

# I CONTROLLI SUI PSR 2014-2020 REPORT BIENNALE DI ANALISI DEGLI AUDIT DELLA COMMISSIONE E DELLA CORTE DEI CONTI EUROPEA

Dicembre 2020





**Documento realizzato nell'ambito del Programma Rete Rurale Nazionale 2014-20  
Piano di azione biennale 2019-20  
Scheda Progetto Ismea 7.1 "Capacità amministrativa"**

Autorità di gestione: Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali  
Ufficio DISR2 - Dirigente: Paolo Ammassari

Responsabile scientifico: Camillo Zaccarini Bonelli

Coordinamento operativo: Gianluca Giorgi

Autori: Augusto Buglione, Stanislao Lepri

Dicembre 2020

Si ringrazia per la collaborazione: Salvatore Viscardi (Mipaaf)



# INDICE

INTRODUZIONE .....	5
1. IL SISTEMA DEI CONTROLLI DELLO SVILUPPO RURALE .....	6
1.1 Organizzazione del sistema dei controlli.....	6
1.2 La normativa nella programmazione 2014-2020.....	9
1.3 Gli audit delle Istituzioni comunitarie.....	10
1.4 La strategia per la riduzione del tasso d'errore.....	12
1.5 Le tipologie di errore e i primi riscontri sugli esiti dei controlli .....	15
2. RISULTATI DELLE INDAGINI SUI PROGRAMMI DI SVILUPPO RURALE.....	17
2.1 Le misure di investimento.....	17
Ragionevolezza dei costi/ammissibilità (RC10).....	18
Applicazione delle norme sugli appalti pubblici (RC11).....	20
Sistema dei controlli e procedure amministrative (RC12).....	21
Presenza di spese non ammissibili e non applicazione delle riduzioni e sanzioni (RC14).....	27
2.2 Le misure a superficie e a capo.....	28
Sistema delle riduzioni (RC1).....	28
Aggiornamento del sistema LPIS (RC2).....	30
Scambio di informazioni tra Amministrazioni (RC3).....	31
Sistema dei controlli e procedure amministrative (RC12).....	31
Presenza di spese non ammissibili e non applicazione delle riduzioni e sanzioni (RC14).....	34
2.3 Le misure di altra natura.....	34
Sistema dei controlli e procedure amministrative (RC12).....	35
2.4 Rilievi e raccomandazioni per gli organismi di certificazione.....	37
Commenti relativi alle misure a investimento .....	37
Commenti relativi alle misure a superficie/capo.....	41
Commenti relativi alle misure di altra natura.....	42
3. SINTESI DELLE CONCLUSIONI DELLE INDAGINI.....	43





## INTRODUZIONE

Il presente rapporto intende fornire un aggiornamento rispetto allo studio effettuato dalla Rete Rurale Nazionale nel 2016, che analizzava i risultati delle indagini effettuate dalle Istituzioni comunitarie sui Programmi di sviluppo rurale (PSR) del periodo di programmazione 2007-2013.

A circa cinque anni dall'approvazione dei PSR 2014-2020, cominciano infatti ad essere disponibili un numero significativo di relazioni di audit, che permettono di individuare le categorie di errori maggiormente riscontrate sui nuovi programmi. Il tema del "tasso d'errore", ovvero dell'incidenza della spesa con errori e irregolarità rispetto a quanto complessivamente rendicontato, è da qualche anno al centro dell'attenzione dei soggetti coinvolti nella gestione e nel controllo delle politiche di sviluppo rurale. Negli anni passati, il tasso d'errore riscontrato dalle Istituzioni comunitarie aveva infatti raggiunto livelli preoccupanti, a volte vicini alla soglia di rischio del 5%.

Le iniziative messe in campo a livello europeo e nazionale, tra cui figura il Piano d'azione per il contenimento del tasso d'errore preparato da Regioni e Organismi Pagatori con il coordinamento del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, hanno certamente contribuito a ridurre la quantità di errori rilevati. I risultati sono positivi, in particolare per l'Italia che nel 2019 ha fatto registrare un tasso d'errore dello sviluppo rurale inferiore alla soglia di materialità del 2%. Restano tuttavia elementi da migliorare, per proseguire il percorso virtuoso intrapreso e aumentare ulteriormente l'efficacia delle politiche.

In questo contesto, la Rete Rurale Nazionale intende fornire un contributo alla diffusione e condivisione delle informazioni in tema di errori rilevati dagli audit comunitari, e di individuazione di adeguate azioni preventive e correttive. A tal fine è stato realizzato e costantemente aggiornato un archivio dei controlli dello sviluppo rurale, che raccoglie, organizza e classifica le indagini effettuate dalle Istituzioni UE sui PSR<sup>1</sup>.

Il presente rapporto intende inoltre fornire a tutti gli *stakeholders* dello sviluppo rurale (Autorità di gestione, Organismi Pagatori, addetti ai lavori e beneficiari degli interventi) una sintesi ragionata delle principali osservazioni e commenti che gli auditor comunitari hanno formulato nel corso delle indagini sui PSR attualmente in vigore. In continuità con il rapporto del 2016, per la redazione del documento è stata utilizzata la classificazione degli errori elaborata dalla Commissione europea e l'analisi è stata strutturata per tipologia di misura, seguendo la tradizionale classificazione di misure a investimento, a superficie e "di altra natura".

L'obiettivo del presente lavoro consiste nella diffusione della conoscenza di una materia che, per quanto specifica, si ripercuote su tutti gli attori coinvolti negli interventi di sviluppo rurale, partendo dalle Amministrazioni per arrivare ai beneficiari finali. Si ritiene che una maggiore consapevolezza delle problematiche evidenziate dai controlli possa infatti facilitare l'individuazione di soluzioni condivise, utili a garantire la correttezza e l'efficace implementazione delle misure.

---

<sup>1</sup> Il database è accessibile alle Autorità di Gestione e agli Organismi Pagatori previa iscrizione, al seguente indirizzo: <http://ctrlrrn.ismea.it/index.php>



# 1. IL SISTEMA DEI CONTROLLI DELLO SVILUPPO RURALE

Le politiche di sviluppo rurale sono soggette a una serie articolata di controlli e verifiche, effettuate a più livelli e da soggetti differenti. Questo rapporto si concentra sui controlli effettuati dalla Commissione europea e dalla Corte dei conti europea sui PSR del periodo di programmazione 2014-2020.

Gli altri controlli, sia nazionali (audit di secondo livello sui PSR, relazioni della Corte dei conti italiana, indagini delle diverse Autorità preposte, ecc.) che comunitari (p.e. da parte dell'OLAF, per la repressione delle frodi), non sono analizzati nel presente rapporto.

## 1.1 Organizzazione del sistema dei controlli

L'attività di garanzia e audit della Commissione ha la finalità di verificare che le condizioni in base alle quali i controlli e i pagamenti sono stati effettuati dagli Stati membri, diano una ragionevole garanzia che la spesa effettuata nella Politica Agricola Comune (PAC) sia conforme con le norme dell'UE e laddove non si verifichi questa conformità, sia proposta l'esclusione della relativa spesa dal finanziamento della UE.

La DG AGRI ha istituito processi di controllo interno volti a garantire l'adeguata gestione dei rischi relativi alla legittimità e alla regolarità delle operazioni effettuate dai beneficiari della PAC in ordine alle spese del fondo FEAGA e FEASR nonché della natura dei pagamenti interessati.

Le spese effettuate nell'ambito della PAC sono attuate in regime di gestione concorrente tra la Commissione e gli Stati membri attraverso un sistema completo di gestione e controllo nato per garantire la legittimità e la regolarità delle operazioni sottostanti al livello dei beneficiari finali. Sebbene la DG AGRI si assuma pienamente le proprie responsabilità, l'individuazione e la correzione degli errori sono innanzitutto nelle mani degli Stati membri. Questi ultimi sono responsabili della gestione e dei controlli a livello di beneficiario e, come più volte sottolineato dalla Corte dei conti europea, sono i principali responsabili degli errori che si verificano. Sono inoltre responsabili dell'attuazione delle azioni necessarie per porre rimedio alle carenze del sistema di controllo individuate dagli organismi di certificazione e/o dalla Commissione. Nei casi in cui gli Stati membri non riescano ad attuare i piani d'azione in tempo utile, la Commissione può decidere di ridurre o sospendere i suoi pagamenti, per prevenire ulteriori rischi per il bilancio dell'UE.

La Commissione ottiene garanzie sulla legittimità e sulla regolarità della spesa attraverso tre livelli di informazione:

1. controlli espletati dagli organismi pagatori (OP);
2. lavoro di audit svolto dagli organismi di certificazione (OC);
3. risultati delle verifiche eseguite dalla Commissione su entrambe queste attività.

Quando tali garanzie sono giudicate insufficienti, la Commissione, assolvendo al ruolo di ultima responsabile, attua procedure di verifica della conformità, che possono tradursi in rettifiche finanziarie, mediante le quali gli Stati membri rimborsano al bilancio dell'UE gli importi identificati.

Entrando più nel dettaglio delle procedure, a livello di Stato membro, la dotazione finanziaria è gestita dagli organismi pagatori, responsabili della gestione e del controllo dei fondi dell'Unione. Gli OP eseguono controlli amministrativi su tutte le domande per progetto e le domande di pagamento



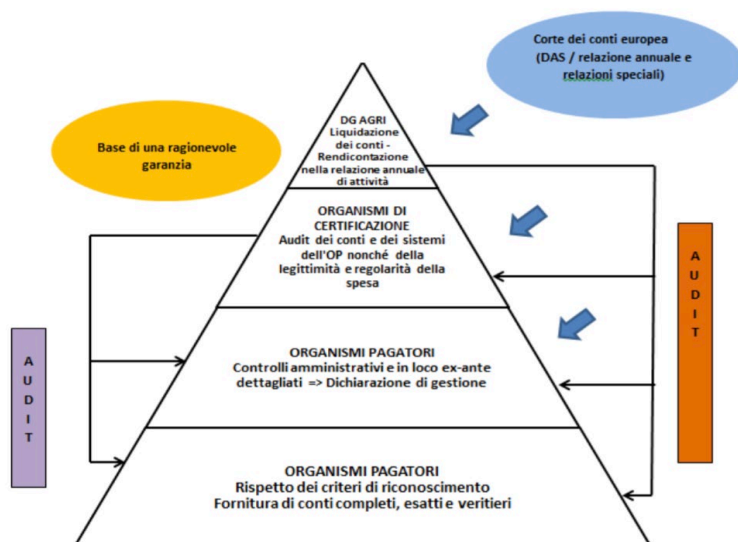
presentate dai beneficiari, nonché controlli in loco su un campione minimo del 5% per la gran parte delle misure di sostegno. Dopo tali controlli, gli OP versano ai beneficiari gli importi dovuti e li dichiarano con frequenza mensile (FEAGA) o trimestrale (FEASR) alla Commissione per ottenerne il rimborso. Tutti gli importi corrisposti sono quindi iscritti nei conti annuali degli OP che vengono trasferiti alla Commissione insieme ad una dichiarazione sull'efficacia dei sistemi di controllo, in cui sono riassunti anche i livelli di errore ricavati dalle proprie statistiche di controllo.

Si ritiene che la Commissione potrebbe utilizzare il lavoro degli OC, nell'ambito di un approccio di "audit unico" per migliorare la stima dell'errore residuo ed emette riserve:

- per la propria relazione annuale di attività;
- per determinare se il livello di errore stimato supera o meno i 50.000 euro o il 2% della spesa interessata e, quindi, se avviare o meno una procedura di verifica della conformità;
  - per determinare con maggiore precisione e completezza gli importi da escludere dal bilancio UE, facendo un più ampio ricorso alle rettifiche finanziarie estrapolate;
  - per valutare se chiedere agli Stati membri di rivedere lo stato del riconoscimento degli OP laddove vi siano garanzie insufficienti circa la legittimità e regolarità dei pagamenti.

Secondo la Commissione, il modello di affidabilità della PAC rappresenta un esempio di quadro di controllo efficace. Questo modello, come detto, non solo si basa sugli Organismi Pagatori riconosciuti che gestiscono i rapporti finanziari con beneficiari e Commissione ma anche su norme complete, dettagliate e precise sui sistemi di gestione e controllo da istituire (ad esempio, il sistema di identificazione delle parcelle agricole – SIPA).

### Modello di audit unico della PAC



Fonte: Relazione speciale della Corte dei conti – Anno 2017

Il sistema di gestione e controllo della spesa PAC risulta integrato in una piramide dei controlli in cui ciascun livello superiore basa il proprio lavoro sui risultati del livello immediatamente inferiore



e tutti i livelli possono avvalersi dei risultati ottenuti dal livello superiore per migliorare i propri controlli. È un modello dinamico, volto non solo a stimare i tassi di errore, ma anche a individuarne le cause, a mettere in atto provvedimenti correttivi e a ridurre i tassi di errore di anno in anno.

L'efficacia del modello è messa in rilievo dai tassi di errore relativamente bassi per il FEAGA, che non interessa nello specifico l'analisi effettuata in questo report, e dalla diminuzione continua dei tassi di errore per il FEASR negli ultimi anni. Per la spesa PAC la Commissione ha definito un modello di affidabilità che integra i diversi livelli di controllo. Nel modello della Commissione il lavoro dell'OC si basa sulle verifiche e sull'affidabilità del sistema di controllo interno dell'OP e sulle proprie verifiche di convalida. Nel modello di affidabilità per la PAC applicato dalla Commissione, gli OC indipendenti rappresentano uno dei livelli della piramide dei controlli. Ogni anno formulano un parere sui conti e sulla legittimità e regolarità della spesa. La Commissione fornisce loro linee direttrici al riguardo.

I revisori della DG AGRI verificano l'affidabilità dei pareri sulla legittimità e regolarità formulati dagli OC, per determinare se possano essere utilizzati come garanzia di affidabilità per la spesa dell'UE interessata. Effettuano inoltre audit di sistema che se necessario, cioè in caso non si siano ottenute garanzie, confluiscono in Piani di Azione correttivi e rettifiche finanziarie nette, nonché in interruzioni, riduzioni o sospensioni dei pagamenti, qualora lo Stato membro interessato non adotti misure correttive.

La Commissione è del parere che si debba prendere in considerazione anche la capacità correttiva negli anni successivi all'anno di spesa delle sue rettifiche finanziarie nette imposte agli Stati membri e degli importi recuperati dai beneficiari e rimborsati al bilancio dell'UE. È solo dopo aver preso in considerazione questa capacità correttiva che il quadro del rischio per il bilancio dell'UE è completo ed è possibile valutare il rischio finanziario rimanente (importo finale stimato del rischio).

Se, durante l'attuazione, il livello di errore è costantemente elevato, la Commissione individua le debolezze nei sistemi di controllo, analizza i costi e i benefici delle possibili azioni correttive e intraprende o propone azioni appropriate, come la semplificazione delle disposizioni applicabili, miglioramenti dei sistemi di controllo e riprogettazione del programma o dei sistemi di erogazione.





## 1.2 La normativa nella programmazione 2014-2020

La programmazione 2014-2020 ha portato a un'ulteriore razionalizzazione del quadro normativo che disciplina la gestione e il sistema dei controlli nello sviluppo rurale. Il **Regolamento (UE) n. 1306/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio** stabilisce infatti le regole applicabili ai sistemi di gestione e controllo stabiliti dagli Stati Membri sia per il fondo FEAGA che per il FEASR.

Sono poi presenti due ulteriori atti normativi, che vanno a integrare l'atto giuridico generale rappresentato dal regolamento prima citato.

Il **Regolamento di Esecuzione (UE) n. 809/2014** rappresenta il primo atto necessario al completamento del quadro normativo del sistema dei controlli dello sviluppo rurale. Esso stabilisce le norme di dettaglio per la gestione delle domande, le riduzioni, rifiuti o revoche delle stesse, il sistema integrato di gestione e controllo e i controlli, distinti tra amministrativi e in loco. Il tutto applicato alle misure connesse alle superficie e agli animali e alle misure di altra natura, finanziate sia dalla PAC che dallo sviluppo rurale, e alla condizionalità.

Il secondo atto è rappresentato dal **Regolamento Delegato (UE) n. 640/2014**, che integra il regolamento generale su alcuni aspetti specifici inerenti il sistema integrato di gestione e controllo, applicabile alle misure della PAC e ad alcune misure dello sviluppo rurale, le condizioni per il rifiuto o la revoca dei pagamenti e le sanzioni applicabili ai pagamenti diretti, allo sviluppo rurale e alla condizionalità.

Tutti gli atti giuridici sopra evidenziati hanno subito, dalla data della loro entrata in vigore, varie modifiche, puntualmente riportate delle versioni consolidate disponibili sul sito EUR-lex ([eur-lex.europa.eu](http://eur-lex.europa.eu)), che raccoglie la giurisprudenza dell'UE. Il Regolamento n. 1306, in particolare, è stato oggetto di quattro modifiche, di cui le più significative sono del 2017, nell'ambito delle revisioni c.d. omnibus, e da ultimo nel 2020 a causa del piano di azioni straordinarie conseguenti l'emergenza COVID. Il regolamento n. 809 è stato oggetto di ben nove modifiche, alcune più circoscritte e limitate a misure specifiche dei pagamenti diretti, altre più articolate come ad esempio quella derivante dalle modifiche omnibus, finalizzate alla semplificazione del sistema di gestione e controllo. Il regolamento n. 640, più specifico, è stato modificato solo due volte su aspetti di dettaglio.



