali per i tre anni (che includono le politiche in materia di salute, ambiente e pesca). Le 71 transazioni non coperte dalla presente relazione hanno un tasso di errore medio più basso. La Commissione osserva inoltre che la Corte definisce il campione e calcola su base annuale il tasso di errore a livello di politica (sviluppo rurale, ambiente, pesca e salute).

Lo sviluppo rurale rappresenta il 90 % della spesa delle politiche e, in generale, tende maggiormente all'errore rispetto ad altre aree del gruppo delle politiche. La complessità di alcuni requisiti di ammissibilità nelle misure relative allo sviluppo rurale ha avuto un ruolo importante nell'alto livello dei tassi di errore.

<sup>1</sup> SWD(2013) 244 del 27.6.2013

### III

Dal 2012, la Commissione ha affrontato la questione relativa all'elevato tasso di errore richiedendo dei piani d'azione nazionali agli Stati membri (SM) e monitorandone l'attuazione. In base all'esperienza acquisita e alle raccomandazioni formulate dalla Corte dei conti, questi piani d'azione sono stati nel tempo migliorati.

I risultati previsti di tutte le azioni non saranno sempre evidenti nel breve periodo, specialmente quelli relativi alle misure attuate tramite impegni pluriennali. Ciononostante, i primi risultati degli sforzi congiunti per ridurre i tassi di errore tramite l'attuazione dei piani d'azione si possono osservare nel minore tasso di errore per lo sviluppo rurale nel 2013.

La Commissione continuerà a monitorare l'attuazione dei piani d'azione, sia da una prospettiva di audit che operativa, tramite riunioni bilaterali, comitati di monitoraggio e riunioni di revisione annuali.

### V

Anche la Commissione ha riscontrato delle debolezze riguardanti gli appalti pubblici nei suoi stessi audit. A questo riguardo, sono già state attuate importanti rettifiche finanziarie.

Gli appalti pubblici costituiscono uno degli elementi centrali nei piani d'azione per lo sviluppo rurale.

Ciononostante, occorre osservare che l'inosservanza delle norme relative agli appalti non significa necessariamente che sia inammissibile il 100 % delle spese coinvolte. Il progetto di per sé può raggiungere il suo obiettivo e apportare un reale valore aggiunto.

Per il periodo 2014-2020, la Commissione ha già presentato orientamenti per i professionisti su come evitare gli errori comuni nei progetti riguardanti i Fondi strutturali e di investimento europei. Questi orientamenti sono stati presentati alle autorità di gestione e agli organismi pagatori durante il seminario sui tassi di errore tenutosi nell'ottobre 2014.

### VI

Alle gravi carenze relative alla misura di sostegno per la trasformazione di prodotti agricoli viene dato seguito nelle procedure di conformità dell'audit.

Per quanto riguarda le violazioni intenzionali, la Commissione sta attuando una strategia antifrode, organizzando seminari dedicati in diversi Stati membri.

La Commissione condivide questa conclusione.

La Commissione continuerà a fornire agli Stati membri raccomandazioni e orientamenti, nonché a diffondere le migliori pratiche per perfezionare il sistema di controllo evitando così gli errori.

Inoltre, gli organismi pagatori devono soddisfare i criteri per il riconoscimento di cui all'allegato I del regolamento (UE) n. 907/2014 (programma 2014-2020) prima di effettuare qualsiasi pagamento. I servizi della Commissione rivedono il riconoscimento tramite audit ex post.

### VIII

Per quanto riguarda gli incentivi limitati destinati ai beneficiari per rispettare gli impegni nel settore agricolo, i regimi agroambientali riflettono gli impegni volontari degli agricoltori a fornire benefici e beni pubblici ambientali che vanno al di là dei requisiti obbligatori. La natura compensatoria dei pagamenti agroambientali (che coprono i costi sostenuti e le perdite di reddito) non implica benefici economici immediati per gli agricoltori, sebbene questi non siano esclusi nel lungo periodo.

Per quanto riguarda il «basso» tasso di controlli sugli impegni, conformemente alla normativa in vigore, in cui i controlli in loco rivelano una significativa non conformità, lo Stato membro è obbligato ad aumentare la percentuale di beneficiari da controllare in loco. La corretta applicazione di questa disposizione è verificata durante gli audit di conformità della Commissione.

Il tasso di controllo per gli impegni nel settore agricolo è fissato al 100 % per i controlli amministrativi e al 5 % per i controlli in loco. I costi della gestione e dei controlli pubblicati nella RAA 2013 ammontano a 4 miliardi di euro per l'intera PAC. Di conseguenza, l'enfasi dovrebbe essere posta sul miglioramento dell'efficacia dei controlli piuttosto che sul loro aumento.

Per quanto riguarda le sanzioni, la Commissione ritiene che sebbene debbano essere proporzionate, quelle per inadempienza debbano rimanere uno strumento dissuasivo.

