

Relazione speciale

**La priorità dell'UE  
consistente  
nel promuovere  
un'economia rurale  
basata sulla conoscenza  
è stata inficiata dalla  
cattiva gestione delle  
misure di trasferimento  
delle conoscenze  
e di consulenza**



CORTE  
DEI CONTI  
EUROPEA

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

Tel. +352 4398-1

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

Twitter: @EUAuditorsECA  
YouTube: EUAuditorsECA

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

Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2015

Print	ISBN 978-92-872-3003-4	ISSN 1831-0869	doi:10.2865/641453	QJ-AB-15-013-IT-C
PDF	ISBN 978-92-872-2976-2	ISSN 1977-5709	doi:10.2865/728751	QJ-AB-15-013-IT-N
EPUB	ISBN 978-92-872-2986-1	ISSN 1977-5709	doi:10.2865/68751	QJ-AB-15-013-IT-E

© Unione europea, 2015

Riproduzione autorizzata con citazione della fonte.

Per qualsiasi utilizzo o riproduzione delle fotografie «Formazione rivolta agli agricoltori di sesso femminile» e «Gruppo di lavoro di agricoltori (visita in loco)» a pagina 10, occorre chiedere l'autorizzazione direttamente al titolare dei diritti d'autore.

*Printed in Luxembourg*

**Relazione speciale****La priorità dell'UE  
consistente  
nel promuovere  
un'economia rurale  
basata sulla conoscenza  
è stata inficiata dalla  
cattiva gestione delle  
misure di trasferimento  
delle conoscenze  
e di consulenza**

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

Le relazioni speciali della Corte dei conti europea illustrano le risultanze dei controlli di gestione e degli audit di conformità espletati dalla Corte su specifici settori di bilancio o temi di gestione. La Corte seleziona e pianifica detti compiti di audit affinché abbiano il massimo impatto, tenendo conto dei rischi per la performance o la conformità, del livello di entrate o spese in questione, dei futuri sviluppi nonché dell'interesse politico e pubblico.

Il presente controllo di gestione è stato espletato dalla Sezione di audit I — presieduta da Augustyn Kubik, membro della Corte — la quale è specializzata nei settori di spesa relativi alla tutela e gestione delle risorse naturali. L'audit è stato diretto da Jan Kinšt, membro della Corte, coadiuvato da: Alejandro Ballester Gallardo, capo di Gabinetto; Michael Bain, capo unità; Klaus Stern, capo-équipe, e Els Brems, vice-capo équipe. L'équipe di audit era composta come segue: Stuart Ballantine; Malgorzata Frydel; Athanasios Koustoulidis; Lorenzo Pirelli; Maria Eulàlia Reverté i Casas; Michael Spang e Diana Voinea. Terje Teppan-Niesen ha fornito assistenza di segreteria, mentre Milosz Aponowicz, Cathryn Lindsay, Michał Machowski, Paulina Pruszko e Charlotta Törneling hanno prestato assistenza linguistica.

## Paragrafi

### **Glossario**

### I-XI **Sintesi**

### 1-15 **Introduzione**

1-3 **Investire in conoscenze e competenze nell'Unione europea**

4-12 **Il sostegno dello sviluppo rurale per i servizi di trasferimento delle conoscenze e di consulenza**

13-15 **Coordinamento con altri tipi di sostegno dell'UE destinati ai servizi di trasferimento delle conoscenze e di consulenza**

### 16-21 **Estensione e approccio dell'audit**

### 22-88 **Osservazioni**

22-51 **Parte I — Procedure tese a individuare e selezionare i servizi di trasferimento delle conoscenze e di consulenza più efficaci**

23-29 **Gli Stati membri hanno individuato i bisogni in termini di competenze degli operatori rurali in termini talmente ampi che quasi tutte le attività potevano essere finanziate**

30-34 **Gli Stati membri non sempre procedono alla verifica delle qualifiche e dell'esperienza dei prestatori**

35-46 **La scelta delle attività e dei prestatori soffre di una mancanza di concorrenza equa e trasparente**

47-51 **Gli orientamenti emanati dalla Commissione agli Stati membri sulle misure di trasferimento delle conoscenze e di consulenza erano limitati**

52-65 **Parte II — Procedure atte a garantire una prestazione efficiente e coordinata dei servizi di trasferimento delle conoscenze e di consulenza**

52-53 **Gli Stati membri hanno approvato le attività formative senza effettuare controlli efficaci sulla ragionevolezza dei costi...**