### 1.3 Gli audit delle Istituzioni comunitarie

Come accennato in precedenza, in questo rapporto sono esaminate le relazioni di audit effettuate dalla Commissione europea e dalla Corte dei conti europea sui programmi di sviluppo rurale. Sono stati considerati esclusivamente i controlli riguardanti i PSR del periodo di programmazione 2014-2020, dal momento che quelli relativi al periodo di programmazione 2007-2013 sono stati analizzati nel precedente rapporto sugli esiti dei controlli dello sviluppo rurale<sup>2</sup> (di seguito rapporto 2016). Le verifiche di conformità effettuate dalla **Commissione europea** sono riassunte nella tabella 1. Essa elenca le indagini effettuate dall'Unità H.4 della DG Agricoltura e Sviluppo Rurale, trasmesse dal Mipaaf e AGEA Coordinamento alla Rete Rurale Nazionale ed inserite nell'Archivio dei controlli fino al 31 dicembre 2020.

Al momento le indagini afferenti a una o più misure del periodo di programmazione 2014-2020 sono 13. Di queste, 8 sono state chiuse e 5 risultano ancora aperte. I programmi regionali oggetto di indagine sono il PSR Veneto, Trento, Lombardia, Emilia-Romagna, Toscana, Lazio, Calabria e Sicilia (8 su 21). Un'indagine ha riguardato il PSRN, mentre due indagini sono da riferire a elementi sistemici, comuni a tutti i PSR. Le misure esaminate sono la 4 - investimenti in immobilizzazioni materiali, la 6 - sviluppo delle aziende agricole e delle imprese, la 7 - servizi di base e rinnovamento dei villaggi nelle zone rurali, la 8 - Investimenti nello sviluppo delle aree forestali e nel miglioramento della redditività delle foreste, la 10 - Pagamenti agro-climatico-ambientali, la 11 - Agricoltura biologica, la 13 - indennità compensative, la 14 - benessere degli animali, la 15 - servizi silvo-climatico-ambientali e salvaguardia della foresta, la 17 - gestione del rischio, la 19 - sostegno allo sviluppo locale LEADER e la 20 - assistenza tecnica. Le misure maggiormente controllate sono quelle più significative dal punto di vista delle risorse coinvolte, ovvero la 4, la 10 e la 11.

**Tabella 1 - Indagini della Commissione europea sui PSR 2014-2020**

num	anno	ID INDAGINE	REGIONE/PROGR.	STATUS	MISURE
1	2016	RD2/2016/002	Veneto	chiusa	M 10, 11, 13
2	2016	RD2/2016/020	Trento	chiusa	M 10, 11, 13
3	2017	RD2/2017/017	Lazio	aperta	M 10, 11, 14
4	2017	RD1/2017/001	Calabria	chiusa	M 4, 7, 8, 10, 11, 13, 14, 20
5	2018	RD1/2018/806	Lombardia	chiusa	M 4
6	2018	RD1/2018/807	Veneto	chiusa	M 4
7	2018	RD3/2018/007	PSRN	chiusa	M 17
8	2019	RD2/2018/011 RD2/2019/002	Tutti i PSR	aperta	M 10, 11, 12, 13, 14
9	2019	RD3/2019/005	Veneto	chiusa	M 4, 6, 19
10	2019	RD3/2019/006	Toscana	chiusa	M 4, 6
11	2020	RD1R/2020/804	Emilia-Romagna	aperta	n.d.
12	2020	RD2/2020/042	Tutti i PSR	aperta	M 13
13	2020	RD2R/2020/003	Sicilia	aperta	M 8, 15

Fonte: Archivio dei controlli

<sup>2</sup> I controlli sui PSR 2007-2013 - Analisi degli audit della Commissione e della Corte dei Conti europea (Rete Rurale Nazionale, Dicembre 2016)



Le indagini della **Corte dei conti** possono essere di due tipi: indagini DAS o controlli di gestione. Delle 15 indagini presenti nell'archivio dei controlli<sup>3</sup> sui PSR del periodo di programmazione 2014-2020, 8 sono DAS e 7 controlli di gestione. Il Veneto è stato oggetto di due indagini DAS e un controllo di gestione, la Sicilia e la Campania di due DAS, la Puglia di una DAS e un controllo di gestione, la Sardegna di un controllo di gestione e la Liguria di una DAS. Sono inoltre presenti due controlli di gestione per i quali non è stato possibile individuare l'area territoriale di riferimento.

In questo caso, le misure indagate sono la 3 - regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari, la 4 - investimenti in immobilizzazioni materiali, la 6 - sviluppo delle aziende agricole e delle imprese, la 10 - Pagamenti agro-climatico-ambientali, la 11 - Agricoltura biologica, la 13 - indennità compensative, la 14 - benessere degli animali, la 17 - gestione del rischio e la 19 - sostegno allo sviluppo locale LEADER. In questo caso, le misure che compaiono più di frequente sono la 4, la 6 e la 10. Da notare che per due indagini DAS, appena avviate, non è ancora disponibile il numero identificativo.

**Tabella 2 - Indagini della Corte dei conti europea sui PSR 2014-2020**

num	anno	ID INDAGINE	REGIONE/PROGR.	TIPO	MISURE
1	2016	PF 8190	Puglia	Controllo di gestione	M 6
2	2016	PF 8191	Emilia-Romagna	Controllo di gestione	M 6
3	2016	PF 8539	Veneto	DAS	M 4, 10
4	2017	PF 9040	Sardegna	Controllo di gestione	M 14
5	2017	CL 9402	Veneto	DAS	M 4, 6, 10, 13
6	2017	n.d.	Veneto	Controllo di gestione	Più misure
7	2018	CL 9598	Sicilia	DAS	M 10, 11, 13
8	2018	CL 9557	PSRN	Controllo di gestione	M 17
9	2018	CL 9777	Puglia	DAS	M 4, 10, 19
10	2018	CL 9784	Puglia	DAS	M 4, 8, 19
11	2019	CL 10119	Campania	DAS	M 4, 10
12	2019	CL 11248	Puglia	DAS	M 10, 11
13	2019	CL 9907	Liguria	DAS	M 4, 13
14	2019	n.d.	n.d.	Controllo di gestione	M 4
15	2019	n.d.	n.d.	Controllo di gestione	M 10
16	2020	n.d.	Campania	DAS	M 3, 4, 10, 13
15	2020	n.d.	Sicilia	DAS	M 4, 6, 10, 11, 19

Fonte: Archivio dei controlli

Si precisa che le indagini considerate sono quelle effettuate dal 2016 in poi, relative alle misure della programmazione 2014-2020 o anche a misure della passata programmazione 2007-2013 che sono state rendicontate in data successiva alla chiusura contabile dei vecchi PSR, andando a confluire nel cosiddetto regime transitorio.

<sup>3</sup>Sono probabilmente assenti alcune indagini realizzate nell'anno 2016, ancora relative ai PSR 2007-2013



## 1.4 La strategia per la riduzione del tasso d'errore

Il tasso di errore rappresenta un indicatore tecnico rappresentativo della qualità della gestione dello Sviluppo Rurale e, più in generale, della credibilità della politica. Per tasso di errore si intende un valore utilizzato per riflettere la percentuale di pagamenti irregolarmente percepiti, rispetto al totale delle spese a carico del bilancio dell'UE.

In ambito comunitario, questo indicatore è un elemento importante nella procedura di approvazione del bilancio. Le relazioni annuali e le dichiarazioni di affidabilità prodotte dalla Commissione e Corte dei conti contengono infatti una stima del tasso d'errore, per ciascuna delle politiche comunitarie. È sulla base di questa documentazione che il Consiglio e il Parlamento europeo procedono all'adozione del bilancio annuale della UE. Evidentemente, l'implementazione di interventi di politica pubblica complessi e articolati genera un certo numero di errori, che si possono definire "fisiologici". La normativa comunitaria prevede che un tasso d'errore inferiore al 2% possa essere quindi considerato tollerabile. Se il tasso di errore è superiore al 2% (ma inferiore al 5%), si supera la soglia di "materialità" e la Commissione prende in considerazione fattori di mitigazione e azioni correttive, da implementare per riportare la situazione sotto controllo. Se il tasso di errore è superiore al 5%, la situazione è più grave e si arriva alla definizione di una "riserva" sulla spesa e nei casi più gravi anche alla sospensione dei pagamenti. In questi casi, nell'ambito delle politiche finanziate con fondi SIE, si richiede allo Stato membro di attuare uno specifico piano d'azione. L'applicazione della riserva può essere fatta anche nel caso in cui il tasso d'errore è compreso tra 2% e 5%, in presenza di elementi di rischio particolari.

Come evidenziato in occasione del rapporto 2016, negli ultimi anni la Commissione e gli Stati membri hanno destinato notevoli energie alla riduzione del tasso d'errore, che aveva raggiunto livelli allarmanti<sup>4</sup>. A livello comunitario, tali attività si sono concretizzate nell'adozione, da parte di tutti gli Stati membri, della **Strategia per la riduzione del tasso d'errore** dello sviluppo rurale e nell'introduzione, per ciascun PSR, di un **Piano d'azione per la riduzione del tasso di errore (PANTE)**. Questo Piano individua, per ogni errore riscontrato, adeguate azioni preventive e correttive e viene periodicamente aggiornato e monitorato. La Commissione europea ha inoltre organizzato seminari di approfondimento annuali, destinati alla condivisione delle informazioni tra le varie Autorità coinvolte nella gestione e controllo dello sviluppo rurale. Sono stati nello specifico organizzati 9 seminari, più un focus specifico del Comitato di Sviluppo Rurale de 10 giugno 2020, che ha sostituito il seminario, rimandato a causa dell'emergenza COVID.

Nel 2013, anno in cui la strategia per la riduzione del tasso d'errore è diventata pienamente operativa, ciascun Stato membro è stato invitato dalla Commissione ad elaborare un Piano d'azione. Da allora, si sono susseguiti vari aggiornamenti. Nel periodo 2013-2015 è stato chiesto un aggiornamento esaustivo di tutti i Piani nazionali (con dettaglio per Regione/Organismo Pagatore nel caso degli Stati federali o regionalizzati), mentre da 2016 in poi, constatato il miglioramento del livello qualitativo generale dei Piani e anche un primo miglioramento delle statistiche relative al tasso d'errore, ci si è orientati su un approccio più specifico, limitando la richiesta di aggiornamento ai casi in cui i tassi d'errore erano più elevati o occorreva verificare l'implementazione delle misure preventive correttive.

Nella tabella 3 sono evidenziati i risultati dei **controlli effettuati dalla Commissione europea** sui PSR, a livello europeo e italiano, con riferimento all'arco temporale 2016-2019. I dati sono stati

---

<sup>4</sup> Nel 2011 il tasso d'errore rilevato dalla Corte dei conti europea per lo sviluppo rurale era pari a 7,7%



ricavati dalle Relazioni Annuali di Attività della DG Agricoltura e Sviluppo Rurale.

Sono indicati in particolare: i pagamenti del fondo FEASR effettuati dalla Commissione verso gli Stati membri, il numero di Organismi Pagatori riconosciuti, il numero di Organismi Pagatori sotto riserva (ovvero per i quali sono stati osservati errori sostanziali, superiori alla soglia di materialità) e il tasso d'errore riscontrato.

**Tabella 3 – Risultati dei controlli effettuati dalla Commissione europea sui PSR**

	2016	2017	2018	2019
Pagamenti effettuati – EU 28 (Meuro)	8.643	11.095	12.154	13.837
OO.PP riconosciuti – EU 28 (n°)	72	72	72	71
OO.PP con riserva – EU 28 (n°)	20	22	21	21
Tasso d'errore stimato – EU 28 (%)	4,11	3,37	3,21	2,77
Importo a rischio – EU 28 (Meuro)	355	374	390	383
Pagamenti effettuati – Italia (Meuro)	759	790	1.046	1.449
OO.PP riconosciuti – Italia (n°)	9	9	9	9
OO.PP con riserva – Italia (n°)	2	2	1	2
Tasso d'errore stimato – Italia (%)	3,49	3,52	2,10	1,29
Importo a rischio – Italia (Meuro)	27	28	22	19

Fonte: Commissione europea

I dati relativi al tasso d'errore mostrano, a livello europeo, un progressivo e costante miglioramento. Si è infatti passati, nel giro di quattro anni, da una percentuale di errori stimati del 4,11%, pericolosamente vicina alla soglia del 5% che se superata metterebbe in discussione la sicurezza della spesa dell'intera agenda dello sviluppo rurale, a una percentuale del 2,77% che, anche se ancora elevata, si avvicina alla soglia di non materialità del 2%. Il numero di Organismi Pagatori sotto riserva è piuttosto stabile, e varia tra 21 e 22. Gli importi sotto riserva sono anch'essi stabili, in virtù dell'andamento crescente della spesa, che per il 2019 ha sfiorato 14 miliardi di euro (Fondo FEASR).

Per quello che riguarda l'Italia, si nota un evidente miglioramento, soprattutto negli ultimi due anni. Nel 2016 e 2017, infatti, il tasso d'errore stimato si aggirava intorno a 3,5%, destando non poche preoccupazioni. Nel 2018 e 2019, tuttavia, la situazione è migliorata. Nel 2019, in particolare, il tasso d'errore stimato è del 1,29%, ovvero inferiore alla soglia di materialità. Anche la spesa a rischio è sensibilmente diminuita, passando da 27 milioni di euro a 19 milioni di euro, a fronte di un notevole incremento della spesa FEASR complessiva, che nel 2019 si è avvicinata a 1,5 miliardi di euro. Dei nove Organismi Pagatori operanti a livello nazionale, quelli a cui è stata apposta una riserva sono due per il 2016, 2017 e 2019 e uno per il 2018. Questo evidenzia che nonostante i progressi, sono ancora presenti problemi e margini di miglioramento.

Nel 2016 e 2017 gli Organismi Pagatori oggetto di riserva sono stati Agea e l'Organismo Pagatore della Calabria (Arcea), mentre nel 2018 la riserva è stata applicata solo ad Arcea. Nel 2019, le riserve hanno riguardato l'Organismo Pagatore del Piemonte (Arpea) e Arcea<sup>5</sup>. Nel paragrafo successivo saranno fornite alcune informazioni sulla natura degli errori riscontrati per questi Organismi Pagatori.

<sup>5</sup> Fonte: Dichiarazione di Affidabilità della Spesa allegata alla Relazione Annuale di Attività della DG Agricoltura e Sviluppo Rurale



I controlli effettuati dalla Corte dei conti europea, ai fini dell'approvazione del bilancio annuale della UE, rappresentano un'altra fondamentale componente ai fini della implementazione e verifica della Strategia per la riduzione del tasso d'errore.

Anche in questo caso, i risultati delle indagini effettuate dalla Corte indicano che nel periodo preso in considerazione l'efficacia dei sistemi di gestione e controllo, e più in generale la correttezza della spesa per lo sviluppo rurale, è aumentata.

Nella tabella 4 sono riportati i risultati dei controlli effettuati dalla Corte dei conti europea sui PSR, ai fini dell'analisi della regolarità delle operazioni. Queste statistiche sono inserite nella Relazione annuale sull'esecuzione del bilancio della UE.

**Tabella 4 – Risultati dei controlli effettuati dalla Corte dei conti europea sui PSR**

	2016	2017	2018	2019
PSR controllati	n.d.	n.d.	30	27
Misure controllate	n.d.	n.d.	16	15
Operazioni controllate	153	84	136	136
Operazioni prive di errori	95	60	104	114
Operazioni con errori con incidenza <20%	8	4	6	5
Operazioni con errori con incidenza >20%	30	15	20	15
Operazioni con errori con incidenza = 0%	20	5	6	2

Fonte: Corte dei conti europea

Rispetto alla situazione evidenziata nel 2016, anno in cui delle 153 operazioni di sviluppo rurale controllate, per ben 58 sono stati evidenziati errori (anche se 20 di questi erano privi di conseguenze finanziarie), i dati relativi all'anno finanziario 2019 sono senz'altro più positivi. Su 136 operazioni controllate 114 sono infatti prive di errori, e solo 5 presentano errori con incidenza finanziaria superiore al 20%. Questo ha spinto la Corte dei conti europea ad affermare che “...negli ultimi tre anni, è stato rilevato un numero decrescente di errori nelle operazioni inerenti allo sviluppo rurale”<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Punto 6.21 della Relazione annuale sull'esecuzione del bilancio dell'UE per l'esercizio finanziario 2019 (Corte dei conti europea)



## 1.5 Le tipologie di errore e i primi riscontri sugli esiti dei controlli

Nell'ambito delle attività dedicate alla riduzione del tasso d'errore, la Commissione europea ha messo a punto un **sistema di classificazione degli errori**, che è stato adottato per la preparazione e implementazione dei PANTE.

Tale classificazione è stata già descritta nel rapporto 2016, ma si ritiene utile riportarla nuovamente, in quanto rappresenta la base della presente analisi, ed è utilizzata nell'Archivio dei controlli per la categorizzazione delle osservazioni formulate dalle Istituzioni comunitarie.