### IX

La definizione dei piani d'azione è stata concepita come un processo preventivo basato sul documento di lavoro dei servizi della Commissione SWD(2013) 244, fondato sull'autovalutazione da parte degli Stati membri delle cause principali che hanno avuto un impatto sui tassi di errore. Questo processo ha incorporato progressivamente la prospettiva reattiva, tenendo conto in maniera sistematica delle constatazioni di audit e proponendo azioni correttive specifiche. La doppia prospettiva (preventiva e reattiva) fa ancora parte dell'esercizio. L'ultimo aggiornamento dei piani d'azione mostra che quasi il 50 % delle azioni è scaturito da constatazioni di audit concrete della Corte o della Commissione, mentre l'altra metà si è basata sull'autovalutazione degli Stati membri.

Inoltre, la valutazione ex ante relativa alla verificabilità e alla controllabilità di tutte le misure incluse nei PSR 2014-2020 affronta anche il rischio relativo al tasso di errore secondo una prospettiva preventiva.

### X

La Commissione condivide il punto di vista secondo cui è importante raggiungere il giusto equilibrio tra il numero e la complessità delle norme da un lato e garantire la legittimità e la regolarità della spesa dall'altro.

### XI a)

La Commissione accetta la raccomandazione. Le questioni specifiche sollevate dalla Corte dovrebbero essere affrontate nei piani d'azione solamente se sono state individuate delle carenze. La Commissione riconosce l'importanza degli orientamenti relativi alle tre cause di fondo degli errori e della diffusione delle migliori pratiche. Questo aspetto sarà trattato tramite la rete europea per lo sviluppo rurale e i seminari.

Inoltre, la Commissione ha già presentato agli Stati membri orientamenti specifici sugli appalti pubblici e sulla misura agro-ambientale-climatica, incluso il doppio finanziamento.

L'elusione intenzionale di norme rientra nella strategia antifrode e nei seminari organizzati di conseguenza in diversi Stati membri.

### XI b)

La Commissione accetta questa raccomandazione. La Commissione sta attualmente valutando la controllabilità e la verificabilità dei nuovi programmi e evidenzierà ogni carenza nel quadro dei comitati di monitoraggio e delle riunioni di revisione annuali con le autorità di gestione.

Inoltre, le constatazioni di audit saranno oggetto di seguito più accurato allo scopo di individuare e rettificare ogni fonte di errore attribuibile alle norme di attuazione nazionali, richiedendo immediate modifiche ove necessario.

Le esperienze acquisite dall'attuazione dei programmi e dalle stesse norme nazionali saranno condivise tramite la RESR e seminari dedicati sui tassi di errore.

### XI c)

La Commissione accetta parzialmente la raccomandazione, poiché non può giudicare in anticipo la misura e il risultato di tale analisi o di future scelte politiche da parte dei legislatori per il prossimo periodo di programmazione.

Nel 2017 la Commissione preparerà una relazione strategica del fondo, riassumendo le relazioni annuali sui progressi presentate dagli Stati membri (articolo 53 del regolamento (UE) n. 1303/2013). Inoltre, la Commissione e gli Stati membri valuteranno la performance dei PSR durante il processo di verifica previsto nell'ambito dell'articolo 21 del regolamento (UE) n. 1303/2013. Alla luce di questi e altri elementi (ad esempio le constatazioni di audit), la Commissione valuterà l'idea politica e l'eventuale necessità di avanzare proposte per il successivo periodo di programmazione.

Alla fine del periodo di programmazione, la Commissione svolgerà un'analisi scrupolosa della costante necessità di ciascuna misura di sostegno prima di avanzare una proposta per il successivo periodo di programmazione, come è già stato fatto per il periodo attuale.

La Commissione condivide l'opinione secondo cui dovrebbero essere utilizzati i controlli amministrativi ove possibile, sebbene osservi che in molti casi questo non sia possibile per le operazioni agroambientali.

## Introduzione

### 01

L'UE ha stanziato 96 miliardi e il contributo previsto degli Stati membri è pari a 55 miliardi.

### 04

La Corte stima un tasso di errore medio per lo sviluppo rurale all'8,2 % per il periodo 2011-2013. Ciononostante, la Commissione osserva il leggero calo del tasso di errore per il FEASR (dall'8,4 % nel 2011 al 7,9 % nel 2013).

Questo tasso di errore è più elevato dei tassi individuali pubblicati annualmente dalla Corte dei conti nel capitolo 4 della relazione annuale. Il motivo è che la presente analisi copre 461 delle 532 transazioni totali per i tre anni (che includono le politiche in materia di salute, ambiente e pesca). Le 71 transazioni non coperte dalla presente relazione hanno un tasso di errore medio più basso. La Commissione osserva inoltre che la Corte definisce il campione e calcola su base annuale il tasso di errore a livello di politica (sviluppo rurale, ambiente, pesca e salute).