54-55 **... e vi sono elementi che indicano che, talvolta, hanno pagato troppo per servizi di formazione o consulenza non sufficientemente giustificati**

56-57 **L'estensione dell'audit espletato dalla Commissione non ha fornito informazioni sufficienti sulle debolezze riscontrate dalla Corte**

58-65 **I fondi dell'UE non sono coordinati con altri fondi per fornire una erogazione efficiente dei servizi di trasferimento delle conoscenze e di consulenza**

- 66-88 **Parte III — Procedure per monitorare e valutare i risultati delle attività di trasferimento delle conoscenze e di consulenza**
- 69-73 I riscontri diretti dei partecipanti alla formazione sono spesso raccolti dagli organismi di formazione, ma raramente sono utilizzati dalle autorità degli Stati membri per migliorare le azioni successive
- 74-78 Esistono alcuni esempi di buone pratiche in cui gli Stati membri si adoperano per raccogliere informazioni utili circa l'impatto delle attività di trasferimento delle conoscenze e di consulenza
- 79-88 I dati raccolti per ottenere i risultati aggregati dei servizi di trasferimento delle conoscenze e di consulenza a livello dell'UE non sono attendibili

## 89-102 **Conclusioni e raccomandazioni**

**Allegato I — Attuazione delle misure di trasferimento delle conoscenze e di consulenza negli Stati membri controllati**

**Allegato II — I «quattro livelli del modello di Kirkpatrick»**

## **Risposta della Commissione**

**Accordo quadro:** un accordo concluso tra una o più amministrazioni aggiudicatrici e uno o più operatori economici allo scopo di definire le clausole relative agli appalti da aggiudicare durante un dato periodo, in particolare per quanto riguarda i prezzi e, se del caso, le quantità previste<sup>1</sup>.

**Appalto pubblico:** procedura di gara che gli enti pubblici devono seguire per l'acquisto di beni, opere e servizi superiori a una certa soglia di prezzo. L'obiettivo è quello di ottenere l'offerta migliore creando un livello sufficiente di concorrenza tra fornitori e garantire che gli appalti vengano aggiudicati in modo equo, trasparente e non discriminatorio. La direttiva 2004/18/CE e la direttiva 2004/17/CE hanno definito il quadro giuridico per gli appalti pubblici, che deve essere rispettato dalle autorità nazionali.

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

**Effetto inerziale:** situazione nella quale un progetto sovvenzionato sarebbe stato intrapreso in tutto o in parte anche senza l'aiuto finanziario.

**Fondi strutturali e di investimento europei (Fondi SIE):** un nuovo termine per cinque fondi dell'UE che forniscono sostegno nell'ambito della politica di coesione nel periodo di programmazione 2014-2020. I cinque fondi in questione sono i seguenti: il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR); il Fondo sociale europeo (FSE); il Fondo di coesione; il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR); il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP).

**Gestione concorrente:** modalità di esecuzione del bilancio dell'UE per la quale i compiti di esecuzione sono delegati agli Stati membri<sup>2</sup>. A tal fine, le autorità degli Stati membri designano gli organismi responsabili della gestione e del controllo dei fondi dell'UE.

**Misura:** regime di aiuti per l'attuazione di una politica. Ogni misura stabilisce norme specifiche che i progetti o le azioni finanziabili dovranno rispettare. Esistono due tipi principali di misure: misure di investimento e aiuti per settore.

**Operatori rurali:** ai fini della presente relazione, gli agricoltori, i silvicoltori ed altre imprese rurali e parti interessate sono indicati come «operatori rurali», se non diversamente indicato.

**PAC:** politica agricola comune. L'insieme di norme e pratiche adottate dall'Unione europea per fornire una politica unificata comune in materia di agricoltura.

**Periodo di programmazione:** quadro pluriennale per pianificare e attuare politiche dell'UE, come la politica di sviluppo rurale.

**Programma di sviluppo rurale (PSR):** un documento preparato da uno Stato membro o da una regione, e approvato dalla Commissione, per pianificare e monitorare l'attuazione della politica di sviluppo rurale.

**QCMV:** quadro comune per il monitoraggio e la valutazione relativo allo sviluppo rurale applicabile a livello di UE nel periodo di programmazione 2007-2013

**SCMV:** sistema comune di monitoraggio e valutazione per lo sviluppo rurale applicabile a livello di UE nel periodo di programmazione 2007-2013

<sup>1</sup> Articolo 1, paragrafo 5, della direttiva 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi (GU L 134 del 30.4.2004, pag. 114).