**Tabella 5: Classificazione delle cause d'errore utilizzata per il PANTE**

ID	Descrizione
RC - RD 1	Il sistema di riduzioni in caso di violazione degli impegni agroambientali non era proporzionato
RC - RD 2	I beneficiari talvolta non sono informati e non prendono in considerazione le variazioni derivante dall'aggiornamento del Sistema di Identificazione delle Particelle Agricole (SIPA) o altre variazioni della normativa
RC - RD 3	Mancanza di scambio di informazioni tra le Autorità coinvolte nell'implementazione della misura
RC - RD 4	Le pre-condizioni per partecipare a una misura agroambientale sono state individuate dal programma come criteri di ammissibilità
RC - RD 5	Gli impegni individuati dal contratto non sono legati agli obiettivi agroambientali della misura
RC - RD 6	Gli impegni sono difficili da rispettare e verificare
RC - RD 7	Le superfici dichiarate dai beneficiari non sono corrette
RC - RD 8	I beneficiari non rispettano gli impegni
RC - RD 9	Carenze nelle procedure di gestione delle richieste di pagamento dei beneficiari
RC - RD 10	Carenze nella verifica della ragionevolezza dei costi e dei criteri di ammissibilità
RC - RD 11	Carenze nell'applicazione delle norme relative agli appalti pubblici
RC - RD 12	Errori nel sistema dei controlli e mancanze nelle procedure amministrative
RC - RD 13	Carenze nell'applicazione delle procedure di gara da parte dei beneficiari privati
RC - RD 14	Presenza di spese non ammissibili e non applicazione delle riduzioni e sanzioni
RC - RD 15	Errori nella gestione delle domande di pagamento da parte dei beneficiari

Fonte: Commissione europea

Alcune di queste cause d'errore (RC, dall'inglese *root causes*) sono specifiche ovvero attribuibili esclusivamente alle misure a capo o superficie, ricadenti nel Sistema Integrato di Gestione e Controllo (SIGC) della PAC, oppure alle misure che non ricadono nel SIGC, rappresentate dalle misure per il sostegno agli investimenti, dalle misure per lo sviluppo del sistema delle conoscenze e altre. Altre cause d'errore sono invece comuni a tutte le misure previste dallo sviluppo rurale. Per ulteriori dettagli su questo aspetto si rimanda al contenuto del capitolo 2.



Come anticipato nel paragrafo 1.4, di seguito si intendono invece riportare informazioni aggiuntive sulla natura degli errori riscontrati dalla Commissione europea per gli organismi pagatori italiani, che nel periodo 2016-2019 sono stati oggetto di riserva. La descrizione degli errori è sinteticamente riportata nella tabella 7.

**Tabella 7: tipologie di errore riscontrati per gli OO.PP. oggetto di riserva (2016-2019)**

2016	
Agea	Numerosi problemi sulle misure no SIGC, tra cui mancanze sulla verifica della ragionevolezza dei costi, appalto pubblico e controlli sull'ammissibilità. L'affidabilità delle statistiche dei controlli SIGC non può essere verificata a causa del ritardato invio dei dati alla Commissione
Arcea	Problemi sulla verifica delle condizioni di ammissibilità delle misure a investimento. Lo Stato membro ha riportato un elevato tasso d'errore per le misure SIGC. In conseguenza dell'analisi dell'Organismo di Certificazione, il tasso d'errore è stato rivisto
2017	
Agea	Problemi su appalti pubblici, misure SIGC e sulla verifica dello status di agricoltore attivo
Arcea	Gli audit della DG AGRI e/o dell'organismo di certificazione hanno individuato carenze nelle misure agro-climatico-ambientali, agricoltura biologica, aree svantaggiate, investimenti, infrastrutture, sviluppo delle imprese, forestazione e assistenza tecnica e nella verifica dello status di agricoltore attivo. Lo Stato membro ha comunicato un alto tasso d'errore per le misure SIGC
2018	
Arcea	Sono stati trovati problemi sulla verifica dello status di agricoltore attivo. Lo Stato membro ha comunicato un alto tasso d'errore per le misure SIGC e non SIGC. Anche l'organismo di certificazione ha identificato delle carenze per le misure non SIGC e ha confermato che occorre implementare delle azioni per limitare l'alto tasso d'errore
2019	
Arcea	La DG AGRI ha identificato carenze relative alla corretta registrazione dei MEA nel SIPA per le misure SIGC. Per le misure non SIGC, l'Organismo di Certificazione ha individuato ulteriori problemi
Arcea	La DG AGRI ha identificato delle carenze nelle misure non SIGC per gli investimenti privati. Lo Stato membro ha comunicato un alto tasso d'errore per le misure SIGC

Fonte: Commissione europea

Le indicazioni riportate nella Tabella 7 rappresentano un primo, parziale elenco degli errori riscontrati dalla Commissione europea (e spesso confermati nelle indagini della Corte dei conti) per i nostri PSR. Il successivo capitolo 2 analizza nel dettaglio i risultati degli audit, fornendo per ciascuna tipologia di errore informazioni più approfondite.





## 2. RISULTATI DELLE INDAGINI SUI PROGRAMMI DI SVILUPPO RURALE

Sono di seguito riportati i principali risultati delle indagini effettuate dalla Commissione e dalla Corte dei conti europea sui PSR 2014-20. Come spiegato in precedenza, sono state prese in considerazione le verifiche di conformità effettuate dalla DG AGRI – Unità H.4 e le indagini DAS e speciali (controlli di gestione) realizzate dalla Corte dei conti europea. Le indagini considerate sono quelle presenti nell'Archivio dei controlli della Rete Rurale Nazionale.

I risultati fanno riferimento alle osservazioni formulate dagli auditor nel corso della prima visita/lettera di osservazioni. Bisogna infatti tenere presente che il procedimento di audit è piuttosto articolato, prevedendo vari scambi di documenti, lettere e riunioni bilaterali.

Va precisato che in molti casi le spiegazioni fornite dalle autorità nazionali, ovvero le Autorità di gestione e/o gli organismi pagatori, fanno sì che molte osservazioni vengano “risolte” prima della conclusione dell'indagine. Nei casi in cui un'osservazione è mantenuta, essa può dar luogo all'applicazione di una correzione finanziaria, nel caso delle indagini della Commissione europea, oppure alla quantificazione di un errore, nel caso delle indagini DAS, o alla formulazione di raccomandazioni, nel caso delle indagini speciali della Corte dei Conti europea.

Considerato l'alto tasso di reiterazione delle osservazioni (ovvero il fatto che, a prescindere dall'esito dell'indagine, le osservazioni su determinati aspetti tendono a ripetersi in momenti e in Regioni diverse), si è scelto di tenere traccia sia delle osservazioni “risolte” che di quelle “mantenute”. Ovviamente in quest'ultimo caso sarà data maggiore enfasi al problema, soprattutto se esso ha dato origine a una proposta di correzione finanziaria.

Come accennato in precedenza, i risultati delle indagini sono stati suddivisi per tipologia di misura (a investimento, a superficie/capo o di altra natura) e classificati per tipologia di errore, seguendo la metodologia proposta dalla Commissione europea<sup>7</sup>.

### 2.1 Le misure di investimento

Per misure di investimento si intendono quelle che prevedono l'erogazione di un contributo a fondo perduto, in conto interessi o capitali, per la realizzazione di investimenti di natura materiale (realizzazione o miglioramento di fabbricati, strutture, ecc, acquisto di macchinari o impianti, ecc.) o immateriale (acquisto di brevetti o licenze, spese di progettazione, ecc.). L'elenco delle misure interessate è il seguente:

- M 4 – Investimenti in immobilizzazioni materiali;

---

<sup>7</sup> Si fa presente che, in alcuni casi, l'attribuzione degli errori a una determinata categoria, identificata nell'Archivio dei Controlli e ripresa nel presente documento, potrebbe differire da quanto effettuato da altri soggetti come ad esempio la Commissione europea nell'ambito di proprie analisi o documenti di lavoro. Questo deriva dalla inevitabile soggettività del giudizio, unita alle peculiarità proprie di ciascun Stato membro che rendono più specifica e non del tutto omogenea una lettura degli “errori” dei controlli di livello nazionale rispetto ad una di livello europeo.



- M 5 – Ripristino del potenziale produttivo agricolo danneggiato da calamità naturali e introduzione di adeguate misure di prevenzione;
- M 6 – Sviluppo delle aziende agricole e delle imprese (solo sottomisura 6.4);
- M 7 – Servizi di base e rinnovamento dei villaggi nelle zone rurali;
- Misura 8 – Investimenti nello sviluppo delle aree forestali e nel miglioramento della redditività delle foreste (solo sottomisura 8.6).

Le indagini che hanno direttamente interessato le misure a investimento in questo primo periodo di implementazione dei PSR 2014-2020 sono 10, di cui 6 effettuate dalla Commissione e 4 effettuate dalla Corte dei Conti europea. Sono escluse da questo conteggio le indagini che, pur effettuate dal 2016 in poi, si riferivano esclusivamente a misure della passata programmazione, contemplando anche la base normativa precedente a quella attualmente in vigore.

Le principali osservazioni formulate dagli auditor comunitari sono riportate di seguito, suddivise in base alla categoria di errore riscontrata. In questa prima fase di programmazione, le osservazioni sono limitate alla misura 4 e ad alcuni interventi delle misure 6, 7 e 8 (alcuni dei quali riconducibili a progetti della c.d. transizione<sup>8</sup>).

## Ragionevolezza dei costi/ammissibilità (RC10)

Misure interessate	M4, M5, M8
Normativa collegata	Articolo 48 del regolamento (UE) n. 809/2014
n. indagini coinvolte	n. 4 indagini (RD1/2018/806, RD1/2018/807, RD1/2018/847, PF 8539)

Fonte: Archivio dei controlli

La normativa comunitaria richiede che le voci di spesa per le quali si richiede il sostegno siano ragionevoli, ovvero in linea con le ordinarie condizioni di mercato. Nello specifico, il regolamento (UE) n. 809/2014 stabilisce che i controlli amministrativi sulle domande di sostegno debbano comprendere “...una verifica della ragionevolezza dei costi dichiarati. I costi sono valutati con un sistema di valutazione adeguato, quale ad esempio il ricorso a costi di riferimento, il raffronto di diverse offerte oppure l'esame di un comitato di valutazione”. Tale verifica non è necessaria in caso di utilizzo delle opzioni dei costi semplificati di cui all'articolo 67, paragrafo 1, lettere b), c) e d) del regolamento (UE) n. 1303/2013.

Nei PSR 2007-2013, le osservazioni relative alla verifica della ragionevolezza dei costi sono state numerose e, a volte, hanno comportato la richiesta di correzioni finanziarie da parte della Commissione europea. Anche nei PSR 2014-2020 sono state evidenziate delle carenze su questo aspetto, e formulate osservazioni in quattro differenti indagini.

Nel primo audit, concernente la sottomisura 4.1 – sostegno a investimenti nelle aziende agricole, la DG AGRI ha sollevato dubbi relativi all'indipendenza delle offerte dei due progetti esaminati. In un progetto, le tre offerte erano identiche in tutti gli aspetti (formattazione, testo e formulazioni), mentre nell'altro le due offerte non aggiudicatarie presentavano una frase relativa alla validità dell'offerta in un carattere tipografico e in un colore diversi rispetto al resto del testo dell'offerta. In una delle offerte inoltre la frase aggiunta è stata chiaramente inserita in una riga vuota

<sup>8</sup> Progetti approvati nel precedente periodo di programmazione ma rendicontati nell'attuale



e il testo aggiunto è di dimensioni ridotte, in modo da poter essere inserito nello spazio che normalmente resta vuoto tra due righe. Tali aspetti non erano stati rilevati né erano stati oggetto di verifiche adeguate da parte degli istruttori.

A seguito delle risultanze della missione di audit, le autorità responsabili hanno modificato le procedure di controllo e introdotto misure aggiuntive per rimediare alle carenze riscontrate. Tra queste si citano: la presentazione dell'offerta su carta intestata del fornitore, l'utilizzo della firma digitale, l'indicazione chiara della data di presentazione e del periodo di validità, l'inserimento di una descrizione chiaramente identificabile dei beni/servizi proposti per tipo, quantità e modello. Sono stati inoltre conferiti agli ispettori maggiori poteri per agire in caso di sospetta mancanza di indipendenza delle offerte e aumentate le percentuali di controlli in loco relative a questo aspetto. Pur valutando positivamente l'introduzione di queste misure correttive, la DG AGRI ha confermato che per le domande di sostegno precedenti alla loro introduzione esistessero carenze del controllo essenziale e proposto una correzione finanziaria.

Nel secondo audit è stata formulata una constatazione riguardante la sottomisura 4.3 – sostegno a investimenti nell'infrastruttura necessaria allo sviluppo, all'ammodernamento e all'adeguamento dell'agricoltura e della silvicoltura. Il PSR esaminato prevede che i beneficiari privati dimostrino la ragionevolezza dei costi tramite la presentazione di un computo metrico basato sui prezzi di riferimento per gli interventi agroforestali, redatto dalle autorità regionali. Per i beneficiari pubblici tale procedura non è richiesta in quanto tenuti a conformarsi alle norme sugli appalti pubblici. Il progetto esaminato riguardava un finanziamento erogato a un ente privato, che per la preparazione della domanda di sostegno ha utilizzato il metodo sopra indicato. In fase realizzativa, tuttavia, il soggetto beneficiario ha chiesto offerte a diverse imprese concludendo il lavoro con una riduzione del 22% rispetto all'importo approvato nella domanda di sostegno.

A seguito di queste risultanze, la DG AGRI ha espresso dubbi circa la corrispondenza tra i prezzi di riferimento e i relativi valori di mercato, chiedendo ulteriori verifiche. Le autorità regionali sono state in grado di dimostrare che per l'insieme dei progetti finanziati dalla sottomisura lo scostamento tra prezzario di riferimento e importi finanziati era minore (nell'ordine del 4%) e che il caso analizzato presentava delle peculiarità (p.e. la ditta esecutrice dei lavori era situata nelle vicinanze e quindi era stata in grado di offrire un prezzo molto competitivo in quanto esente da costi per trasporto, vitto, ecc.). Tale spiegazione è stata accettata dalla DG AGRI, che ha considerato il punto chiuso.

Un ulteriore commento ha riguardato l'adozione da parte della regione di un sistema per la determinazione dei costi di riferimento per i macchinari, destinato a sostituire nel bando attuale il sistema delle tre offerte, ritenuto eccessivamente complesso. I revisori della DG AGRI hanno voluto esaminare il nuovo sistema, non ancora in vigore, constatando che alcune tipologie di macchinari non fossero presenti. Le autorità regionali hanno precisato che per i macchinari che ancora non figurano nel sistema, i beneficiari devono continuare a presentare tre offerte.

Nel terzo audit, sono emersi vari indicatori di rischio concernenti l'autenticità e indipendenza delle offerte. Tra questi si citano: la presenza dello stesso errore di battitura in tre offerte relative a macchinari, le differenze tra prezzi espressi in numeri interi, con conseguenti dubbi sull'autenticità degli stessi, l'acquisto di un trattore diverso da quelli indicati nei preventivi.



Nelle fasi successive dell'audit sono state fornite numerose informazioni e documenti aggiuntivi, tra cui: le tre domande di preventivi inviate dal beneficiario (tutte e tre con lo stesso errore di battitura), le tre offerte ricevute (che ripetono lo stesso errore ortografico), la fattura del trattore, nonché la prova che gli esperti avevano valutato l'efficacia in termini di costi e l'adeguatezza rispetto all'azienda. Il punto pertanto è stato chiuso.

In relazione alla categoria delle spese generali, le autorità regionali hanno fissato, di norma, un doppio massimale: una percentuale compresa tra il 4 % e il 12 % dei costi totali ammissibili del progetto e, a partire da dicembre 2013, un massimale stabilito in base a un algoritmo pubblicato in un decreto ministeriale, inteso a garantire la ragionevolezza dei costi. Secondo il testo dell'invito a presentare candidature esaminato, le "spese generali" erano state limitate al 12 % dell'investimento totale e le "spese tecniche" erano state limitate al 5 %. In un caso è stato rilevato che tenuto conto del massimale stabilito nell'invito per le spese tecniche (5 %), vi era stato un pagamento in eccesso. La DG AGRI ha chiesto chiarimenti e una verifica relativa all'eventuale sistematicità dell'errore. Le informazioni fornite hanno permesso di stabilire che si trattava di un errore una tantum. Pertanto, il punto è stato chiuso, con richiesta di fornire prova che l'importo indebitamente erogato era in corso di recupero.

Il quarto audit, realizzato dalla Corte dei conti europea, ha messo in evidenza due aspetti distinti. Il primo riguarda la valutazione comparativa dei tre preventivi. E' stato infatti rilevato che, per un progetto, il beneficiario non aveva scelto il preventivo più basso. Ciò è ammesso, ma a fronte della presentazione di una giustificazione di tipo tecnico-economico. Nel caso in questione, il beneficiario non è stato in grado di giustificare la scelta fatta e l'organismo pagatore non ha individuato il problema. Il secondo aspetto, collegato alla verifica della ragionevolezza dei costi ma più in generale alla tematica della semplificazione amministrativa, riguarda l'utilizzo dei costi semplificati. La Corte ha infatti individuato alcune categorie di spesa (p.e. silos per il vino, attrezzature per lo stoccaggio dei mangimi) per cui ritiene che sarebbe possibile introdurre i costi semplificati, perché sufficientemente standardizzati. Si ricorda che un costo semplificato (se correttamente individuato) rende superflua la verifica della ragionevolezza dei costi sui progetti individuali.

## Applicazione delle norme sugli appalti pubblici (RC11)

Misure interessate	M4, M7, M8
Normative collegata	Articolo 48 del regolamento (UE) n. 809/2014
n. indagini coinvolte	n. 1 indagine (RDJ/2017/001)

Fonte: Archivio dei controlli

Un tema oggetto di frequenti osservazioni riguarda la verifica del rispetto della normativa sugli appalti pubblici. Il regolamento sui controlli richiede, infatti, che le verifiche di tipo amministrativo confermino che le domande di sostegno accolte sono conformi con la normativa unionale e nazionale sugli appalti pubblici.