Lo sviluppo rurale rappresenta il 90 % della spesa delle politiche e, in generale, è maggiormente suscettibile di errori rispetto ad altre aree del gruppo delle politiche. La complessità di alcuni requisiti di ammissibilità nelle misure relative allo sviluppo rurale ha avuto un ruolo importante nell'alto livello dei tassi di errore.

### 05

I tassi di errore non implicano necessariamente il mancato conseguimento degli obiettivi delle politiche. Ciò potrebbe essere dichiarato solo valutando la performance delle operazioni sostenute. Per realizzare gli obiettivi della politica di sviluppo rurale è inevitabile un certo grado di complessità nella sua attuazione, tenendo in considerazione gli ambiziosi obiettivi dello sviluppo rurale (SR). Alla luce di ciò, occorre riconoscere che sarà molto difficile conseguire un tasso di errore del 2 % o inferiore senza impiegare irragionevoli risorse di controllo a un costo proibitivo.

## Tipi e incidenza degli errori riscontrati

### 12

Per quanto riguarda i tipi di errore indicati dalla Corte, occorre osservare che durante i suoi audit sulle misure di investimento e sui regimi di aiuto per superficie la Commissione ha individuato carenze simili a quelle riscontrate dalla Corte dei conti. Allo scopo di proteggere il bilancio dell'UE, agli Stati membri interessati sono state imposte rettifiche finanziarie (o sono in corso procedure di verifica della conformità al fine di adottare tali rettifiche). Inoltre, in caso di individuazione delle carenze, gli Stati membri interessati sono stati invitati ad adottare azioni correttive.

### 14

La politica di sviluppo rurale è attuata tramite un programma di sviluppo rurale nazionale o regionale. La maggior parte degli errori si riferisce alle condizioni specifiche previste dai programmi e da altre norme nazionali. Queste sono necessarie per l'attuazione della politica, ma la sfida per gli Stati membri è quella di limitare tali norme nazionali allo stretto necessario per conseguire gli obiettivi della politica.

Per il periodo di programmazione 2014-2020, tutti i programmi di sviluppo rurale devono includere una valutazione ex ante sulla verificabilità e sulla controllabilità delle misure, condotta congiuntamente dall'autorità di gestione e dall'organismo pagatore.

## Constatazioni

### 26

Durante i suoi audit, anche la Commissione ha individuato carenze riguardanti le procedure di appalto pubblico. A questo riguardo, sono già state applicate rettifiche finanziarie.

Gli appalti pubblici costituiscono uno degli elementi centrali nei piani d'azione per lo sviluppo rurale.

Ciononostante, occorre osservare che l'inosservanza delle norme relative agli appalti non significa necessariamente che il 100 % delle spese coinvolte non sia ammissibile. Il progetto di per sé può raggiungere il suo obiettivo e apportare un reale valore aggiunto.

Inoltre, il 19 dicembre 2013, la Commissione ha adottato i nuovi orientamenti per la determinazione delle rettifiche finanziarie da applicare alle spese finanziate nell'ambito della gestione concorrente in caso di mancato rispetto delle norme in materia di appalti pubblici<sup>2</sup>. Conformemente a questi orientamenti, l'inosservanza delle norme in materia di appalti deve essere giudicata in base al principio della proporzionalità.

Agli Stati membri è già stato presentato un documento di orientamento sulle irregolarità più comuni nella gestione dei Fondi strutturali e di investimento europei (quarto seminario sui tassi di errore, ottobre 2014).

### 27

Per quanto riguarda la tabella 1:

**Romania:** l'errore riferito era stato individuato dalla Corte dei conti nella DAS 2012. Il piano d'azione per il tasso di errore della Romania include misure per affrontare le debolezze nelle procedure di appalto pubblico.

**Paesi Bassi:** le norme di aggiudicazione sono state soppresse con effetto retroattivo dalla provincia nel 2012 a decorrere dal 1° gennaio 2010. Tuttavia, ciò non avrebbe dovuto essere applicato in questo caso. La Commissione continuerà a seguire la situazione con gli Stati membri.

**Germania (Brandeburgo-Berlino):** Poiché è stato possibile effettuare gli ultimi impegni relativi alla fornitura della banda larga nel 2012, non si sono potute attuare ulteriori azioni preventive e correttive. Il sostegno relativo alla fornitura della banda larga non è più previsto per il periodo 2014-2020.

<sup>2</sup> Decisione C(2013) 9527 della Commissione.

### Riquadro 2

La Svezia ha incluso gli «appalti pubblici» fra le cause di fondo degli errori e azioni correttive e preventive nel suo piano d'azione per il tasso di errore.

### 32

Le debolezze elencate nella tabella 2 sono coperte nei rispettivi piani d'azione allo scopo di migliorare il sistema di controllo amministrativo.