<sup>2</sup> Articolo 59 del regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione e che abroga il regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002 (GU L 298 del 26.10.2012, pag. 1).

I  
Alle attività di trasferimento delle conoscenze e di consulenza è stato attribuito un elevato livello di priorità, tanto per l'Unione europea in generale quanto per lo sviluppo rurale in particolare. L'importanza dell'istruzione e della formazione professionale, dello sviluppo delle competenze, dell'apprendimento permanente e del trasferimento delle conoscenze è stata sottolineata dal Parlamento europeo e da vari commissari dell'UE responsabili dell'agricoltura, e trova riscontro nel quadro giuridico dell'UE.

II  
Nel quadro del presente audit è stata esaminata la prestazione di attività di trasferimento delle conoscenze e di consulenza cofinanziate tramite i fondi dell'UE assegnati allo sviluppo rurale (FEASR) e i fondi degli Stati membri per il periodo 2007-2013. I finanziamenti complessivi dell'UE assegnati a tali attività per il periodo in esame ammontano a 1,3 miliardi di euro; il cofinanziamento porterà il sostegno pubblico complessivo a 2,2 miliardi di euro.

III  
Per essere efficaci e ottenere l'impatto desiderato, i fondi destinati alle attività di trasferimento delle conoscenze e di consulenza devono essere spesi in risposta a bisogni individuati; tali attività devono essere effettuate ad un costo ragionevole e da prestatori adeguatamente qualificati ed esperti. I risultati dovrebbero essere misurabili e dovrebbero essere valutati per trarre informazioni su quanto effettivamente conseguito. Tuttavia, dall'audit della Corte è emerso che, stanti le debolezze riscontrate nella gestione delle attività operata dagli Stati membri e dalla Commissione, ciò non è avvenuto.

IV  
Come rilevato dall'audit, l'erogazione delle attività di trasferimento delle conoscenze e di consulenza non è stata sufficiente rispetto all'importanza delle misure e agli esiti attesi per tali attività. Troppo spesso gli Stati membri si sono fidati delle proposte dei prestatori, dando per «buono» e ammissibile a beneficiare di un sostegno pubblico qualsiasi tipo di formazione; solo raramente è stata svolta una debita analisi per valutare se dette proposte fossero in grado di avere un impatto concreto.

## V

Non sempre le procedure seguite hanno garantito una concorrenza leale e trasparente per promuovere la selezione di prestatori di elevata qualità e di attività di trasferimento delle conoscenze e di consulenza al miglior prezzo.

## VI

L'erogazione economicamente efficiente dei servizi di trasferimento delle conoscenze e di consulenza è essenziale per tutelare il bilancio dell'UE e i bilanci nazionali. La Corte ha riscontrato debolezze nei controlli che gli Stati membri sono tenuti a effettuare, sia in fase di presentazione della domanda sia in fase di pagamento. Sono emersi elementi indicanti che l'esborso degli Stati membri è stato eccessivo per taluni servizi e che i costi correlati non sono stati sufficientemente giustificati.

## VII

Dall'audit è altresì emerso che numerosi servizi analoghi sono finanziati tramite diversi fondi dell'UE (ad esempio tramite l'FSE, ma anche tramite il FEASR). Ciò comporta il rischio di doppio finanziamento e richiede la duplicazione di costose strutture di gestione, che la Corte considera antieconomiche. Per il periodo di programmazione 2014-2020, si sottolinea più la complementarità tra i fondi dell'UE che la precedente politica di demarcazione; ciò implica una maggiore necessità di coordinamento per ovviare ai rischi descritti in precedenza.

## VIII

Mancava una valutazione dettagliata dei risultati effettivamente conseguiti con i fondi pubblici e venivano rilevati solo indicatori piuttosto semplicistici, come ad esempio il numero di persone formate o il numero di giornate di formazione finanziate. Inoltre, la Corte ha constatato problemi di affidabilità dei dati raccolti.

## IX

Le debolezze illustrate nella presente relazione riguardano principalmente la gestione delle misure operata dagli Stati membri. Tuttavia, data l'importanza attribuita alle attività di trasferimento delle conoscenze e di consulenza, il ruolo della Commissione nell'indirizzare e nel monitorare gli Stati membri è risultato altrettanto inadeguato e dovrebbe essere migliorato.