Nella comunicazione di risultanze relativa a un audit, la DG AGRI ha indicato tre gruppi significativi di carenze, ovvero:

- a) mancanza di procedure chiare e strutturate;



- b) insufficiente qualità dei controlli sugli appalti pubblici;
- c) sistema che consente il frazionamento dei progetti per evitare le soglie degli appalti pubblici.

In relazione al primo punto è stata riscontrata l'assenza di linee guida aggiornate su come avrebbero dovuto essere effettuati i controlli sugli appalti pubblici. Non è stata inoltre riscontrata la presenza di una lista di controllo dettagliata (il tutto era ricondotto a una sola domanda, molto generica, sulla "verifica della documentazione relativa all'espletamento delle procedure di gara"). Inoltre, è stato rilevato che i controlli sugli appalti pubblici erano effettuati insieme ai beneficiari durante la visita in loco, mettendo in dubbio l'indipendenza dei controlli stessi. Da notare che negli anni precedenti all'audit, l'organismo di certificazione aveva raccomandato più volte di migliorare le procedure di controllo sugli appalti pubblici e di elaborare linee guida e check list adeguate.

Oltre alla mancanza di adeguate procedure, la DG AGRI ha espresso seri dubbi sul livello qualitativo dei controlli. In particolare, è stata rilevata la mancanza di comprensione da parte dell'organismo pagatore del meccanismo di formazione dei prezzi di base della procedura di appalto pubblico. Questo aspetto era particolarmente evidente nei casi in cui non era disponibile un elenco ufficiale dei prezzi (prezzario). Per questa fattispecie è stato rilevato che l'organismo pagatore non disponeva informazioni sul modo in cui erano stati calcolati i prezzi di base di alcune categorie di costo. Nel caso in cui il prezzario esisteva (p.e. costruzione di antenne wi-fi), non è stata trovata traccia della verifica sulla coerenza tra prezzi di base e costi di riferimento. La DG AGRI ha inoltre notato che il personale dell'organismo pagatore non era a conoscenza del funzionamento della procedura di appalto mediante il sistema elettronico della pubblica amministrazione applicato (peraltro correttamente) da un beneficiario.

Relativamente al frazionamento artificioso dei progetti sono state formulate le seguenti osservazioni: è stato constatato che, nel caso di progetti integrati che prevedevano la presentazione di un'unica domanda di sostegno da parte di un soggetto capofila p.e. per l'acquisto di beni o servizi a vantaggio di più comuni, la soglia finanziaria su cui stabilire la procedura da adottare ai sensi del codice degli appalti era stata stabilita in base agli importi assegnati ai singoli destinatari e non al progetto complessivo. Ciò ha comportato il rischio di elusione della norma, in quanto per progetti diversi sarebbe stato appropriato ricorrere alla procedura negoziata mentre si è utilizzata la procedura di aggiudicazione diretta. La stessa fattispecie è stata rilevata per la fornitura di servizi di assistenza tecnica a più Comuni, tramite un unico progetto. Infine, è stato rilevato un caso di acquisto multiplo di alcuni beni, che è stato giudicato come un caso di frazionamento artificioso, finalizzato all'elusione delle norme sugli appalti pubblici. Da notare che, per questi ultimi due aspetti, la DG ha formulato una richiesta di rettifica finanziaria a carico del programma in questione.

## Sistema dei controlli e procedure amministrative (RC12)

Misure interessate	M4, M6
Normativa collegata	Articoli 48, 49, 50, 51, 52 e 53 del regolamento (UE) n. 809/2014
n. indagini coinvolte	n. 9 indagini (RDJ/2017/001, RD1/2018/806, RD1/2018/807, RD1/2018/847, RD3/2019/006, PF 8539, CL 9907, CL 9777, CL 10119)

Fonte: Archivio dei controlli



La presente categoria di errore è piuttosto ampia, in quanto comprende tutte le constatazioni relative alle debolezze del sistema dei controlli e delle procedure amministrative nel loro complesso. Per rendere più agevole l'analisi di tali errori, nell'Archivio dei controlli sono state individuate varie sottocategorie di errore, utilizzate anche per la redazione del presente documento. Limitatamente alle misure a sostegno degli investimenti, le sottocategorie riscontrate sono le seguenti:

- a) carenze nell'esecuzione dei controlli amministrativi;
- b) carenze nell'esecuzione dei controlli in loco;
- c) carenze nella preparazione e compilazione di istruzioni, liste e relazioni di controllo;
- d) insufficiente qualità dei controlli e delle procedure amministrative.

Secondo quanto previsto dalla normativa comunitaria, tutte le domande di aiuto e di pagamento presentate dai beneficiari devono essere sottoposte a **controlli amministrativi**. Nel caso degli investimenti, questi controlli comprendono una visita sul luogo. Nel periodo preso in esame, i commenti relativi a questa tipologia d'errore hanno riguardato cinque indagini.

Nella *prima indagine* sono state riscontrate delle carenze nella verifica delle domande di pagamento, previste dall'articolo 48, paragrafo 3, del regolamento (UE) n. 809/2014. Nello specifico, la DG AGRI ha individuato una serie di casi in cui i beneficiari finali sono stati rimborsati dall'organismo pagatore prima di aver pagato i loro fornitori. Occorre notare che tali procedure era stata autorizzata dall'autorità di gestione tramite varie deroghe, che consentivano ai beneficiari finali (in questo caso si trattava di Comuni) di presentare domanda di saldo anche per gli importi non ancora pagati ai fornitori, a patto di effettuare il pagamento entro un certo limite di tempo. Questa procedura era stata implementata a cavallo della chiusura contabile del PSR 2007-2013, prevista per il 31/12/2015, permettendo di rendicontare cifre aggiuntive.

La Commissione europea ha contestato questa procedura, sottolineando in particolare che le domande di saldo quietanzate in data successiva alla chiusura contabile del vecchio PSR (o per le quali non era stata individuata la quietanza) rappresentavano una violazione dell'articolo 48 comma 3 del regolamento (UE) n. 809/2014 prima citato, nonché dell'articolo 38 del regolamento (UE) n. 1306/2013 sul disimpegno automatico. Su questo punto, l'indagine si è chiusa con una richiesta di rettifica finanziaria da parte della Commissione.

Nella *seconda indagine*, la DG AGRI ha identificato delle carenze in relazione ai seguenti aspetti: a) adeguati controlli volti a garantire che il richiedente soddisfi tutti i criteri di ammissibilità (articolo 48, paragrafo 2, lettera a), del regolamento (UE) n. 809/2014), b) adeguate procedure per la selezione e la valutazione di progetti o domande (articolo 48, paragrafo 2, lettera c), del regolamento (UE) n. 809/2014).

Con riferimento al primo aspetto, sono state nello specifico individuate delle carenze per la verifica della qualifica di PMI, che determina i massimali di aiuto per progetto per varie sotto misure del PSR (p.e. la sottomisura 6.4 – sostegno a investimenti nella creazione e nello sviluppo di attività extra-agricole). L'audit aveva evidenziato la presenza della mancata verifica della qualifica di PMI per uno degli anni di riferimento e la mancata evidenza/tracciabilità della verifica atta ad accertare e considerare l'esistenza di imprese collegate/partner. In realtà le autorità regionali hanno dimostrato che per i fascicoli considerati la qualifica di PMI era rispettata e che, tramite il sistema Telemaco, il controllo richiesto era operativo. In conseguenza di ciò, l'errore è stato derubricato da "carezza di



controllo essenziale” a “carezza di controllo complementare”, ovvero mancata registrazione nella pista di controllo dell'attività di verifica svolta con la banca dati Telemaco. L'indagine si è chiusa senza richiesta di rettifica finanziaria.

Per il secondo aspetto, l'osservazione riguardava la procedura di selezione dei progetti integrati di filiera (PIF), per cui era stata rilevata l'assenza di prove attestanti la verifica della selezione dei singoli progetti e del conseguimento di un punteggio minimo, nonché l'assenza di prove attestanti la conduzione di verifiche atte ad appurare che i pagamenti finali ai soggetti partecipanti al PIF fossero stati effettuati previo conseguimento degli obiettivi del PIF. In realtà, le Autorità regionali hanno chiarito che la procedura di selezione prevista dal bando non si riferiva ai progetti singoli ma al PIF nella sua interezza e che pertanto, non vi era alcun requisito di punteggio minimo per la selezione dei singoli progetti che fanno parte del progetto integrato. E' stata inoltre fornita evidenza dello svolgimento di un'attenta valutazione di diversi elementi, tra cui il livello degli investimenti e gli obiettivi conseguiti, al fine di approvare il finanziamento dell'intero PIF nella fase di pagamento. A seguito dei chiarimenti forniti, il punto è stato chiuso.

I rilievi relativi alla *terza indagine* hanno riguardato la verifica dei criteri di ammissibilità della domanda. Nello specifico, in un caso è stato rinvenuto che nel procedere al controllo della domanda da parte di un produttore di vino, l'organismo pagatore aveva verificato le dimensioni dell'impresa nella banca dati Telemaco della Camera di Commercio<sup>9</sup>, stabilendo che il beneficiario era una media impresa, autonoma e senza imprese collegate o associate.

Nel corso dell'audit è tuttavia emerso che uno degli azionisti possedeva anche azioni di altre società, tra cui una operante nel settore degli alcolici. L'organismo pagatore ha spiegato che, conformemente alle norme comunitarie e agli orientamenti nazionali riguardanti la verifica delle dimensioni dell'impresa, era stato tenuto conto unicamente delle società collegate e associate operanti nello stesso settore. La DG AGRI, tuttavia, ha specificato che, conformemente all'allegato I del regolamento (UE) n. 702/2014, la verifica dovrebbe comprendere anche le imprese di settori contigui. Si tratta di un punto importante in quanto le dimensioni dell'impresa determinano l'intensità dell'aiuto concessa ai beneficiari.

Le autorità regionali, a seguito di questo rilievo, hanno ricontrollato le domande del bando in questione, determinando che non erano presenti casi in cui le imprese collegate, operanti in settori contigui, determinassero una variazione della classe dimensionale del beneficiario. Hanno inoltre introdotto, per il futuro, check list specifiche relative a questo aspetto. In conseguenza di ciò, il punto è stato chiuso senza richiesta di rettifica finanziaria.

In un altro caso, per un agricoltore che aveva effettuato investimenti in un'azienda lattiera a titolo della sottomisura 4.1 – sostegno a investimenti nelle aziende agricole, non figuravano controlli intesi ad accertare il rispetto delle norme riguardanti il benessere degli animali, prerequisito minimo per ottenere l'aiuto. Il manuale di istruzioni messo a punto dall'organismo pagatore specifica che per questo aspetto si dovrebbero controllare i verbali rilasciati dai servizi veterinari.

---

<sup>9</sup> La domanda riguardava la sottomisura 4.2 – sostegno a investimenti a favore della trasformazione/commercializzazione e/o dello sviluppo dei prodotti agricoli



L'organismo pagatore ha dichiarato che tale verifica veniva effettuata o nell'ambito del controllo in loco o tramite verifica di documentazione equivalente (p.e. certificati di qualità del latte), sopralluoghi e conoscenza diretta delle aziende. A seguito dell'audit, sono state comunque riverificate tutte le domande pagate nei due anni precedenti, non evidenziando la presenza di verbali negativi da parte dei servizi veterinari. Nel frattempo, l'organismo pagatore ha migliorato i propri orientamenti in materia, specificando che nei controlli amministrativi occorre sempre verificare i verbali dei servizi veterinari in tema di benessere degli animali, e fornendo agli istruttori l'accesso alla banca dati di tali verbali.

Alla luce delle azioni correttive prese e del fatto che a seguito dei controlli aggiuntivi non sono state evidenziate violazioni della norma, il punto è stato chiuso senza applicazione di rettifiche finanziarie, ma con la formulazione di raccomandazioni. In particolare, è stato chiesto alle autorità regionali di seguire le nuove procedure e conservare la corretta pista di controllo nei fascicoli. E' stato inoltre chiesto all'organismo di certificazione di assicurare il follow-up e riferire nella relazione annuale in merito all'applicazione della raccomandazione.

Una terza fattispecie riguarda la valutazione dei piani di sviluppo aziendale, in questo caso sempre relativi a una domanda presentata per la sottomisura 4.2 – sostegno a investimenti a favore della trasformazione/commercializzazione e/o dello sviluppo dei prodotti agricoli.

I revisori della DG AGRI hanno rilevato che non era prestata una sufficiente attenzione alle cifre riportate nei piani aziendali (sottomisura 4.2), che invece sono essenziali per assicurarsi che gli investimenti siano effettuati sulla base di proiezioni realistiche. Nel caso esaminato, relativamente a un progetto della sottomisura 4.2 – sostegno a investimenti a favore della trasformazione/commercializzazione e/o dello sviluppo dei prodotti agricoli, i redditi netti previsti erano stati ampiamente disattesi. La Commissione ha pertanto raccomandato di migliorare la valutazione dei piani per l'intervento in questione.

Nella *quarta indagine*, relativa a progetti approvati nel precedente periodo di programmazione, sono stati effettuati rilievi in relazione a due aspetti già prima evidenziati.

Con riferimento al primo aspetto, l'oggetto del rilievo riguarda la verifica della qualifica di PMI. In due fascicoli sottoposti ad audit, la verifica dei criteri per le PMI si era limitata al solo soggetto senza un controllo delle imprese associate o collegate. Nel 2016, tuttavia, erano state elaborate check list che comprendevano la verifica delle imprese collegate e delle imprese associate, ma i progetti sottoposti ad audit non erano stati oggetto di tali controlli. La DG AGRI ha quindi chiesto un controllo retroattivo dei progetti approvati prima di tale scadenza e informazioni aggiuntive sulla nuova procedura adottata, che comprende la consultazione della banca dati Telemaco della Camera di Commercio.

Alla luce del fatto che le autorità regionali hanno fornito la prova che tutti i beneficiari sottoposti a controlli retroattivi rispettavano i criteri di ammissibilità per le PMI e considerata valida la nuova procedura, la DG AGRI ha chiuso il punto.

Il secondo aspetto riguardava potenziali carenze nella definizione dei criteri di selezione e nell'attribuzione del punteggio alle domande di sostegno. Va tuttavia notato che le osservazioni della DG AGRI, relative ai metodi di attribuzione dei punteggi (esaminate con grande attenzione),





derivavano principalmente dalla carenza di informazioni acquisite nella visita di audit, e sono state risolte in sede di incontro bilaterale. Un altro aspetto rilevato da un controllo della Corte dei conti riguarda la corretta implementazione del sistema dei punteggi. In un caso è stato rilevato che, nonostante fossero stati individuati dei criteri di selezione coerenti con gli obiettivi della misura, non era stata definita una soglia di punteggio minimo. Ciò ha comportato che, nel bando esaminato, tutti i progetti presentati fossero finanziati, potenzialmente anche quelli con punteggio nullo.

Nella quinta indagine, la Corte dei conti europea ha comunicato due constatazioni. La prima concerneva l'irregolare frazionamento dei progetti per il finanziamento di investimenti infrastrutturali. Nello specifico, il rilievo della Corte riguardava il frazionamento del finanziamento del progetto di rifacimento di alcune strade in più tronconi. Ciò avrebbe consentito di non superare il massimale di 500.000 euro per progetto, previsto dalla scheda di misura del PSR e dal bando. A fronte delle controdeduzioni fornite dall'autorità regionale, secondo cui gli interventi su una stessa strada non potevano essere considerati come omogenei, organici e funzionali e pertanto non erano unitari, la constatazione è stata ritirata.

La seconda constatazione era invece riferita a irregolarità concernenti la procedura di selezione. Sempre in relazione agli investimenti infrastrutturali prima citati (rifacimento strade), il bando prevedeva la ripartizione delle risorse tra i singoli Comuni e poi l'individuazione delle strade da ristrutturare in base a dei criteri di selezione. Si precisa che i Comuni beneficiari erano quelli colpiti da un evento alluvionale. Le irregolarità riscontrate hanno riguardato: a) la strutturazione della procedura prima descritta, che secondo la Corte dei conti non era prevista dalla scheda di misura e avrebbe potuto portare, vista la ripartizione *ex ante* delle risorse tra i singoli Comuni, a escludere progetti con punteggi superiori ad altri ammessi, b) la procedura di revisione dei criteri di selezione, che secondo la Corte non era stata rivista dal Comitato di Sorveglianza e comunque non comprendeva la definizione dei punteggi (effettuata successivamente, non completamente tracciabile e a volte non chiara), c) l'identificazione dei suddetti criteri, a volte poco oggettivi e non comparabili (p.e. punteggi agli interventi definiti prioritari dai beneficiari stessi) e altre volte poco chiari; d) la mancata verifica da parte degli istruttori di un requisito di base, ovvero che le strade oggetto di finanziamento fossero state effettivamente danneggiate dall'evento alluvionale in questione.

Gli articoli da 49 a 51 del regolamento sui controlli disciplinano le modalità di realizzazione dei **controlli in loco**, stabilendo la percentuale di controllo e campionamento e il contenuto degli stessi. Nel periodo preso in esame, è stata rinvenuta un'osservazione specifica riguardante i controlli in loco.