### 35

La Commissione condivide il punto di vista secondo cui una semplificazione non dovrebbe impedire l'applicazione dei principi di sana gestione finanziaria.

Il nuovo quadro giuridico per la PAC 2014-2020 contiene fattori di semplificazione che non hanno un impatto negativo sulla sana gestione finanziaria (ad esempio, pagamenti di somme forfettarie, costi standard). L'articolo 60 del regolamento (UE) n. 1305/2013 stabilisce che sono considerate ammissibili soltanto le spese per gli investimenti sostenute dopo la domanda di sostegno.

### Riquadro 3

Queste debolezze sono coperte nei rispettivi piani d'azione allo scopo di migliorare il sistema di controllo amministrativo.

Ciò non è più possibile nell'ambito del nuovo quadro giuridico. Cfr. risposta al punto 35.

### 38

Il pagamento di somme forfettarie, come nel caso del sostegno ai giovani agricoltori, potrebbe non rispondere agli obiettivi politici di altre misure. Di conseguenza, la semplificazione nell'attuazione deve assicurare un adeguato equilibrio tra il raggiungimento degli obiettivi della politica e il sano equilibrio finanziario. Il beneficio della riduzione del tasso di errore non dovrebbe essere l'unico fattore da tenere in considerazione.

### 40

La Commissione intende sottolineare che la spesa fraudolenta per lo sviluppo rurale individuata e riferita dagli Stati membri ammonta allo 0,11 %<sup>3</sup>.

### 43

Durante i suoi audit, anche la Commissione ha individuato delle carenze nella verifica del criterio delle piccole e medie imprese (PMI) e l'inosservanza di adeguate procedure di appalto privato. In presenza di carenze, sono state imposte agli Stati membri interessati delle rettifiche finanziarie nette (o sono in corso procedure di verifica della conformità al fine di applicare tali rettifiche) allo scopo di proteggere il bilancio dell'UE. Inoltre, gli Stati membri interessati hanno dovuto porre in essere azioni correttive.

Nel quadro giuridico attuale 2014-2020, non ci sono limiti alla dimensione delle imprese per diventare beneficiari di sostegno nell'ambito dell'investimento per i beni materiali. Gli Stati membri possono indirizzare il sostegno verso beneficiari specifici a seguito delle conclusioni dell'analisi SWOT e della valutazione delle necessità. Questi ulteriori requisiti dovranno essere controllabili e verificabili.

### 46

Simili disposizioni saranno applicabili nel periodo 2014-2020.

### 48

La Commissione condivide il punto di vista secondo cui le autorità nazionali potenzialmente avrebbero potuto rilevare molti degli errori individuati dalla Corte. Le norme della PAC forniscono agli Stati membri tutti gli strumenti necessari a mitigare la maggior parte dei rischi di errori.

La Commissione continuerà a fornire agli Stati membri raccomandazioni e orientamenti, nonché a diffondere le migliori pratiche per perfezionare il sistema di controllo evitando così gli errori.

<sup>3</sup> Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo: Tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea — Lotta contro la frode, Relazione annuale 2013 (COM(2014) 474 final)

### Riquadro 5

Queste debolezze sono coperte nei rispettivi piani d'azione allo scopo di migliorare il sistema di controllo amministrativo.

#### 51

Durante i suoi audit, anche la Commissione ha individuato carenze relative allo svolgimento dei controlli amministrativi. Gli Stati membri interessati hanno dovuto intraprendere azioni correttive e sono state imposte rettifiche finanziarie, ove opportuno.

#### 57

Durante i suoi audit, anche la Commissione ha individuato carenze nella verifica degli impegni agroambientali e gli Stati membri interessati hanno dovuto adottare azioni correttive. Inoltre, sono state imposte agli Stati membri interessati rettifiche finanziarie, ove opportuno.

### Riquadro 7

Le carenze riscontrate a Malta sono in larga parte dovute al fatto che i beneficiari del sostegno della misura agroambientale non rispettano gli impegni. L'amministrazione maltese ha intrapreso molte azioni di informazione mirate e ha disposto formazioni individuali per alcuni beneficiari.

#### 59

I regimi agroambientali riflettono gli impegni volontari degli agricoltori a fornire benefici e beni pubblici ambientali che vanno al di là dei requisiti obbligatori. La natura compensatoria dei pagamenti agroambientali (che coprono i costi sostenuti e le perdite di reddito) non implica benefici economici immediati per gli agricoltori, sebbene questi non siano esclusi nel lungo periodo.

#### 62

Per quanto riguarda la «bassa» percentuale di controlli per gli impegni agroambientali, conformemente agli atti giuridici applicabili, quando i controlli in loco rivelano un'inosservanza significativa nel contesto di un determinato regime di aiuto o misura di sostegno o in una regione o parte di una regione, lo Stato membro è obbligato ad aumentare la percentuale dei beneficiari da controllare in loco.