## X

Sulla base di tali constatazioni, la Corte formula una serie di raccomandazioni volte a migliorare la situazione per l'attuale periodo di programmazione (2014-2020) per lo sviluppo rurale e a garantire che gli ambiziosi obiettivi definiti per le attività abbiano una maggiore probabilità di essere realizzati.

## XI

Nello specifico, la Corte raccomanda quanto segue:

- gli Stati membri dovrebbero porre in essere procedure per analizzare i bisogni in termini di conoscenze e competenze degli operatori rurali, che vadano oltre la definizione di ampie tematiche, segnatamente per i periodi in cui sono banditi inviti a presentare proposte o gare d'appalto. Gli Stati membri dovrebbero, sistematicamente, far sì che i pertinenti servizi di trasferimento delle conoscenze e di consulenza siano specificati e selezionati sulla base di tale analisi ed evitare il rischio che il processo sia guidato dal prestatore.
- La Commissione dovrebbe fornire indicazioni aggiuntive agli Stati membri sulle modalità di svolgimento di queste analisi sistematiche, incoraggiandoli a formularle in termini specifici anziché generali.
- Gli Stati membri dovrebbero garantire che il sostegno alla creazione di nuovi servizi di consulenza sia concesso solo in presenza di una comprovata carenza nei servizi pertinenti al settore in questione e qualora sussista l'esigenza di finanziare nuovi membri del personale, strutture e/o apparecchiature.

- Gli Stati membri dovrebbero selezionare i prestatori di servizi cui assegnare i fondi pubblici attraverso procedure concorrenziali eque e trasparenti, indipendentemente dal fatto che si tratti di inviti a presentare proposte o procedure formali di appalti pubblici. In particolare, gli Stati membri dovrebbero garantire che i rispettivi criteri di selezione o di aggiudicazione non favoriscano determinati prestatori o tipi di prestatori.
- La Commissione dovrebbe fornire indicazioni aggiuntive specifiche riguardanti l'erogazione *in-house*, il subappalto e la valutazione dall'erogazione dei servizi da parte di consorzi. Inoltre, la Commissione dovrebbe monitorare in maniera adeguata le procedure degli Stati membri affinché la selezione delle attività di trasferimento delle conoscenze e di consulenza sia comparativa, equa e trasparente.
- Relativamente ai controlli efficaci circa la ragionevolezza dei costi, la Commissione e gli Stati membri dovrebbero attuare le raccomandazioni contenute nella relazione speciale della Corte in materia<sup>3</sup>. In particolare, per le attività di trasferimento delle conoscenze e di consulenza, gli Stati membri dovrebbero valutare l'esigenza di sostenere le attività prontamente disponibili sul mercato a un prezzo ragionevole. Quando tale necessità è giustificata, gli Stati membri dovrebbero assicurarsi che i costi delle attività sostenute non superino i costi delle analoghe attività offerte dal mercato.
- Per effettuare un'attenta valutazione della complementarità tra i vari fondi dell'UE proposti dagli Stati membri per il periodo di programmazione 2014-2020, la Commissione dovrebbe basarsi sulle prime misure adottate per garantire la complementarità tra i fondi dell'UE, ad esempio tramite gruppi di lavoro specifici interservizi. Tale valutazione dovrebbe tradursi in un approccio coordinato, volto a sostenere le attività di trasferimento delle conoscenze, al fine di ridurre il rischio di doppio finanziamento e di duplicazione degli oneri amministrativi.
- Gli Stati membri dovrebbero istituire sistemi di riscontro che si avvalgano delle informazioni scaturite dalle attività di monitoraggio e valutazione per migliorare i futuri inviti a presentare proposte o le future procedure di gara. Tali sistemi dovrebbero imporre ai prestatori non solo di fornire informazioni sul grado di soddisfazione dei partecipanti riguardo ai servizi, ma anche di verificare se i partecipanti abbiano appreso quanto previsto.
- La Commissione dovrebbe fornire agli Stati membri orientamenti sulle modalità di applicazione di queste procedure di riscontro sistematiche, monitorandone l'introduzione da parte degli stessi. I risultati dei riscontri possono essere utilizzati anche dai valutatori per concentrare il lavoro di valutazione sulle analisi delle attività a livello di risultato e d'impatto.
- Infine, la Commissione dovrebbe aumentare, senza indugio, il profilo di rischio delle misure di trasferimento delle conoscenze e di consulenza e potenziare di conseguenza le proprie attività di sorveglianza e gestione, onde fornire maggiori garanzie che gli Stati membri erogino efficacemente i rispettivi servizi.