In un audit le autorità regionali hanno infatti evidenziato che non verificano i criteri di ammissibilità e di selezione nell'ambito dei controlli in loco. Questa procedura è stata inizialmente contestata dalla DG AGRI, secondo cui i controlli in loco avrebbero dovuto verificare che l'azione rispettasse le norme applicabili e i requisiti di ammissibilità, a prescindere dal fatto che questi fossero già stati esaminati nel controllo amministrativo. Tuttavia, le autorità regionali hanno dimostrato che nel corso del controllo in loco venivano controllati i criteri di ammissibilità, soprattutto quelli non oggetto di verifica nei controlli amministrativi (come stabilito dalla modifica del regolamento (UE) n. 809/2014 appena entrata in vigore al momento dell'audit). In virtù di queste spiegazioni, il punto è stato chiuso senza formulazione di una proposta di rettifica finanziaria.



La corretta individuazione e compilazione delle **istruzioni, liste e relazioni di controllo**, pur entrando strettamente nell'elenco dei controlli essenziali, è un aspetto importante e viene spesso evidenziato come elemento da migliorare nelle relazioni di audit.

In una indagine, la DG AGRI ha constatato che l'attività di controllo svolta non è stata di qualità e portata sufficienti. Gli ispettori addetti ai controlli in loco della sottomisura 4.1 – sostegno a investimenti nelle aziende agricole non hanno infatti registrato le misurazioni o gli altri controlli effettuati nei loro documenti di lavoro, né hanno scattato fotografie. Inoltre, i numeri di serie dei macchinari non sono stati puntualmente registrati. In sintesi, sono state rilevate carenze nel funzionamento del controllo complementare «Pista di controllo adeguata (registrazione dell'attività di controllo svolta) per i controlli amministrativi e in loco», richiedendo l'applicazione di misure correttive. Nella risposta alla lettera di risultanze, le autorità regionali hanno riconosciuto quanto constatato e dimostrato di aver migliorato la pista di controllo. Di conseguenza, il punto è stato chiuso.

In un'altra indagine, i revisori della DG AGRI hanno constatato che parte dell'attività di controllo non era stata registrata in modo sufficientemente accurato ed esaustivo. In particolare è stato notato che gli ispettori si erano limitati a sbarrare la casella corrispondente nella check list, senza fornire ulteriori spiegazioni ovvero un documento con i risultati delle loro ricerche, osservazioni su quanto riscontrato, traccia dei rilievi a colleghi o supervisor o altro.

Con riferimento alla presente osservazione, le autorità hanno fornito indicazioni operative ai funzionari ispettori nel corso di un incontro di coordinamento opportunamente convocato affinché, durante i controlli, fosse raccolta tutta la documentazione a comprova delle attività svolte. Hanno inoltre ampliato la check list aggiungendo un campo in cui è possibile salvare la pista di controllo. La Commissione ha chiuso il punto, chiedendo che tali azioni correttive fossero attuate e chiedendo altresì un follow up all'organismo di certificazione.

Infine, in un audit è stato evidenziato che i manuali delle procedure non erano completamente aggiornati con tutte le istruzioni e i riferimenti giuridici del periodo di programmazione 2014-2020. E' stato quindi chiesto alle autorità regionali di procedere alla revisione e correzione dei suddetti manuali, suggerendo anche un più diretto coinvolgimento dell'organismo pagatore in tali attività.

Il tema del **livello qualitativo** del sistema dei controlli e delle procedure è vasto, e non può essere sempre attribuito ad articoli specifici della normativa sui controlli. Sono presenti vari rilievi degli auditor comunitari, relativi a questa tematica generale.

Un primo tema evidenziato riguarda la supervisione del controllo. Nello svolgimento di un audit la DG AGRI ha rilevato che il personale dell'organismo pagatore e gli esperti indipendenti che operano in qualità di ispettori in loco non conoscevano in modo soddisfacente le nuove procedure e disposizioni normative da applicare per il periodo di programmazione 2014-2020, prefigurando l'assenza del controllo complementare "supervisione del controllo". In effetti, è stato dimostrato come l'organismo pagatore avesse elaborato un piano di formazione del personale, realizzato un software dedicato a supporto della corretta implementazione delle procedure e messo in piedi un sistema strutturato di supervisione. Il punto è stato quindi chiuso senza richiedere correttivi o rettifiche finanziarie.



In relazione alla valutazione dell'efficacia dell'azione è stata poi notata la mancanza di obiettivi specifici per il progetto esaminato, che andassero a dettagliare (evidentemente ove necessario) gli indicatori comuni di prodotto e di risultato previsti dal Quadro Comune di Monitoraggio e Valutazione (QCMV) introdotto dai regolamenti. Questa constatazione è stata rinvenuta in due audit effettuati dalla Corte dei conti europea.

Sono stati poi individuati i seguenti problemi, relativi alla corretta esecuzione dei controlli ex post di cui all'articolo 52 del regolamento (UE) n. 809/2014.

Nel corso di un audit, gli ispettori della DG AGRI hanno rilevato che le piste di controllo utilizzate non affrontavano correttamente gli elementi connessi alla proprietà dei beni acquistati. Di conseguenza, l'ammissibilità degli elementi finanziati poteva essere difficile da valutare. Inoltre, era stato accertato che alcuni servizi connessi al miglioramento della qualità della vita nelle aree rurali erano stati finanziati senza essere ammissibili all'aiuto (p.e. costi operativi/di manutenzione dei servizi wi-fi). Le evidenze hanno confermato l'esistenza di una carenza nel funzionamento del controllo essenziale "qualità sufficiente dei controlli ex post sulle operazioni di investimento", con conseguente formulazione di una proposta di rettifica finanziaria.

Un secondo aspetto ha riguardato le procedure di campionamento per i controlli ex post. Il metodo di campionamento utilizzato prende in considerazione, tra gli altri criteri di rischio, i precedenti risultati dei controlli ex post. Gli ispettori della DG AGRI hanno messo in discussione questo approccio perché prende in considerazione solo i risultati dei controlli ex post (e non in loco o di altro tipo) e di altre misure (e non dalla stessa misura). È stato quindi chiesto di rafforzare il sistema di campionamento, garantendo che i risultati dei controlli in loco, ex post o di qualsiasi altro controllo effettuato in precedenza su tutte le misure fossero inclusi nei fattori di rischio.

## Presenza di spese non ammissibili e non applicazione delle riduzioni e sanzioni (RC14)

Misure interessate	M7
Normativa collegata	Articolo 48 del regolamento (UE) n. 809/2014
n. indagini coinvolte	n.1 indagine (RDJ/2007/001)

Fonte: Archivio dei controlli

Gli ispettori della DG AGRI, nel corso di un audit, hanno rilevato che vi erano situazioni in cui l'organismo pagatore aveva approvato il pagamento, senza applicare sanzioni, per progetti in cui il beneficiario aveva sostenuto costi non ammissibili per più del 3% del valore totale del progetto stesso.

Nel caso in questione, le autorità regionali avevano deciso di non applicare sanzioni perché avevano giudicato che l'invito a presentare proposte (emesso qualche anno prima) non fosse sufficientemente chiaro in merito alla definizione delle spese ammissibili e non ammissibili. Gli ispettori della DG AGRI, dopo aver esaminato la documentazione, hanno concordato con questa valutazione.



Per i futuri inviti a presentare proposte, è stato raccomandato di migliorare la qualità del testo e di assicurare che tutte le spese ammissibili siano chiaramente elencate. Anche le tipologie di costi non ammissibili dovrebbero essere indicate, in particolare nei casi in cui è ragionevole attendersi confusione o incertezza sulla valutazione dell'ammissibilità di una determinata voce di costo.

## 2.2 Le misure a superficie e a capo

Le misure a superficie e/o a capo sono quelle misure del PSR sulle quali si prevede l'erogazione di un premio sulla base o della superficie impegnata, normalmente per ettaro (misure a superficie) o dei capi impegnati, normalmente per UBA (misure a capo).

Nell'ambito dei PSR della programmazione dello sviluppo rurale 2014-2020, le misure che sono state oggetto di indagine si riferiscono ai pagamenti agro-climatico ambientali, a quella sull'agricoltura biologica, a quella relativa alle indennità a favore delle zone soggette a vincoli naturali o ad altri vincoli specifici, a quella sul benessere degli animali oltre alle misure relative alla gestione delle superfici forestali.

Nello specifico, le misure oggetto di indagine sono:

- M 10: Pagamenti agro-climatico-ambientali;
- M 11: Agricoltura biologica;
- M 13: Indennità a favore delle zone soggette a vincoli naturali o ad altri vincoli specifici;
- M 14: Benessere degli animali;
- M 15: Servizi silvo-climatico-ambientali e salvaguardia della foresta.

Le indagini comunitarie sulle misure a superficie e/o a capo sono 13, di cui 7 effettuate dalla DG AGRI e 6 effettuate dalla Corte dei conti europea. Sono escluse da questo conteggio le indagini che, pur effettuate dal 2016 in poi, si riferivano esclusivamente a misure della passata programmazione, contemplando anche la base normativa precedente a quella attualmente in vigore.

Si descrivono nel dettaglio alcune rilevazioni effettuate nel corso delle indagini, catalogate per categoria di errore.

### Sistema delle riduzioni (RC1)

Misure interessate	M (8), (10), (11), (13), (15)
Normative collegata	Regolamento (UE) n.809/2014 (articolo 5, 6, 7); Regolamento (UE) n. 640/2014
n. Indagini coinvolte	n. 3 indagini (RD2/2016/020; RD2/020/042, RD2R/2020/003)

Fonte: Archivio dei controlli

Durante un audit che ha avuto come oggetto di controllo la verifica della conformità delle misure forestali (misura 8 e 15) è emerso che, per i beneficiari dei pagamenti di questi progetti, se l'Organismo Pagatore, durante i controlli in loco, rileva una differenza tra la superficie dichiarata e quella determinata, le relative riduzioni e sanzioni vengono applicate all'anno finanziario della domanda al momento dell'esecuzione del controllo in loco. Tuttavia, non viene eseguito alcun controllo retroattivo basato sull'immagine digitale disponibile. La DG AGRI ritiene infatti che, nel caso



dei terreni boschivi, sia meno probabile che si verifichino cambiamenti sostanziali da un anno all'altro. Pertanto, vi è un ragionevole dubbio che, quando si riscontra una differenza tra area dichiarata e area determinata, questa differenza potrebbe essere stata presente anche negli anni precedenti. La DG AGRI, qualora sia stata rilevata una differenza tra area dichiarata e area effettiva, per accertare se la differenza di superficie fosse già presente negli anni precedenti, ha raccomandato di introdurre una procedura per verificare quale beneficiario abbia ricevuto il controllo in loco e di eseguire ulteriori controlli basandosi sulle immagini disponibili.

In un'altra indagine è stata riscontrata una carenza nell'ambito del "manuale delle procedure interne" di un Organismo Pagatore regionale. Tale carenza, in questo caso, riguarda le misure agro-climatico ambientali (M 10) e quelle relative alle superfici di agricoltura biologica (M 11). La non conformità consiste nel fatto che, per il calcolo del pagamento finale, non è stato menzionato l'ordine in cui devono essere applicate le riduzioni e le sanzioni. Sulla base di questa osservazione rilevata, sono state fornite nuove decisioni di attuazione pertinenti che disciplinano nel dettaglio le procedure per l'applicazione delle riduzioni e delle sanzioni; pertanto, essendo state fornite adeguate motivazioni sul modo in cui l'ordine di applicazione delle riduzioni e delle sanzioni rispetti la normativa dell'UE in vigore, la carenza riscontrata è stata risolta senza alcuna proposta di correzione finanziaria e questo punto dell'indagine è stato chiuso senza altri rilievi.

Nel corso di un altro audit, la Commissione ha inviato un questionario per valutare quanto, negli Stati Membri, nell'ambito della misura 13 del PSR (Indennità a favore delle zone soggette a vincoli naturali o ad altri vincoli specifici) si segua il principio secondo cui ciascuno Stato Membro dispone che le indennità siano decrescenti al di sopra di una soglia minima di superficie per azienda da definirsi nel Programma, salvo se l'indennità riguarda soltanto il pagamento minimo annuale per ettaro. Inoltre, se gli importi dell'aiuto risultano decrescenti, viene presa in considerazione la media di tali importi in relazione alle rispettive superfici dichiarate (articolo 17 del Regolamento (UE) n. 640/2014).

Da questa indagine ed in base alle risposte fornite al questionario, è emerso che il calcolo del pagamento per la misura 13 non era basato sulla media degli importi decrescenti in relazione alle rispettive superfici dichiarate. Più nello specifico, la DG AGRI ha riscontrato che la maggior parte degli Organismi Pagatori ha calcolato l'importo dell'aiuto da erogare utilizzando i tassi di aiuto standard invece di un valore medio. In altre parole, gli Organismi hanno calcolato una riduzione della superficie ma hanno poi applicato alla superficie ridotta i tassi di aiuto standard, anziché moltiplicare tale superficie per un tasso di aiuto medio, calcolato sulla base della superficie dichiarata. Un Organismo Pagatore, invece, per determinare l'importo dell'aiuto da erogare, ha calcolato un valore medio basato sulla superficie determinata dall'organismo anziché sulla superficie dichiarata dal richiedente. Il valore, così determinato, non è pertanto conforme a quanto disposto dall'articolo 17, paragrafo 1, lettera e), del regolamento (UE) n. 640/2014 citato sopra. La DG AGRI ritiene quindi che, in relazione alla misura 13, quando è necessario imporre una sanzione a un beneficiario al quale sono stati applicati importi di aiuto decrescenti, la base per il calcolo del pagamento è costituita dalla media ponderata di tali importi basati sulle superfici dichiarate. Pertanto, il metodo di calcolo utilizzato dalle autorità italiane non è in linea con il regolamento, il che potrebbe aver determinato l'imposizione sistematica di sanzioni ridotte ai beneficiari. Inoltre, è stato consigliato alle Autorità italiane di modificare la procedura in essere.



## Aggiornamento del sistema LPIS (RC2)

Misure interessate	M (10), (11), (12), (13), (14)
Normative collegata	Regolamento 809/2014 (articolo 28, 29)
n. Indagini coinvolte	n. 1 indagine (RD2/2019/002 e RD2/2018/011)

Fonte: Archivio dei controlli

Nell'ambito di un audit, la DG AGRI ha ritenuto che l'uso di diversi sistemi di informazione geografica possa violare le prescrizioni degli articoli 28 e 29 del Regolamento di esecuzione (UE) n. 809/2014 della Commissione. Da diverse indagini svolte anche in anni passati, è emerso che in Italia sono stati utilizzati Sistemi di Informazione Geografica (GIS) diversi (basati, ad esempio, sul catasto e sul catasto agricolo) per identificare le parcelle di riferimento.

La DG AGRI, pertanto, ha richiesto di effettuare, per tutti gli Organismi Pagatori italiani, un'analisi dettagliata dell'impatto del passaggio dall'utilizzo del catasto a quello del catasto agricolo. Da questa indagine è emerso che, in Italia, esiste un solo sistema di informazione geografica/Sistema di Identificazione delle Parcelle Agricole (SIPA) che, prima, si basava sul catasto per la definizione delle parcelle di riferimento. A partire dal 2018 e dall'introduzione della domanda di aiuto basata su strumenti geo spaziali (GSAA), il SIPA ha adottato una nuova parcella di riferimento per superare alcune problematiche connesse all'utilizzo del sistema di parcelle basato sul catasto. Inoltre, è stato stabilito che la traslazione delle singole parcelle di riferimento per garantire una "corrispondenza perfetta" tra il catasto (parcella di riferimento) e le ortofoto nel SIPA poteva portare alla sovrapposizione delle superfici, col rischio di un duplice conteggio, determinando un impatto sulle misure connesse alla superficie nell'ambito del FEASR.

È stato, inoltre, fatto presente che in Italia, è stato effettuato un Piano di Azione per la realizzazione della Nuova Parcella di Riferimento, articolato su tre linee di interventi:

- progressivo superamento della particella catastale quale parcella di riferimento e l'adozione di una nuova Parcella di Riferimento;
- superamento delle problematiche connesse alle diverse scale utilizzate nei layer contenuti nel LPIS Italiano, con particolare riferimento al layer Natura2000;
- la costituzione di un nuovo layer nel LPIS rappresentato dalle parcelle interessate da Pratiche Locali Tradizionali (PLT o PG ELP).

Il Piano di Azione ha completato la realizzazione della Nuova Parcella di riferimento nel mese di maggio 2019 con riferimento a tutte le linee di intervento sopra descritte. Per la Campagna 2020, progressivamente ed entro il mese di marzo 2020, la Nuova Parcella di Riferimento sarà in esercizio a livello nazionale per tutti gli Organismi Pagatori. La Nuova Parcella di Riferimento è stata costituita a partire dalle informazioni presenti nei Piani di Coltivazione Grafici 2018 della campagna Dichiarativa 2018 (GSAA al 100% su tutto il territorio nazionale per la Domanda Unica), successivamente aggiornata per raccogliere gli eventi di variazione intervenuti nel 2019 provenienti dai dati delle Isole Aziendali dei Piani di Coltivazione Grafici - PCG 2019 collegati alle Domande Uniche (DU 2019) presenti nel sistema nazionale. Pertanto, in considerazione di quanto descritto, non esiste alcun rischio per il Fondo in merito a tale osservazione.



Secondo le Autorità italiane, le sovrapposizioni sono state debitamente identificate e saranno rettificate prima di versare i pagamenti agli agricoltori. Ciò è stato possibile mediante la creazione di uno strato che ha permesso di rilevare le sovrapposizioni con metodo geo spaziale.