A seconda dello Stato membro e della misura individuale, la percentuale reale di controlli in loco potrebbe essere maggiore del 5 %. La corretta applicazione di questa disposizione è verificata durante gli audit di conformità svolti dalla Commissione.

Tutti i criteri di ammissibilità, gli impegni e altri obblighi devono essere verificati durante il controllo in loco. Se uno qualsiasi di questi non può essere verificato al momento del controllo in loco, deve essere organizzata una seconda visita.

#### 63

Conformemente agli atti giuridici applicabili, i controlli amministrativi riguardano tutti gli elementi che è possibile e opportuno controllare con mezzi amministrativi (incluso il rispetto degli impegni agroambientali).

Durante i suoi audit di conformità, la Commissione verifica anche se i controlli potevano essere effettuati in maniera amministrativa, oltre che mediante i controlli in loco. Ove opportuno, vengono formulate raccomandazioni per gli Stati membri e applicate le rettifiche finanziarie.

Inoltre, un nuovo quadro giuridico per la PAC 2014-2020 contiene disposizioni secondo le quali gli Stati membri devono assicurare che tutte le misure per lo sviluppo rurale che intendono attuare siano verificabili e controllabili. Nel programma di sviluppo rurale deve essere inclusa una valutazione ex ante riguardante la verificabilità e la controllabilità delle misure.

### 64

La Commissione ritiene che sebbene debbano essere proporzionate, le sanzioni per inadempienza debbano rimanere uno strumento dissuasivo.

Nell'ambito del nuovo quadro giuridico, al momento di calcolare la riduzione bisogna tenere in considerazione anche la ripetizione. Spetta agli Stati membri definire la reale applicazione dei criteri inclusi nei testi giuridici, nonché i tassi e gli importi concreti degli stessi.

### 65

In caso di grave inosservanza degli impegni, il beneficiario sarà escluso dal sostegno durante l'anno del rilevamento e in quello successivo.

### Riquadro 10

Queste debolezze sono coperte nei rispettivi piani d'azione allo scopo di migliorare il sistema di controllo amministrativo.

### 74

Dal 2012, la Commissione ha affrontato la questione dell'alto tasso di errore richiedendo agli Stati membri piani d'azione nazionali e monitorandone l'attuazione. Sulla base delle esperienze acquisite e delle raccomandazioni da parte della Corte dei conti, questi piani d'azione sono stati migliorati nel tempo.

I risultati previsti di tutte le azioni non saranno sempre evidenti nel breve periodo, specialmente quelli relativi alle misure attuate tramite impegni pluriennali. Ciononostante, i primi risultati degli sforzi congiunti della Commissione e degli Stati membri per ridurre i tassi di errore tramite l'attuazione dei piani d'azione si possono osservare nel minore tasso di errore constatato nel caso dello sviluppo rurale nel 2013.

La Commissione continuerà a monitorare l'attuazione dei piani d'azione, sia da una prospettiva di audit che operativa, tramite riunioni bilaterali, comitati di monitoraggio e riunioni di revisione annuali.

### 75

I poteri della Commissione sono stati rafforzati dal nuovo regolamento (UE) n. 1306/2013 sulla PAC. L'articolo 41, paragrafo 2, stabilisce che i pagamenti intermedi ad uno Stato membro possono essere sospesi o ridotti se gli elementi essenziali del sistema di controllo nazionale sono inoperanti o se non sono state attuate le necessarie misure correttive. L'articolo 36, paragrafo 7, prevede l'interruzione dei pagamenti intermedi quale primo strumento rapido e reattivo in caso di problemi riguardanti la legalità e la regolarità dei pagamenti.

Inoltre, per evitare le rettifiche finanziarie, ciascun organismo pagatore per il quale sono state sollevate riserve nella relazione annuale di attività della DG Agricoltura dovrà agire con prontezza.

La Commissione ritiene che sebbene debbano essere proporzionate, le sanzioni per inadempienza debbano rimanere uno strumento dissuasivo.

### 76

Le constatazioni di audit sono state oggetto di un seguito più sistematico negli ultimi aggiornamenti dei piani d'azione (settembre 2014). Gli Stati membri hanno dovuto prendere in considerazione le constatazioni di audit della Corte e della Commissione in misura molto più ampia. Infatti, il 46 % delle azioni presentate dagli Stati membri ha affrontato constatazioni di audit concrete, il 50 % delle quali proveniente dalle relazioni della Corte.

Occorre altresì osservare che tutti i casi riferiti dalla Corte sono oggetto di seguito da parte della Commissione, anche attraverso la procedura di conformità, se opportuno.



**77**

Nel quadro del terzo aggiornamento dei piani d'azione nel settembre 2014, gli Stati membri sono stati invitati a fornire indicatori di monitoraggio e gli ultimi risultati conosciuti allo scopo di migliorare l'efficacia delle azioni.