3 Cfr. relazione speciale n. 22/2014 «Applicare il principio dell'economicità: tenere sotto controllo i costi delle sovvenzioni per i progetti di sviluppo rurale finanziati dall'UE» (<http://eca.europa.eu>).

## Investire in conoscenze e competenze nell'Unione europea

### 01

L'importanza dell'istruzione e della formazione professionale, dello sviluppo delle competenze, dell'apprendimento permanente e del trasferimento delle conoscenze è stata espressa da numerosi politici e sottolineata in numerosi documenti di alto livello, fra cui la strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva<sup>4</sup>.

**«Rafforzare la base di conoscenze del nostro settore agricolo è un aspetto importante dei PSR»<sup>5</sup>**

*Phil Hogan, commissario europeo per l'Agricoltura e lo sviluppo rurale*

**«L'agricoltura del futuro deve essere basata sulla conoscenza»<sup>6</sup>**

*Dacian Cioloș, già commissario europeo per l'Agricoltura e lo sviluppo rurale*

### 02

Il trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) fa esplicito riferimento a «un coordinamento efficace degli sforzi intrapresi nei settori della formazione professionale, della ricerca e della divulgazione dell'agronomia» affinché siano conseguiti gli obiettivi della politica agricola comune (PAC)<sup>7</sup>.

### 03

La normativa dell'UE per il periodo di programmazione 2014-2020<sup>8</sup> pone particolare enfasi sui servizi di trasferimento delle conoscenze e di consulenza come attività fondamentali per il raggiungimento di uno sviluppo sostenibile nelle zone rurali. «Promuovere il trasferimento di conoscenze e l'innovazione nel settore agricolo e forestale e nelle zone rurali» costituisce una priorità orizzontale nel settore dello sviluppo rurale, ossia è considerato uno strumento importante per migliorare l'attuazione di altre priorità e misure nel settore dello sviluppo rurale.

## Il sostegno dello sviluppo rurale per i servizi di trasferimento delle conoscenze e di consulenza

### 04

Il sostegno finanziario diretto ai servizi di trasferimento delle conoscenze e di consulenza nelle zone rurali è concesso a titolo del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR). Nel periodo di programmazione 2007-2013, tale sostegno è stato concesso attraverso le seguenti quattro misure<sup>9</sup>:

- misura 111 — Azioni nel campo della formazione professionale e dell'informazione;
- misura 114 — Ricorso a servizi di consulenza;
- misura 115 — Avviamento di servizi di consulenza aziendale, di sostituzione e di assistenza alla gestione;
- misura 331 — Formazione e informazione.

- 4 Cfr. «Europa 2020 — Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva», COM(2010) 2020 definitivo del 3 marzo 2010.
- 5 Cfr. comunicato stampa della Commissione europea, *A further 18 Rural Development Programmes get green light*, Bruxelles, 13 febbraio 2015 ([http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-4424\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4424_en.htm)).
- 6 Dichiarazione sull'agricoltura basata sulla conoscenza, 12 ottobre 2011 ([https://www.youtube.com/watch?v=QqOqVed\\_atA](https://www.youtube.com/watch?v=QqOqVed_atA)).
- 7 Articolo 41 del TFUE.
- 8 Regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga il regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio (GU L 347 del 20.12.2013, pag. 487).
- 9 La misura 341 (Acquisizione di competenze e animazione in vista dell'elaborazione e dell'attuazione di strategie di sviluppo locale) e la misura 431 (Costi di gestione, acquisizione di competenze e animazione dei gruppi di azione locale (GAL)) comprendono anche la formazione, ma sono rilevanti solo per Leader e gruppi simili nell'ambito dell'asse 3 e sono destinate ad aiutare tali gruppi ad attuare le loro strategie locali. Pertanto, non sono prese ulteriormente in considerazione nel contesto del presente audit.