La DG AGRI invita inoltre l'Organismo di Certificazione a confermare che i pagamenti di tutti gli Organismi Pagatori italiani in relazione alle misure connesse alla superficie nell'ambito del FEASR per l'anno di domanda 2017 non presentino errori di "sovrapposizione" e, in caso contrario, a valutare l'errore e a riferire alla DG AGRI (da inserire nella parte degli organismi di certificazione).

### Scambio di informazioni tra Amministrazioni (RC3)

Misure interessate	M (10), (11), (13), (14)
Normative collegata	Regolamento (UE) n. 889/2008, articolo 92; Regolamento n. 809/2014 articolo 27
n. Indagini coinvolte	n. 2 indagini (RD2/2017/017; RDJ/2017/001)

Fonte: Archivio dei controlli

Un primo elemento rilevato consiste nella mancanza di conformità in relazione alla misura 11 (Agricoltura biologica). A seguito di un audit svolto dalla la DG AGRI si ritiene che la procedura di scambio d'informazioni tra gli Organismi di Controllo e l'Organismo Pagatore non sia adeguata in quanto non viene fatta in maniera sollecita e pertanto non rispetta i tempi previsti per lo scambio di informazioni oltre al fatto che tali informazioni, in alcuni casi, risultano incomplete. È stato anche rilevato che la gestione delle notifiche incrociate tra l'Organismo Pagatore e gli Organismi di Controllo per l'agricoltura biologica avviene tramite un sistema informatico specifico (portale SIB).

In un'altra indagine, in cui l'oggetto del controllo era concentrato sulla misura 10 e 11, è stato evidenziato che i risultati dei controlli amministrativi incrociati non sono stati messi a disposizione degli ispettori in loco. Questo comportamento viene considerato come una mancanza in quanto le informazioni potrebbero essere utili per preparare i controlli e garantire il corretto monitoraggio delle risultanze dei controlli amministrativi e le stesse Autorità italiane hanno considerato questa osservazione come un'opportunità in quanto sono convinte che gli ispettori dei controlli in loco possano essere avvantaggiati nell'avere alcune informazioni relative ai controlli amministrativi; hanno pertanto avviato una modifica alla procedura per far sì che i controlli amministrativi vengano correttamente utilizzati nei successivi controlli in loco evitando in questo modo pagamenti indebiti.

### Sistema dei controlli e procedure amministrative (RC12)

Misure interessate	M (8), (10), (11), (12), (13), (14), (15)
Normativa collegata	Regolamento (UE) n. 809/2014 (articolo 28, 37); Regolamento (UE) 640/2014
n. indagini coinvolte	n. 5 indagini (RD2/2016/002; RD2/2016/020; RD2/2017/017; RD2R/2020/003; RD2/2019/002 e RD2/2018/011)

Fonte: Archivio dei controlli

Gli errori relativi all'organizzazione del sistema dei controlli e alla definizione delle procedure amministrative rappresentano una tipologia di errore molto vasta e articolata che si compone di diverse tematiche.



Una delle mancanze di conformità riscontrate consiste nella carenza di controlli essenziali relativi alla verifica adeguata di tutte le domande di pagamento ed in particolare: l'esecuzione di controlli amministrativi sulle superfici oggetto di pagamento prima di effettuare un pagamento anticipato.

In base a quanto disciplinato dall'articolo 48 del Reg. n. 809/2014: tutte le domande di aiuto e di pagamento, nonché le dichiarazioni presentate da beneficiari o da terzi allo scopo di ottemperare ai requisiti, sono sottoposte a controlli amministrativi che riguardano tutti gli elementi che è possibile e appropriato verificare mediante questo tipo di controlli. Le procedure attuate presuppongono la registrazione dell'attività di controllo svolta, dei risultati della verifica e delle misure adottate in caso di constatazione di discrepanze.

Normalmente, i controlli amministrativi sull'ammissibilità della superficie oggetto di domanda sono eseguiti da Agea, che è responsabile dell'identificazione delle parcelle agricole; Agea, in un secondo momento, dovrebbe comunicare i risultati di tali controlli all'Organismo Pagatore regionale. Nel corso di un audit, alcune parcelle oggetto di controllo amministrativo relative alle misure agro-climatico ambientali e a quelle dell'agricoltura biologica hanno ottenuto dei pagamenti anticipati. È emerso, tuttavia, che il pagamento anticipato è stato emesso senza che la comunicazione dei controlli amministrativi fosse ancora stata effettuata, ovvero senza la verifica dell'ammissibilità della superficie oggetto della domanda.

Un altro elemento di non conformità riguarda la selezione del campione per i controlli in loco. L'articolo 34 del reg. n. 809/2014 disciplina che: le domande non ricevibili o i richiedenti non ammissibili al pagamento al momento della presentazione o dopo i controlli amministrativi, non fanno parte della popolazione di controllo. Da questo deriva che i controlli amministrativi dovrebbero essere completati prima della selezione del campione per il controllo. Questo, in realtà, non è stato riscontrato nell'ambito dell'audit in quanto nel momento di formazione del campione, i controlli amministrativi non erano ancora chiusi.

Un altro elemento riguarda la tempistica dei controlli amministrativi e dei controlli in loco. L'articolo 25 del Reg. (UE) n. 809/2014 cita testualmente che: "I controlli in loco possono essere preceduti da un preavviso, purché ciò non interferisca con il loro scopo o la loro efficacia. Il preavviso è strettamente limitato alla durata minima necessaria e non può essere superiore a 14 giorni". Nel corso di un audit è stato riscontrato che i controlli in loco sono stati effettuati in due fasi: mediante telerilevamento, per la misurazione delle superfici e tramite il classico controllo in loco, per la verifica degli impegni. Quando sorgono dubbi in seguito alla verifica mediante telerilevamento, è prevista una visita rapida in loco. Dopo l'audit le autorità italiane hanno fornito informazioni sulle due diverse date della visita rapida in loco e della verifica degli impegni. In numerosi casi le scadenze regolamentari per il completamento dei controlli in loco non sono state rispettate, in quanto il periodo di tempo intercorso tra la visita rapida e il controllo in loco per la verifica degli impegni è stato superiore ai 14 giorni previsti.

In base, poi, a quanto disciplinato dall'articolo 26 del Reg. (UE) n. 809/2014, per quanto concerne le misure di sviluppo rurale che rientrano nell'ambito del sistema integrato, i controlli in loco sono ripartiti nel corso dell'anno sulla base di un'analisi dei rischi connessi ai diversi impegni relativi a ciascuna misura. Tuttavia, nel corso di un audit è emerso che gli ispettori non sono stati in grado di





effettuare una verifica corretta degli impegni specifici in quanto il periodo dell'anno in cui era stato effettuato il controllo non era il periodo migliore per valutare determinati impegni.

Un'altra carenza riscontrata riguarda la definizione di piste di controllo adeguate (registrazione dell'attività di controllo svolta) per i controlli amministrativi e in loco. Sono stati rilevati vari elementi di non conformità alle disposizioni relative alla pista di controllo di cui all'articolo 53, paragrafo 1, del Reg. (UE) n. 809/2014. In particolare, in alcuni audit non figura alcun calcolo esplicito del calcolo di bestiame. In seguito all'audit, sono state riesaminate e aggiornate le liste di controllo usate dagli Organismi delegati per i controlli in loco, definendo una griglia che consente di calcolare la densità del bestiame in base al conteggio dei capi e alle superfici oggetto della domanda; sono state inoltre impartite istruzioni chiare per l'ispettore in merito all'obbligo di effettuare il conteggio dei capi.

Un'altra carenza consiste nel fatto che nella relazione di controllo nei confronti di un beneficiario sottoposto a controllo in loco, durante l'audit l'ispettore ha constatato la mancanza di un certificato di validità quinquennale attestante il corretto funzionamento dell'attrezzatura per l'irrorazione, né vi era traccia della futura sostituzione programmata dell'attrezzatura; non risulta tuttavia che sia stato dato alcun seguito a queste osservazioni.

Un altro elemento riscontrato riguarda la mancanza di procedure per la valutazione dei risultati dei controlli amministrativi e in loco. In sede di audit si è riscontrato che l'Organismo Pagatore non effettua una valutazione dei risultati dei controlli amministrativi e in loco come previsto dall'articolo 24, paragrafo 3, del Reg. (UE) n. 809/2014. La valutazione, in effetti, non figura tra le procedure elencate nel manuale delle procedure interne dell'Organismo Pagatore.

Un altro aspetto riguarda in maniera specifica i controlli sulle misure forestali. In particolare, nel corso di un'indagine, le superfici dichiarate dal beneficiario di una domanda sono state oggetto di due visite distinte. Nella visita supplementare, l'ispettore ha modificato la propria valutazione dell'uso del suolo in relazione alla superficie dichiarata, senza, tuttavia far figurare questa modifica nella relazione sul controllo in loco. La non conformità, che consiste nella carenza del controllo essenziale "*Qualità sufficiente dei controlli in loco, compresa l'adeguata verifica degli impegni assunti dal beneficiario*" si ravvisa nel fatto che la DG AGRI ritiene che la modifica dei risultati di un controllo in loco, a seguito di un'ulteriore visita in campo, debba essere documentata e giustificata nella relazione di controllo. La Commissione invita le Autorità ad aggiornare i manuali di procedura per sensibilizzare gli ispettori sull'importanza di documentare e motivare accuratamente tutte le modifiche della valutazione di una superficie apportate tra le diverse visite in campo e ad indicare il rischio per il fondo nell'anno della domanda in corso e in quelli successivi.

In un'altra indagine, si è constatato che i moduli per le relazioni di controllo usati dagli ispettori non elencavano gli elementi dei requisiti di base connessi a quelli specifici della misura oggetto della domanda (mancanza della pista di controllo). Tuttavia, a seguito di questa constatazione, sono stati elaborati nuovi elenchi di controllo che consentono agli ispettori di registrare, durante l'esecuzione di un controllo in loco, che l'elemento o gli elementi dei requisiti di base specifici della sottomisura/operazione verificata sono stati controllati; pertanto, anche questa irregolarità è stata chiusa.



## Presenza di spese non ammissibili e non applicazione delle riduzioni e sanzioni (RC14)

Misure interessate	M (10), (11)
Normative collegata	Regolamento n. 809/2014 (articolo 28)
n. Indagini coinvolte	n. 1 indagine (RD2/2017/017)

Fonte: Archivio dei controlli

Una prima carenza nell'ambito della verifica di conformità consiste nella diminuzione delle superfici o del numero di capi di bestiame oggetto di impegno senza che venga fornita un'indicazione precisa ed esplicita nel Programma di Sviluppo Rurale. Questa carenza inoltre non risulterebbe neanche coerente con l'articolo 47, paragrafo 1, del regolamento (UE) n. 1305/2013, in quanto la possibilità di ridurre la superficie oggetto d'impegno non è ammessa se non è inclusa nel Programma di Sviluppo Rurale e se la riduzione è superiore al 50%, è considerata troppo elevata e potrebbe mettere a rischio l'obiettivo della misura.

In relazione alla valutazione dell'efficacia dell'azione è stata poi notata, in alcune indagini condotte dalla Corte dei conti, la mancanza di obiettivi specifici per il progetto esaminato; la non quantificazione degli indicatori di prodotto o di risultato (laddove pertinenti) previsti in base al Quadro Comune di Monitoraggio e Valutazione (QCMV). Inoltre, è stata rilevata, in alcune occasioni, la mancanza di un nesso tra i pagamenti effettuati e il raggiungimento degli obiettivi generali e degli aspetti specifici corrispondenti<sup>10</sup>.

### 2.3 Le misure di altra natura

Dopo aver descritto nei paragrafi precedenti le principali cause di errore, emerse negli audit comunitari, per le misure "ad investimento" e quelle "a superficie/capo", in questa parte si fa una sintesi delle risultanze relative alle misure di "altra natura", all'interno del quale vengono approfondite eventuali carenze sulle misure sul trasferimento di conoscenze e azioni di informazione, sui servizi di consulenza, di sostituzione e di assistenza alla gestione delle aziende agricole, sul finanziamento dei regimi di qualità dei prodotti agricoli ed alimentari, sulla misura finalizzata al premio per l'insediamento dei giovani agricoltori, sulla gestione del rischio, del sostegno allo sviluppo locale di tipo partecipativo e alla misura dell'assistenza tecnica.

Nel dettaglio, le misure oggetto dell'approfondimento sui PSR nell'ambito della programmazione 2014-2020 sono:

- M 1: Trasferimento di conoscenze e azioni di informazione
- M 2: Servizi di consulenza, di sostituzione e di assistenza alla gestione delle aziende agricole
- M 3: Regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari
- M 6: Sviluppo delle aziende agricole e delle imprese (sotto misure 6.1, 6.2, 6.3);
- M 9: Costituzione di associazioni e organizzazioni di produttori

<sup>10</sup> CL 8539; CL 9402; CL 9557; CL 9598; CL 11248; CL 9907



- M 17: Gestione del rischio
- M 19: Sostegno allo sviluppo locale Leader (sviluppo locale di tipo partecipativo - SLTP)
- M 20: Assistenza Tecnica

Le indagini sulle misure di “altra natura”, considerate nel periodo di implementazione dei PSR 2014-2020 sono 4, di cui 3 effettuate dalla DG AGRI e 1 effettuate dalla Corte dei Conti europea. Sono escluse da questo conteggio le indagini che, pur effettuate dal 2016 in poi, si riferivano esclusivamente a misure della passata programmazione, contemplando anche la base normativa precedente a quella attualmente in vigore.

## Sistema dei controlli e procedure amministrative (RC12)

Misure interessate	M (17), M (20); M (6.1)
Normative collegate	Reg. (UE) n. 907/2014; Reg. (UE) n. 809/2014; Reg. (UE) n. 807/2014
n. Indagini coinvolte	n. 3 indagini (RDJ/2017/001; RD3/2018/007; CL 9402)

Fonte: Archivio dei controlli

In un audit svolto dalla Commissione, è stata rilevata una non conformità rispetto ad una potenziale carenza di adeguate procedure di supervisione. La Commissione sostiene che occorra prestare maggiore attenzione alla formazione del personale dell’Organismo Pagatore e degli esperti indipendenti che operano in qualità di ispettori in loco. Il personale, infatti, ha avuto difficoltà a fornire agli ispettori della DG AGRI la descrizione del sistema di controllo e delle procedure applicate. Viene ribadito che l’Organismo Pagatore organizza la formazione per consentire al personale di impraticarsi con le nuove procedure e le disposizioni normative applicate nel periodo di programmazione 2014-2020 e per poter aggiornare manuali e moduli. Le autorità italiane hanno inoltre sottolineato che provvedono alla formazione del personale (incluse le parti interessate, gli esperti e i contraenti esterni) in maniera sistematica per accertare l’elevata qualità delle procedure amministrative. La DG AGRI, valutati i fatti e in base alle giustificazioni fornite dalle autorità italiane, ha concluso l’audit confermando il buon livello di formazione che effettivamente viene fornito e ha chiuso l’indagine senza alcuna proposta di correzione finanziaria, quantomeno su questo punto.

Nel corso di un altro audit, che ha come oggetto del controllo la misura 17 (gestione del rischio) e più precisamente durante la visita presso l’azienda di un beneficiario selezionato per la misura 17.1, è stata consegnata ai servizi della Commissione una copia cartacea della relazione di controllo con la quale si dimostra che, nel corso del controllo in loco, è stata effettuata anche la verifica delle rese riportate nel Piano Assicurativo Individuale (PAI). Sempre nella stessa indagine è stato osservato che il controllo in loco non ha verificato se il ricorso ai dati medi (benchmark) per le produzioni pregresse del periodo 2010-2013 si riferisse effettivamente a colture di nuova introduzione come previsto dal PSR. L’assenza di adeguati controlli sull’esistenza di colture di nuova introduzione nel processo per determinare la produzione da assicurare nel corso dei controlli in loco è considerata una carenza essenziale per le misure di sviluppo rurale non connesse alla superficie né agli animali” ed in particolare per la misura 17.1. Nonostante l’indagine si sia chiusa senza la proposta di una rettifica finanziaria, la DG AGRI comunque raccomanda alle autorità italiane di migliorare la tracciabilità dei controlli amministrativi inerenti la resa media dichiarata anche prevedendo che l’agricoltore debba precisare nella domanda i motivi dell’uso del benchmark e si raccomanda di tenere meglio in considerazione il rischio delle misure nell’analisi del rischio.



Sempre in un audit sulla misura di gestione del rischio è stato osservato che non sono state effettuate le verifiche delle condizioni artificiali per ottenere l'aiuto a livello di domanda di sostegno. In particolare, la DG AGRI sostiene che l'assenza di controlli sulla creazione di condizioni artificiali per ottenere l'aiuto vada considerata carenza di un controllo essenziale. Nel corso dell'audit è stato osservato che i volumi totali di produzione (resa media annuale) sono basati sui dati medi previsti (benchmark) e non sugli importi effettivi (resa media annuale assicurata), senza che fosse specificato se si riferissero a colture di nuova introduzione e secondo le indicazioni del PSR; per la misura 17.1 il ricorso ai dati medi (benchmark) è consentito soltanto per le colture di nuova introduzione.

Inoltre, ogni anno viene estratto, separatamente per ciascuna misura e ciascuna regione, un campione per i controlli ex-post. È stato osservato che l'analisi dei rischi non è basata sull'analisi dei rischi di diverse misure come previsto dall'articolo 52 del regolamento (UE) n. 809/2014.

Nella tabella delle "x", inoltre, sembra che, nell'ambito della misura 17.1 non siano stati fatti controlli, dato che contraddice le risultanze di un elenco separato che mostra l'attuazione di una serie di controlli in loco.