**78**

Le 4 riunioni del comitato congiunto per lo sviluppo rurale e i fondi agricoli, dedicate esclusivamente ai tassi di errore (i seminari) e organizzate finora, sono state un processo sistematico tramite il quale ha avuto luogo la condivisione delle pratiche migliori e innovative. Inoltre, occorre osservare che, al di fuori del quadro dei seminari e delle attività della RESR, lo scambio delle migliori pratiche avviene anche nelle riunioni formali del comitato per lo sviluppo rurale e durante le tre riunioni annuali dei direttori degli organismi pagatori di tutti gli Stati membri.

Dal 2015, la rete europea per lo sviluppo rurale (RESR) sarà un altro mezzo tramite il quale verranno diffuse le migliori pratiche nel periodo 2014-2020. La RESR organizzerà eventi specifici, condividerà le informazioni pertinenti e coinvolgerà le parti interessate nelle iniziative di sensibilizzazione.

**79**

La Commissione assicura scambi regolari con gli Stati membri sulle questioni relative ai tassi di errore e ha fornito una serie completa di documenti orientativi sulle misure riguardanti lo sviluppo rurale e altri temi orizzontali pertinenti (ad esempio le opzioni semplificate in materia di costi, le norme in materia di appalti pubblici).

In particolare, il documento di lavoro dei servizi della Commissione SWD(2013) 244 sui tassi di errore concernenti lo sviluppo rurale ha incluso una serie comune di cause di fondo che potrebbero essere pertinenti per tutti gli Stati membri; questi ultimi dovrebbero da ultimo definire da quali di queste sono colpiti, stabilendo le misure di attenuazione adeguate.

**80**

Le lacune individuate tramite le constatazioni di audit sono oggetto di seguito da parte della Commissione e gli Stati membri sono invitati sistematicamente ad affrontarle nei piani d'azione.

**81**

Il fatto che gli Stati membri abbiano svolto una valutazione ex ante sulla verificabilità e la controllabilità delle misure (preventive), insieme a un seguito più accurato delle constatazioni di audit, permetterà di migliorare l'efficacia dei piani d'azione, come mostrato nell'aggiornamento dell'ottobre 2014.

**90**

La modifica indicata dalla Corte è stata introdotta perché il costo dell'applicazione delle sanzioni amministrative per importi di piccola entità poteva essere sproporzionato rispetto ai benefici, ostacolando di conseguenza la sana gestione finanziaria.

**91**

La Commissione è pienamente consapevole dell'importanza delle fasi successive dell'elaborazione normativa. In questo senso, le responsabilità degli Stati membri sono state rafforzate richiedendo una valutazione ex ante da parte delle autorità di gestione e degli organismi pagatori sulla verificabilità e la controllabilità delle misure programmate. Inoltre, ora la Commissione può disporre di strumenti preventivi rafforzati come le sospensioni e le interruzioni, che dovrebbero avere un effetto deterrente sugli errori.

Come confermato dalla Corte nella sua relazione speciale, il «*gold plating*» (norme nazionali/regionali non necessarie e sproporzionate) ha un impatto solo marginale sul tasso di errore.

### Conclusioni e raccomandazioni

#### 93

Dal 2012, la Commissione ha affrontato la questione dell'alto tasso di errore richiedendo agli Stati membri piani d'azione nazionali e monitorandone l'attuazione. Sulla base delle esperienze acquisite e delle raccomandazioni da parte della Corte dei conti, questi piani d'azione sono stati migliorati nel tempo.

I risultati previsti di tutte le azioni non saranno sempre evidenti nel breve periodo, specialmente quelli relativi alle misure attuate tramite impegni pluriennali. Ciononostante, i primi risultati degli sforzi congiunti della Commissione e degli Stati membri per ridurre i tassi di errore tramite l'attuazione dei piani d'azione si possono osservare nel minore tasso di errore constatato nel caso dello sviluppo rurale nel 2013.

La Commissione continuerà a monitorare l'attuazione dei piani d'azione, sia da una prospettiva di audit che operativa, tramite riunioni bilaterali, comitati di monitoraggio e riunioni di revisione annuali.

#### 95 – Primo trattino

La Commissione ha inoltre riscontrato delle carenze riguardanti questi problemi nei suoi stessi audit. A questo riguardo, sono già state attuate importanti rettifiche finanziarie.

Gli appalti pubblici e l'inosservanza degli impegni sono elementi centrali nei piani d'azione per lo sviluppo rurale.

Ciononostante, occorre osservare che l'inosservanza delle norme relative agli appalti non significa necessariamente che sia inammissibile il 100 % delle spese coinvolte. Il progetto di per sé può raggiungere il suo obiettivo e apportare un reale valore aggiunto.

#### 95 – Secondo trattino

La Commissione condivide questa conclusione.

La Commissione continuerà a fornire agli Stati membri raccomandazioni e orientamenti, nonché a diffondere le migliori pratiche per perfezionare il sistema di controllo evitando così gli errori.

Inoltre, gli organismi pagatori devono soddisfare i criteri per il riconoscimento di cui all'allegato I del regolamento (UE) n. 907/2014 (programma 2014-2020) prima di effettuare qualsiasi pagamento. I servizi della Commissione rivedono il riconoscimento tramite audit ex post.

#### 96

Per quanto riguarda gli incentivi limitati destinati ai beneficiari per rispettare gli impegni nel settore agricolo, i regimi agroambientali riflettono gli impegni volontari degli agricoltori a fornire benefici e beni pubblici ambientali che vanno al di là dei requisiti obbligatori. La natura compensatoria dei pagamenti agroambientali (che coprono i costi sostenuti e le perdite di reddito) non implica benefici economici immediati per gli agricoltori, sebbene questi non siano esclusi nel lungo periodo.

Per quanto riguarda il «basso» tasso di controlli sugli impegni, conformemente alla normativa in vigore, in cui i controlli in loco rivelano una significativa non conformità, lo Stato membro è obbligato ad aumentare la percentuale di beneficiari da controllare in loco. La corretta applicazione di questa disposizione è verificata durante gli audit di conformità della Commissione.

Il tasso di controllo per gli impegni nel settore agricolo è fissato al 100 % per i controlli amministrativi e al 5 % per i controlli in loco. I costi della gestione e dei controlli pubblicati nella RAA 2013 ammontano a 4 miliardi di euro per l'intera PAC. Di conseguenza, l'enfasi dovrebbe essere posta sul miglioramento dell'efficacia dei controlli piuttosto che sul loro aumento.

Per quanto riguarda le sanzioni, la Commissione ritiene che sebbene debbano essere proporzionate, quelle per inadempienza debbano rimanere uno strumento dissuasivo.

### 97

La definizione dei piani d'azione è stata concepita come un processo preventivo basato sul documento di lavoro dei servizi della Commissione SWD(2013) 244, fondato sull'autovalutazione da parte degli Stati membri delle cause principali che hanno avuto un impatto sui tassi di errore. Questo processo ha incorporato progressivamente la prospettiva reattiva, tenendo conto in maniera sistematica delle constatazioni di audit e proponendo azioni correttive specifiche. La doppia prospettiva (preventiva e reattiva) fa ancora parte dell'esercizio. L'ultimo aggiornamento dei piani d'azione mostra che quasi il 50 % delle azioni è scaturito da constatazioni di audit concrete della Corte o della Commissione, mentre l'altra metà si è basata sull'autovalutazione degli Stati membri.

Inoltre, la valutazione ex ante relativa alla verificabilità e alla controllabilità di tutte le misure incluse nei PSR 2014-2020 affronta anche il rischio relativo al tasso di errore secondo una prospettiva preventiva.

### Raccomandazione 1

La Commissione accetta questa raccomandazione. Le questioni specifiche sollevate dalla Corte dovrebbero essere affrontate nei piani d'azione solamente se sono state individuate delle carenze.

La Commissione riconosce l'importanza degli orientamenti relativi alle tre cause di fondo degli errori e della diffusione delle migliori pratiche. Questo aspetto sarà trattato tramite la rete europea per lo sviluppo rurale e i seminari.

Inoltre, la Commissione ha già presentato agli Stati membri orientamenti specifici sugli appalti pubblici e sulla misura agro-ambientale-climatica, incluso il doppio finanziamento. L'elusione intenzionale di norme rientra nella strategia antifrode e nei seminari organizzati di conseguenza in diversi Stati membri.

### Raccomandazione 1 – Appalti pubblici

La raccomandazione è indirizzata agli Stati membri.

Ciononostante, la Commissione intende sottolineare che, per il periodo 2014-2020, ha già presentato orientamenti per i professionisti che mirano a evitare gli errori comuni nei progetti riguardanti i Fondi strutturali e di investimento europei. Questi orientamenti sono stati presentati alle autorità di gestione e agli organismi pagatori durante il seminario sui tassi di errore tenutosi nell'ottobre 2014.

### Raccomandazione 1 – Elusione intenzionale di norme

La Commissione condivide la raccomandazione rivolta agli Stati membri.

### Raccomandazione 1 – Pagamenti agroambientali

La Commissione condivide la raccomandazione rivolta agli Stati membri e intende sottolineare che durante i suoi audit di conformità verifica in maniera sistematica se potevano essere svolti controlli amministrativi oltre a quelli in loco. In tal caso vengono pubblicate le raccomandazioni agli Stati membri per aumentare la portata dei controlli amministrativi e vengono applicate le rettifiche finanziarie.

Inoltre, il quadro giuridico per la PAC 2014-2020 contiene disposizioni che obbligano gli Stati membri ad assicurare che tutte le misure da attuare per lo sviluppo agricolo siano verificabili e controllabili.