In un audit svolto dalla Corte dei conti sulla misura 6.1, relativa all'avviamento di attività imprenditoriali per i giovani agricoltori che si insediano per la prima volta in un'azienda agricola, sono state esaminate le procedure applicate per il pagamento dell'aiuto che, insieme all'analisi della documentazione pertinente, ha permesso di evidenziare un problema di pre-verifica dei criteri di ammissibilità per il pagamento dell'aiuto. Dai controlli effettuati sulla società che ha usufruito del premio per il primo insediamento, in particolare, la Corte dei Conti ha rilevato che al momento della presentazione della domanda di aiuto e della presentazione della prima tranches del pagamento dell'aiuto, sussistevano le condizioni di ammissibilità così come previste dal PSR regionale.

In modo particolare, tra le varie condizioni previste anche all'interno dello Statuto della società, veniva richiesto: rappresentanza legale del nuovo insediato nei confronti dei terzi e compimento di tutti gli atti di ordinaria e straordinaria amministrazione in capo al giovane insediato; carica di amministratore unico della società; controllo esclusivo dei fondi dell'azienda agricola.

Dai controlli svolti è emerso che, dopo il pagamento della prima tranches del premio, è stato modificato lo Statuto in maniera che il giovane agricoltore neo insediato non fosse più l'unico titolare nello svolgimento di atti di straordinaria amministrazione e il conto corrente della società, che inizialmente era stato intestato ad uno dei due genitori, anche nel momento in cui è partita la società, non è stato modificato, facendo venir meno la possibilità per il giovane neo insediato e amministratore della società di poter controllare in maniera esclusiva i fondi dell'azienda agricola. In base ai controlli effettuati dagli auditor della Corte dei conti, in base al cambio dello Statuto della società, il soggetto neo insediato ha perso la qualifica di giovane agricoltore. Tuttavia la Corte sostiene che in questo caso non sussista un vizio dei criteri di ammissibilità in quanto tale condizione si è manifestata solo in un secondo momento e i controlli effettuati dall'Organismo Pagatore per il pagamento della prima tranches erano corretti e non sarebbe stato possibile capire prima questa carenza. Il secondo aspetto, ovvero l'utilizzo di un conto corrente della società intestato ad un'altra persona diversa dal giovane agricoltore, ha determinato un vizio, un errore pari al 100% in quanto non si sarebbe dovuto procedere ad alcun versamento nel conto corrente errato e questo errore, inoltre, si sarebbe potuto evitare attraverso dei controlli amministrativi più mirati.



Dalla stessa indagine emerge che, in relazione alla valutazione della performance del progetto realizzata tramite il Quadro Comune di Monitoraggio e Valutazione (QCMV) emerge che:

- per quanto concerne la valutazione degli obiettivi di realizzazione e di risultato del progetto non c'è un nesso logico. L'indicatore di risultato, però, non apporta alcuna informazione riguardo all'eventuale agevolazione, da parte dell'intervento, dell'ingresso nel settore agricolo di agricoltori adeguatamente qualificati o del ricambio generazionale;
- il progetto non è ammissibile perché il beneficiario non ha mantenuto le condizioni di ammissibilità che consistono nell'essere classificato come giovane agricoltore nel corso del periodo di impegno quinquennale.
- 

## 2.4 Rilievi e raccomandazioni per gli organismi di certificazione

In linea con le esigenze di razionalizzazione e semplificazione del sistema dei controlli, le Istituzioni comunitarie stanno dando, nel corso delle loro indagini, ulteriore risalto alla funzione dell'organismo di certificazione. Viene infatti ormai adottato l'approccio unico di audit, per cui le indagini coinvolgono tutti gli aspetti relativi alla gestione degli interventi, andando a interessare tutti i soggetti coinvolti, ovvero autorità di gestione, organismi pagatori e organismi di certificazione.

In base a quanto previsto dall'articolo 9 del regolamento (UE) n. 1306/2013, l'organismo di certificazione esprime un parere sulla completezza, l'esattezza e la veridicità dei conti annuali dell'organismo pagatore, il corretto funzionamento del suo sistema di controllo interno e la legalità e correttezza delle spese rendicontate alla Commissione ai fini del rimborso.

L'organismo di certificazione è chiamato ad operare secondo gli standard di revisione di livello internazionale in materia di audit. Esso può essere di natura pubblica o privata e tenere conto degli atti di esecuzione adottati dalla Commissione in materia di principi e metodologia di auditing. L'organismo di certificazione deve possedere la competenza tecnica necessaria a svolgere le attività previste nel settore agricolo e rurale e, nel caso abbia natura privata, deve essere selezionato mediante una procedura di appalto pubblico. Evidentemente, esso deve essere operativamente indipendente dall'organismo pagatore e di coordinamento interessati, nonché dall'autorità che ha riconosciuto tale organismo. L'atto normativo che stabilisce i principi e le metodologie in materia di certificazione dei contributi FEASR è rappresentato dal regolamento (UE) n. 908/2014.

Sono di seguito elencati i principali commenti riscontrati nelle relazioni di audit sui PSR 2014-2020, relativi alle attività e operato degli organismi di certificazione. Si ritiene infatti che tali commenti possano fornire un ulteriore contributo alla diffusione della conoscenza e all'elaborazione di sistemi di gestione e controlli efficaci. Anche in questo caso, i commenti sono suddivisi in base alla natura delle misure interessate, ovvero a investimento, a superficie o capo e di "altra natura".

### Commenti relativi alle misure a investimento

Per quello che riguarda le misure a investimento, i principali commenti e rilievi concernenti l'operato degli organismi di certificazione sono stati rinvenuti in sei relazioni di audit<sup>11</sup>, e hanno riguardato vari aspetti qui di seguito elencati.

---

<sup>11</sup> RDJ/2017/001, RD1/2018/806, RD1/2018/807, RD1/2018/847, RD3/2019/005, RD3/2019/006



Un primo gruppo di osservazioni riguarda il **tema della ragionevolezza dei costi**, tema già oggetto di varie osservazioni destinate ad autorità di gestione e organismi pagatori. In questo caso, l'analisi è relativa alle procedure di verifica implementate dagli organismi di certificazione.

In una prima indagine la DG AGRI ha sostenuto che le verifiche dei controlli sulla ragionevolezza dei costi da parte dell'organismo di certificazione non fossero di qualità e portata sufficienti. In alcuni dei fascicoli analizzati, infatti, è stato rilevato che l'organismo di certificazione non aveva sollevato questioni relative ai controlli sulla ragionevolezza dei costi effettuati dall'organismo pagatore, benché vi fossero elementi sufficienti per farlo (p.e. dubbi sulla comparabilità delle offerte, giustificazione sulla mancata scelta dell'offerta più economica da parte del beneficiario, ecc.).

In occasione di una seconda indagine la DG AGRI, pur valutando che il lavoro svolto dall'organismo di certificazione risultava affidabile, riteneva che per i controlli della ragionevolezza dei costi l'organismo di certificazione avrebbe potuto essere più critico. Si sosteneva in particolare che l'organismo avrebbe dovuto evidenziare il fatto che, in uno dei fascicoli analizzati, erano presenti tre offerte relative allo stesso identico macchinario che differivano in modo significativo (nell'ordine del 10%). Le autorità italiane hanno risposto che la verifica dell'organismo di certificazione era in linea con le linee guida nazionali in materia e con la funzione e ruolo dell'organismo stesso. Infatti, il beneficiario aveva scelto il preventivo più basso, per beni assolutamente comparabili, e chiedere ulteriori informazioni avrebbe significato entrare delle scelte soggettive del beneficiario. La Commissione ha accettato questa spiegazione, non formulando ulteriori osservazioni o raccomandazioni.

Altri commenti, formulati in occasione di una terza indagine, riguardano la mancata individuazione delle carenze nella valutazione della ragionevolezza delle spese generali da parte dell'organismo pagatore e del rischio di possibile collusione/non autenticità dei prezzi forniti da due ditte in relazione all'acquisto di apparecchiature. Con particolare riferimento a questo secondo aspetto, la Commissione ha raccomandato che per le prossime annualità l'organismo di certificazione evidenziasse meglio gli indicatori di rischio presenti nelle offerte presentate dai beneficiari a sostegno della ragionevolezza dei costi, e valutasse con attenzione il rischio generato dalla loro presenza.

Infine, in una quarta indagine è stato rilevato che l'organismo di certificazione non aveva verificato la validità della metodologia per le opzioni semplificate dei costi, adottate dalla regione. E' stato pertanto chiesto di effettuare tale verifica, soprattutto in relazione ai requisiti di giustizia, equità e verificabilità previste per i costi semplificati dall'articolo 67.5 del regolamento (UE) n. 1303/2013.

Le osservazioni relative alla **verifica degli appalti pubblici** da parte dell'organismo di certificazione hanno riguardato due indagini. Nello specifico, nell'ambito di un'indagine è stato rilevato che l'organismo di certificazione non aveva valutato il sistema di controllo interno dell'organismo pagatore finalizzato alla verifica delle procedure di appalto pubblico. E' stato infatti osservato che, di norma, l'organismo di certificazione non verifica il capitolato d'onere e riceve soltanto l'offerta vincente, ma non le altre offerte presentate, non potendo quindi valutare la legittimità e la regolarità del capitolato d'onere e la correttezza delle decisioni dei comitati di valutazione rispetto alle offerte ricevute. È stato quindi raccomandato di aggiornare il piano di attività dell'organismo di certificazione, includendo anche la valutazione dell'efficacia del sistema di controllo interno per la verifica delle procedure di appalto pubblico. In termini di controlli sostanziali, è stato raccomandato di effettuare test esaustivi, compresa una verifica del capitolato d'onere nonché della correttezza e dell'adeguata motivazione della valutazione delle offerte.



La tematica della **verifica dello status di PMI** ha riguardato una delle indagini considerate. Secondo i rilievi della DG AGRI infatti in un caso i controlli svolti dall'organismo di certificazione non avevano riguardato i legami dei richiedenti nel quadro della valutazione dei criteri per le PMI. A seguito delle osservazioni formulate, l'organismo di certificazione ha aggiornato la check-list amministrativa con alcuni punti da verificare, come ad esempio: a) l'impresa in cui un'altra impresa dispone della maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria; b) l'impresa in cui un'altra impresa dispone di voti sufficienti per esercitare un'influenza dominante nell'assemblea ordinaria; c) l'impresa su cui un'altra impresa ha il diritto, in virtù di un contratto o di una clausola statutaria, di esercitare un'influenza dominante, quando la legge applicabile consenta tali contratti o clausole; d) le imprese in cui un'altra, in base ad accordi con altri soci, controlla da sola la maggioranza dei diritti di voto. Tale azione è stata giudicata sufficiente dalla Commissione che ha pertanto chiuso il punto.

In due casi la DG AGRI ha rilevato che l'organismo di certificazione non sottopone a verifica la qualità dei **criteri di selezione** e la loro attuazione a livello di ciascun fascicolo. Questa tipologia di commenti ha riguardato due indagini. In uno dei progetti analizzati, per esempio, è stato rilevato che l'organismo di certificazione non aveva verificato il rispetto, da parte del beneficiario, di due criteri di selezione che avevano portato all'assegnazione di 20 punti. E' stato pertanto raccomandato di provvedere affinché l'organismo di certificazione includesse le verifiche della qualità dei criteri di selezione e la loro attuazione a livello di ciascun fascicolo.

L'organismo di certificazione dovrebbe formulare un parere anche sulle norme e procedure seguite dall'organismo pagatore in relazione ai **controlli ex post**. In un'indagine, infatti, la DG AGRI ha rilevato che, nel corso dell'esame del sistema di controllo interno, l'organismo di certificazione non verifica il metodo di campionamento adottato dall'organismo pagatore per i controlli ex post, né il livello qualitativo delle procedure adottate in relazione a detti controlli. Gli auditor comunitari hanno pertanto raccomandato di effettuare queste verifiche, includendole per esempio nel piano di rotazione delle procedure da verificare ogni anno ai fini della verifica del sistema di controllo interno.

Anche le verifiche effettuate dall'organismo di certificazione sulla corretta esecuzione dei **controlli in loco** sono state oggetto di rilievi. In un caso è stato infatti evidenziato che l'ispettore dell'organismo pagatore che aveva effettuato i controlli iniziali era lo stesso che ha poi eseguito la nuova verifica sotto la supervisione di un revisore dell'organismo di certificazione, mettendo in dubbio a parere della Commissione l'indipendenza dei lavori dell'organismo stesso. Anche se l'organismo di certificazione ha risposto che la presenza di un ispettore dell'organismo pagatore era necessaria per motivi logistici e per garantire un'eventuale contro argomentazione immediata ai rilievi (sottolineando che a seguito della visita di audit era stato comunque stabilito che il personale dell'organismo pagatore che accompagnava i revisori fosse diverso da quello che aveva effettuato il primo controllo in loco), la Commissione ha chiesto di svolgere nuove verifiche completamente indipendenti.

Sono state poi formulati numerosi rilievi relativi alle **modalità organizzative e alla tracciabilità delle attività** realizzate dall'organismo di certificazione.

Si è osservato che l'organismo di certificazione ha prodotto solamente una sintesi della strategia annuale per l'esercizio finanziario, non del tutto aggiornata a norma delle nuove linee direttrici comunitarie. La strategia di audit presentata non indicava infatti in modo sufficientemente chiaro la portata e gli obiettivi del lavoro di certificazione. Il prospetto riepilogativo delle attività di audit era troppo generale, non indicava l'allocazione delle risorse e non descriveva i parametri di campionamento utilizzati. A seguito delle osservazioni della Commissione la descrizione della strategia è stata migliorata.



In un audit, è stata inoltre contestata la metodologia di campionamento dei fascicoli da verificare. In particolare, è stato osservato che l'organismo di certificazione non aveva applicato correttamente la linea direttrice concernente il campionamento. Così facendo, era stato adottato il campionamento non statistico previsto per le popolazioni di dimensioni ridotte, quando invece ciò non era necessario. Inoltre, tali informazioni di dettaglio non erano state comunicate nella strategia di audit, come prima evidenziato.

Altre osservazioni hanno riguardato la pista di audit dei controlli effettuati dall'organismo di certificazione, che a volte è stata giudicata insufficiente o incompleta. In un caso, è stato evidenziato che l'organismo di certificazione non aveva registrato in misura sufficiente i controlli effettuati e che quindi dovrebbe rafforzare la pista di audit dei controlli effettuati. È stato raccomandato, in particolare, di aggiungere note dettagliate sui problemi riscontrati o verificati in modo approfondito nella lista di controllo dell'organismo di certificazione, anche se i risultati dei controlli sono stati positivi. Questo in modo da dimostrare che all'operato dell'organismo pagatore è stato applicato un adeguato livello di controllo. La DG AGRI ritiene inoltre che nelle proprie checklist l'organismo di certificazione dovrebbe indicare chiaramente se i controlli riguardano la verifica dell'operato dell'organismo pagatore o se si tratta dei propri controlli.

Il piano di rotazione dei controlli pluriennale è un altro elemento importante per valutare la validità del lavoro svolto dall'organismo di certificazione. In un audit, inizialmente la Commissione non aveva rintracciato l'esistenza di tale piano, sostenendo che ciò avrebbe limitato l'affidabilità dei controlli. Tuttavia, è stata fornita la prova dell'esistenza di piano per la rotazione dei controlli triennale e pertanto l'osservazione è stata ritirata.

In un audit è stato inoltre osservato che l'organismo di certificazione non disponeva di procedure per il riesame della compilazione, da parte dell'organismo pagatore, delle statistiche di controllo da inviare alla DG AGRI. Si è inoltre osservato che l'organismo di certificazione non aveva svolto un lavoro particolareggiato per quanto riguarda le statistiche di controllo, per esempio risalendo fino ai dati/alle statistiche di controllo delle transazioni sottoposte a verifica ai fini della legittimità e della regolarità.

La DG AGRI è infatti del parere che l'organismo di certificazione debba risalire ai dati/alle statistiche di controllo delle transazioni, anche per quei pagamenti che possono essere stati controllati e comunicati in un anno precedente. Ciò permetterà all'organismo di certificazione di comprendere il processo di compilazione e di ottenere una garanzia globale, nell'arco di diversi anni, sull'affidabilità delle statistiche di controllo dell'organismo pagatore. A seguito dell'osservazione, l'organismo di certificazione ha rivisto le proprie procedure, effettuando un'analisi del processo di compilazione delle statistiche di controllo e operando il raffronto a livello di singola transazione per i regimi FEASR non contemplati dal SIGC.

Altri due elementi di tipo organizzativo, evidenziati nelle relazioni esaminate, sono rappresentate dai ritardi nella trasmissione delle informazioni all'organismo di certificazione e dalla competenza tecnica del personale. In relazione a questo secondo punto, esso è stato portato all'attenzione delle autorità competenti in quanto la competenza sugli aspetti tecnici (oltre che su quelli di natura contabile) dovrebbe essere assicurata dall'insieme del personale dell'organismo di certificazione.

Relativamente al primo aspetto, durante la missione di audit è stato confermato che l'organismo di certificazione riceve alcune informazioni con notevole ritardo. Tale pratica può provocare ritardi nel processo e soprattutto compromettere la qualità del lavoro del lavoro di





certificazione. È stato pertanto raccomandato all'organismo pagatore di trasmettere all'organismo le informazioni necessarie e i diritti di accesso per le tappe fondamentali della certificazione in tempo utile.

## Commenti relativi alle misure a superficie/capo

Un primo elemento di carenza riscontrato nelle attività degli organismi di certificazione riguarda la difficoltà nel tracciare le procedure dei controlli in loco.

Nell'ambito di un audit è stato rilevato che l'organismo di certificazione non è stato in grado di fornire elementi che certificano l'avvenuta verifica dell'esecuzione delle visite in loco da parte dell'organismo pagatore. Nel caso delle misure forestali, l'organismo di certificazione estrae, tra le domande che hanno ottenuto un controllo in loco da parte dell'organismo pagatore, quelle che saranno oggetto di una nuova verifica dal campione, che diventano poi oggetto di una visita in loco. Tuttavia, non sono state riscontrate prove dell'esecuzione, in sede di verifica del sistema di controllo interno, dei controlli volti a stabilire se l'organismo pagatore abbia effettuato, almeno una volta durante l'iter della domanda, visite in loco per tutte le domande relative alle misure forestali che comportavano un investimento iniziale.

A fronte di questi rilievi è stato chiesto all'organismo di certificazione di accertare in che modo l'organismo di pagamento garantisce che tutti i beneficiari degli aiuti forestali siano stati oggetto di almeno una visita, al fine di verificare la realizzazione dell'investimento.

Un secondo elemento di carenza rilevato riguarda la verifica dei controlli dei criteri di ammissibilità incrociati con i dati del Sistema Interno di Gestione e Controllo.

Nel corso dell'audit è emerso che per le domande relative a misure forestali, laddove figurava un criterio di ammissibilità collegato a una superficie minima, nella nuova verifica l'organismo di certificazione ha effettuato un controllo della documentazione (ossia estratti catastali, fascicolo aziendale) utilizzata dall'organismo pagatore per stabilire l'ammissibilità. Da tener presente che l'Organismo di Certificazione utilizza lo stesso campione per le verifiche di conformità e sostanziali; quindi, le verifiche sul sistema di controllo interno sono limitate dalla natura delle misure selezionate nell'ambito del campione.

È stato, inoltre, riscontrato che l'organismo di certificazione non registra nelle sue liste di controllo la ripetizione del controllo sul punteggio di qualità attribuito al progetto in fase di selezione. L'organismo di certificazione non valuta la qualità dei dati utilizzati dall'organismo pagatore per stabilire la conformità ai criteri di selezione, con un possibile impatto diretto sull'ammissibilità di una domanda e non effettua autonomamente, magari attraverso la compilazione di griglie di valutazione, la ripetizione di una domanda di progetto in fase di selezione. Viene rilevata, pertanto l'importanza affinché l'organismo di certificazione svolga controlli sulla qualità del dato ed esegua una nuova valutazione indipendente della domanda di progetto nell'ambito delle verifiche sostanziali.

Sempre nell'ambito dei controlli che l'organismo di certificazione deve effettuare nei confronti dell'organismo pagatore, si raccomanda di verificare le procedure dell'organismo pagatore non testate nell'ambito della valutazione del sistema di controllo interno nell'anno successivo. Riguardo a questo aspetto, la conformità della percentuale dei controlli rappresenta un test fondamentale che l'organismo di certificazione deve svolgere.

È stato inoltre rilevato che l'organismo di certificazione dovrebbe valutare se la nuova verifica dei controlli amministrativi ed in loco per una determinata misura sia soggetto a vincoli di tempo. È



essenziale, in tal senso, che l'organismo di certificazione svolga la nuova verifica dei controlli subito dopo le verifiche iniziali dell'organismo pagatore altrimenti parte degli elementi di controllo non potranno essere riverificati in loco. È stato verificato che in alcune Regioni, il periodo che intercorre tra la data in cui il controllo in loco è stato eseguito dall'organismo pagatore e la data in cui la nuova verifica del controllo in loco è stato effettuato dall'organismo di certificazione ha registrato notevoli variazioni e lo scarto potrebbe anche essere superiore ai sei mesi. Uno scarto significativo in termini di tempo tra il controllo iniziale e la nuova verifica da parte dell'organismo di certificazione può determinare un impatto diretto sulla qualità e sull'affidabilità della nuova verifica perché, soprattutto per quanto concerne gli impegni, la situazione potrebbe cambiare anche molto rapidamente. Si raccomanda, pertanto, che l'organismo di certificazione effettui le nuove verifiche dei controlli in loco il più rapidamente possibile dopo il controllo iniziale dell'organismo pagatore. Anzi, tale controllo dovrebbe essere effettuato prima che gli ispettori dell'organismo pagatore concludono la relazione di controllo.

Inoltre, come visto nella parte introduttiva al paragrafo, il lavoro di revisione dell'organismo di certificazione dovrebbe essere svolto conformemente a principi di revisione accettati a livello internazionale e adeguatamente documentati. Inoltre, dovrebbe essere garantita la competenza e l'obiettività di un esperto revisore, elemento che incide sull'adeguatezza del lavoro svolto dall'esperto del revisore.

Nel corso di un'indagine è emerso che l'organismo di certificazione ha esternalizzato la nuova verifica dei controlli in loco ad una società esterna, composta da esperti agronomi che si trovavano in conflitto di interesse con il lavoro assegnato in quanto avevano rappresentato in passato proprio le aziende oggetto del controllo.

Proprio per evitare questa situazione l'organismo di certificazione ha messo a disposizione della DG AGRI dichiarazioni firmate relative all'assenza di conflitti di interesse da parte dei consulenti a cui era stata esternalizzata la ripetizione dei controlli in loco.

Un altro elemento osservato riguarda i controlli amministrativi tardivi. La DG AGRI raccomanda di terminare tutti i controlli amministrativi prima dei controlli in loco nonostante non vi sia un obbligo giuridico, inoltre si raccomanda che l'organismo di certificazione effettui le nuove verifiche amministrative prima di eseguire nuovamente i controlli in loco. Questo consentirà all'organismo di certificazione di tener conto dei risultati dei controlli amministrativi e di prendere in considerazione le discrepanze riscontrate nel corso dei controlli amministrativi anche durante le nuove verifiche in loco.

## Commenti relativi alle misure di altra natura

Nell'ambito delle misure relative ad "altra natura, non sono emersi, negli audit disponibili nella banca dati della Rete Rurale Nazionale elementi di interesse.



### 3. SINTESI DELLE CONCLUSIONI DELLE INDAGINI

In questo capitolo si vuole fare una sintesi delle principali considerazioni emerse in fase di chiusura delle indagini. Più nello specifico, questa sintesi intende analizzare le considerazioni presenti nelle lettere di chiusura delle indagini che si concludono con una proposta di correzione finanziaria da parte della DG AGRI.

L'obiettivo è quello di evidenziare i rilievi e potenziali errori che hanno portato alla proposta di correzione finanziaria, le misure coinvolte, l'eventuale impatto finanziario in termini di rischio del fondo determinato da questa non conformità e, se emerse, le principali raccomandazioni per evitare in futuro gli stessi errori.

Non sono considerate invece quelle lettere di chiusura che non hanno determinato proposte di rettifica finanziarie da parte della Commissione e che pertanto hanno condotto alla chiusura definitiva dell'indagine non rappresentando un rischio per il fondo. Eventuali raccomandazioni espresse nell'ambito di questi audit sono comunque riportate nei capitoli precedenti.

Sono inoltre analizzate soltanto le verifiche di conformità condotte dai servizi della Commissione europea. Il motivo deriva dal fatto che le indagini effettuate dalle Istituzioni comunitarie hanno natura, iter e finalità differenti. Gli audit della Corte dei conti presentano infatti un livello di approfondimento e procedure differenti da quelle utilizzate nelle indagini Commissione e risultano in un certo senso essere meno "tracciabili" in termini di iter e conclusioni.

Come già detto, lo scopo di questa sintesi, che, in un certo senso, completa e integra l'analisi delle osservazioni degli audit fatti nei capitoli precedenti, è di individuare, in particolar modo nelle indagini che hanno avuto un esito negativo, gli aspetti più critici, ovvero quelli per cui le spiegazioni fornite dalle Autorità di Gestione o dagli Organismi Pagatori non sono state ritenute sufficienti dai servizi comunitari. Più nel dettaglio, come già visto nel capitolo introduttivo, l'esito negativo di una verifica di conformità porta la Commissione europea a formulare una proposta di correzione finanziaria o recupero, a carico del programma e delle misure oggetto delle constatazioni (tipicamente si propone una riduzione percentuale del 2% o del 5% a carico della spesa attribuita alla misura, per gli anni finanziari oggetto di indagine). È importante sottolineare che questa proposta di correzione è, come dice la parola stessa, non definitiva e può essere accettata o meno dallo Stato Membro. Se lo Stato Membro non concorda con le risultanze dell'indagine, può infatti attivare la procedura di conciliazione e, in ultima istanza, anche appellarsi alla Corte di Giustizia europea. In questi casi, si può arrivare (e spesso si arriva) alla riduzione o eliminazione della richiesta di correzione.

In base alle informazioni presenti nell'Archivio dei Controlli e sintetizzate nella tabella 8, è stato verificato che le indagini svolte dalla Commissione europea sui PSR del periodo di programmazione 2014-2020 (compresi quelli con misure in "transizione" dal precedente periodo di programmazione 2007-2013) sono 13.

Di queste 13 indagini, cinque hanno ancora un procedimento in corso e otto sono state chiuse. Per quattro di queste indagini, la chiusura è stata effettuata senza richiesta di correzione finanziaria, mentre per altre quattro tale richiesta è stata formulata.



**Tabella 8: Elenco delle indagini della Commissione**

num	anno	ID INDAGINE	MISURE	LETTERE DI CHIUSURA	CORREZIONI FINANZIARIE
1	2016	RD2/2016/002	M 10, 11, 13	si	si
2	2016	RD2/2016/020	M 10, 11, 13	si	si
3	2017	RD2/2017/017	M 10, 11, 14	no	-
4	2017	RDJ/2017/001	M 6, 7, 8, 10, 11, 13, 14, 20	si	si
5	2018	RD1/2018/806	M 4	si	si
6	2018	RD1/2018/807	M 4	si	no
7	2018	RD3/2018/007	M17	si	no
8	2019	RD2/2018/011 RD2/2019/002	M 10, 11, 12, 13, 14	no	-
9	2019	RD3/2019/005	M 4, 6, 19	si	no
10	2019	RD3/2019/006	M 4, 6	si	no
11	2020	RD1R/2020/804	n.d.	no	-
12	2020	RD2/2020/042	M 13	no	-
13	2020	RD2R/2020/003	M 8, 15	no	-

Fonte: Archivio dei controlli

Una prima analisi mostra una situazione abbastanza incoraggiante, in quanto le indagini chiuse più di recente non hanno comportato alcuna proposta di correzione finanziaria, a dimostrazione di una maggiore conformità alle normative UE rispetto a quanto avveniva in passato.

È necessario sottolineare, tuttavia, che la non conformità rilevata dalla Commissione non sempre determina una correzione finanziaria, anche se dovuta. Questo accade quando la correzione finanziaria che si dovrebbe richiedere va al di sotto di una determinata soglia finanziaria che pertanto non viene considerata. In questi casi, l'indagine si chiude senza alcuna irregolarità; tuttavia, la Commissione, può comunque formulare alle autorità nazionali delle raccomandazioni per evitare in futuro le medesime irregolarità.

Un ulteriore elemento da considerare riguarda, poi, le non conformità in base alle quali i servizi della Commissione europea arrivano a formulare una richiesta di correzione finanziaria. In merito a questo aspetto, normalmente, le osservazioni formulate dagli auditor a seguito della visita di controllo riguardano, inizialmente, numerosi aspetti che, poi, nel corso dell'indagine (lettere di risposta o chiarimento da parte delle Amministrazioni coinvolte, riunioni bilaterali, ecc.) in parte, grazie alle spiegazioni fornite alla Commissione dalle Autorità, vengono gradualmente risolte o definitivamente eliminate portando, in questo ultimo caso, alla chiusura definitiva dell'indagine.

Normalmente, gli aspetti per cui si propone una rettifica sono quindi pochi (in media uno o due), a fronte delle numerose (spesso oltre dieci/dodici) osservazioni effettuate all'inizio della procedura. Prima di osservare nel dettaglio le principali "non conformità" riscontrate, è utile



identificare le misure per cui è stata rilevata la non conformità e la correzione finanziaria proposta. Tali informazioni sono sintetizzate nella tabella 9.

**Tabella 9: Dettaglio delle indagini con proposta di correzione finanziaria**

num	anno	ID INDAGINE	MISURE	CAUSA DI ERRORE	DEFINIZIONE
1	2016	RD2/2016/002	M 10, 11, 13	RC 12	ISTRUZIONI, LISTE E RELAZIONI DI CONTROLLI
2	2016	RD2/2016/020	M 10, 11, 13	RC 12	CARENZA CONTROLLI IN LOCO
4	2017	RDJ/2017/001	M 4, 7, 8, 10, 11, 13, 14, 20	RC 11	APPLICAZIONE DELLE NORME SUGLI APPALTI PUBBLICI
5	2018	RD1/2018/806	M 4	RC 10	RAGIONEVOLEZZA DEI COSTI

Fonte: Archivio dei controlli

Il dato evidenzia che delle quattro indagini che hanno avuto una correzione finanziaria e che hanno come oggetto del controllo le misure del PSR 2014-2020, la Commissione ha riscontrato delle non conformità sulle seguenti misure:

- a) M4 – Investimenti in immobilizzazioni materiali = 3.680.995,51 euro, di cui 108.891,47 a carico della sottomisura 4.1 – *sostegno a investimenti nelle aziende agricole* e 3.572.104,04 a carico della sottomisura 4.3 – *sostegno a investimenti nell'infrastruttura necessaria allo sviluppo, all'ammodernamento e all'adeguamento dell'agricoltura e della silvicoltura* (transizione dalla precedente misura 125);
- b) M7 – Servizi di base e rinnovamento dei villaggi nelle zone rurali = 1.051.614 euro (transizione dalla precedente misura 321);
- c) M8 – Investimenti nello sviluppo delle aree forestali e nel miglioramento della redditività delle foreste = 376.001,94 euro (transizione dalle precedenti misure 221, 223, 226 e 227);
- d) M10 – Pagamenti agro-climatico-ambientali = 432.815,81 a carico della sottomisura 10.1 – *pagamento per impegni agro-climatico-ambientali*;
- e) M11 – Agricoltura biologica = 2.472,90 euro
- f) M13 – Indennità a favore delle zone soggette a vincoli naturali o ad altri vincoli specifici = 82.945,48 euro.

Le principali cause di errore riscontrate nelle quattro indagini riguardano: la mancanza di conformità nel rispetto delle normative degli appalti pubblici (RC 11), la ragionevolezza dei costi (RC 10) e carenze nelle procedure amministrative (RC 12).

Per quello che riguarda la verifica della **ragionevolezza dei costi**, la Commissione ha contestato un problema di indipendenza delle offerte presentate oltre che di indipendenza tra i fornitori. Proprio rispetto a questo elemento, la Commissione raccomanda all'Organismo di certificazione un potenziamento delle verifiche relative alla ragionevolezza dei costi effettuate dall'OP chiedendo la verifica della qualità dei criteri di selezione attraverso un rafforzamento della pista dei controlli degli audit. Un secondo aspetto rilevato consiste nella erronea rilevazione della ragionevolezza di un costo



specifico afferente ad un prestatore di servizi, la cui determinazione, in mancanza di un criterio oggettivo di riferimento, che non si è basata sul confronto delle offerte. La Commissione, in questo caso, raccomanda affinché i controlli effettuati nel caso di prestatori di servizi siano ben documentati

Un ulteriore aspetto per il quale si è determinata la richiesta di una correzione finanziaria riguarda il rispetto della normativa sugli **appalti pubblici**. In particolare, la Commissione contesta un frazionamento artificioso teso ad evitare le procedure di appalto pubblico e la mancanza di trasparenza dei comitati di valutazione nell'applicazione delle procedure di gara contestando, in maniera particolare, la mancanza di documentazione nelle procedure di gara e nell'iter seguito dal comitato di valutazione nell'aggiudicazione del punteggio finale.

Per quello che riguarda l'ampio tema delle carenze del **sistema dei controlli e procedure amministrative**, una causa di errore ricorrente si concentra sull'esecuzione dei controlli in loco e sulla mancanza di piste di controllo adeguate che, se non chiare, possono inficiare la corretta esecuzione dei controlli in loco e la relativa supervisione. Ad esempio, in alcuni casi, mancano informazioni di dettaglio sulle verifiche effettuate dagli ispettori nei controlli in loco. Anche per i controlli amministrativi, la mancata esecuzione di alcune verifiche (p.e. nessuna verifica per i beneficiari che non avevano presentato domanda di pagamento, ma che erano comunque soggetti agli impegni agroambientali) o le carenze sulla tracciabilità del controllo, hanno portato alla formulazione di proposte di correzione. In alcuni casi, sono state inoltre riscontrate limitazioni di tipo procedurale, per esempio riconoscimento di spese oggetto di modifiche del PSR non ancora approvate o mancanza/insufficienza di procedure per limitare che un beneficiario dei pagamenti agroambientali riducesse troppo la superficie oggetto di impegno.





Rete Rurale Nazionale  
Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali  
Via XX Settembre, 20 Roma

    [RETERURALE.IT](http://RETERURALE.IT)

Pubblicazione realizzata con il contributo FEASR (Fondo europeo per l'agricoltura e lo sviluppo rurale)  
nell'ambito del Programma Rete Rurale Nazionale 2014-2020