Tutti i PSR devono includere una valutazione ex ante sulla verificabilità e la controllabilità delle misure, incluse le misure agro-ambientali-climatiche, le operazioni e gli impegni concreti. Se questi controlli non sono soddisfacenti, il PSR deve essere modificato di conseguenza (art. 62 del regolamento (UE) n. 1305/2013). Inoltre, in caso di grave inosservanza degli impegni o di violazione dei criteri di ammissibilità è prevista la riduzione totale del sostegno, nonché l'esclusione del beneficiario dalla ricezione del sostegno durante l'anno del rilevamento e in quello successivo.

Per quanto riguarda le sanzioni, la Commissione condivide il parere secondo cui sebbene debbano essere proporzionate, le sanzioni per inadempienza debbano rimanere uno strumento dissuasivo.

### Raccomandazione 2

La Commissione accetta questa raccomandazione. La Commissione sta attualmente valutando la controllabilità e la verificabilità dei nuovi programmi e evidenzierà ogni carenza nel quadro dei comitati di monitoraggio e delle riunioni di revisione annuali con le autorità di gestione.

Inoltre, le constatazioni di audit saranno oggetto di seguito più accurato allo scopo di individuare e rettificare ogni fonte di errore attribuibile alle norme di attuazione nazionali, richiedendo immediate modifiche ove necessario.

Le esperienze acquisite dall'attuazione dei programmi e dalle stesse norme nazionali saranno condivise tramite la RESR e seminari dedicati sui tassi di errore.

### Raccomandazione 3

La Commissione accetta parzialmente la raccomandazione, poiché non può giudicare in anticipo la misura e il risultato di tale analisi o di future scelte politiche da parte dei legislatori per il prossimo periodo di programmazione.

Nel 2017 la Commissione preparerà una relazione strategica del fondo, riassumendo le relazioni annuali sui progressi presentate dagli Stati membri (articolo 53 del regolamento (UE) n. 1303/2013). Inoltre, la Commissione e gli Stati membri valuteranno la performance dei PSR durante il processo di verifica previsto nell'ambito dell'articolo 21 del regolamento (UE) n. 1303/2013. Alla luce di questi e altri elementi (ad esempio le constatazioni di audit), la Commissione valuterà l'idea politica e l'eventuale necessità di avanzare proposte per il successivo periodo di programmazione.

Alla fine del periodo di programmazione, la Commissione svolgerà un'analisi scrupolosa della costante necessità di ciascuna misura di sostegno prima di avanzare una proposta per il successivo periodo di programmazione, come è già stato fatto per il periodo attuale.

### Raccomandazione 3 – Ultimo punto in neretto

La Commissione condivide l'opinione secondo cui dovrebbero essere utilizzati i controlli amministrativi ove possibile, sebbene osservi che in molti casi questo non sia possibile per le operazioni agroambientali.

## **COME OTTENERE LE PUBBLICAZIONI DELL'UNIONE EUROPEA**

### **Pubblicazioni gratuite:**

- una sola copia:  
tramite EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- più di una copia o poster/carte geografiche:  
presso le rappresentanze dell'Unione europea ([http://ec.europa.eu/represent\\_it.htm](http://ec.europa.eu/represent_it.htm)),  
presso le delegazioni dell'Unione europea nei paesi terzi ([http://eeas.europa.eu/delegations/index\\_it.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/index_it.htm)),  
contattando uno dei centri Europe Direct ([http://europa.eu/europedirect/index\\_it.htm](http://europa.eu/europedirect/index_it.htm)),  
chiamando il numero 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuito in tutta l'UE) (\*).

(\*) Le informazioni sono fornite gratuitamente e le chiamate sono nella maggior parte dei casi gratuite (con alcuni operatori e in alcuni alberghi e cabine telefoniche il servizio potrebbe essere a pagamento).

### **Pubblicazioni a pagamento:**

- tramite EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

La Corte stima il tasso di errore medio per le spese sostenute per lo sviluppo rurale nel corso degli ultimi tre anni all'8,2 %. Le autorità di controllo degli Stati membri non hanno individuato gli errori perché i controlli svolti non erano esaustivi ed erano basati su informazioni insufficienti. Alcune delle principali cause di errore sono l'inosservanza delle norme in materia di appalti pubblici e privati, le presunte violazioni intenzionali da parte dei beneficiari privati e pubblici e il mancato rispetto degli impegni nel settore dell'agricoltura per gli aiuti collegati alle superfici. La Commissione e gli Stati membri sono parzialmente efficaci nell'affrontare le principali cause dell'elevato tasso di errore per lo sviluppo rurale. La Corte formula una serie di raccomandazioni specifiche per l'adozione di azioni correttive e preventive volte ad affrontare le diffuse debolezze a livello dell'UE.



CORTE  
DEI CONTI  
EUROPEA



Ufficio delle pubblicazioni