## 05

L'obiettivo delle prime tre misure era quello di rafforzare la competitività degli imprenditori agricoli e forestali. La misura 331 era rivolta ad altre imprese e parti interessate del settore rurale, con l'obiettivo di aumentare la loro capacità di contribuire alla diversificazione dell'economia rurale e di migliorare la qualità della vita nelle zone rurali. Le misure 111 e 331 riguardavano corsi di formazione, seminari, visite presso le aziende agricole, tutoraggio ecc., cui si fa riferimento come misure di trasferimento delle conoscenze. Le misure 114 e 115 erano misure di consulenza volte a fornire orientamenti a singoli o a gruppi di imprenditori agricoli e forestali. Le singole attività di trasferimento delle conoscenze e di consulenza sono state offerte ai partecipanti a titolo gratuito o a una tariffa ridotta.

Gli imprenditori agricoli e forestali (agricoltori e silvicoltori) e altre imprese e parti interessate del settore rurale sono in appresso indicati come «operatori rurali».

### Riquadro 1

## Esempi di servizi di trasferimento delle conoscenze e di consulenza finanziati dal FEASR

Formazione rivolta agli agricoltori di sesso femminile



© ZAMm/Gerald Lechner

Formazione rivolta agli agricoltori



© Corte dei conti europea

Gruppo di lavoro di agricoltori (visita in loco)



©BMLFUW/LFI/weinfranz

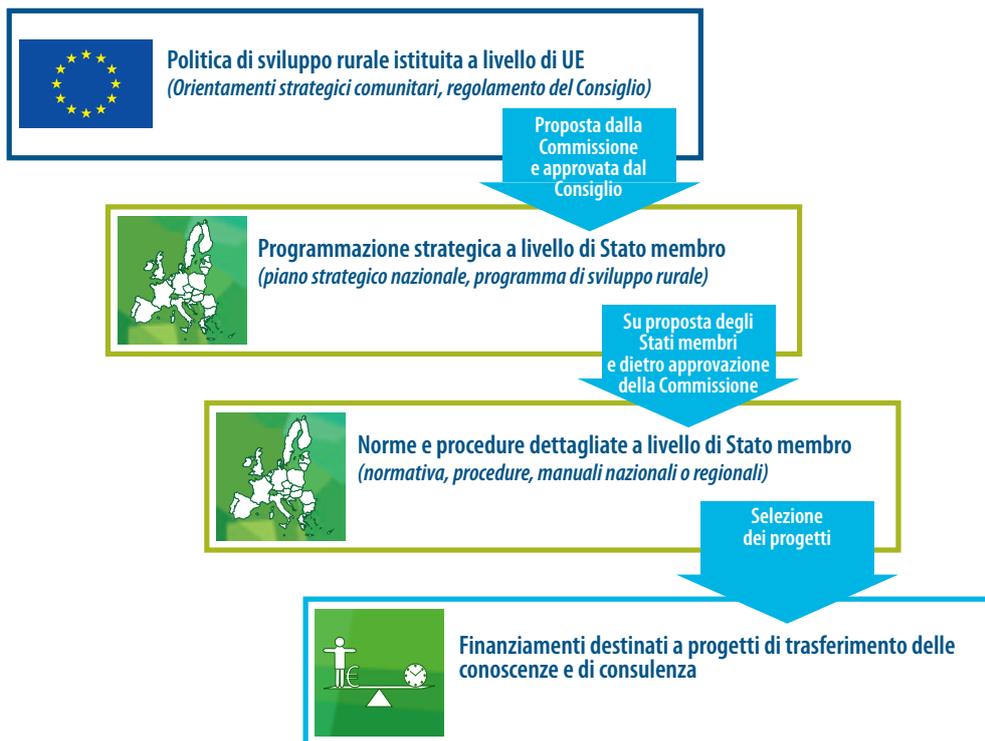
06

Nel quadro della politica di sviluppo rurale, le misure di trasferimento delle conoscenze e di consulenza formano l'oggetto di una gestione concorrente tra la Commissione e gli Stati membri. I programmi di sviluppo rurale (PSR) sono proposti dagli Stati membri e approvati dalla Commissione. Gli

Stati membri selezionano poi i progetti per i quali vengono stanziati i finanziamenti, sulla base dei programmi trasmessi. La **figura 1** mostra in che modo il finanziamento viene assegnato ai progetti pertinenti nell'ambito del quadro normativo.

Figura 1

Quadro normativo che regola l'assegnazione dei fondi FEASR ai progetti



Fonte: Corte dei conti europea.

**07**

Per il periodo 2007-2013, circa 1,3 miliardi di euro, vale a dire l'1,4 % dei fondi FEASR, sono stati destinati alle misure di trasferimento delle conoscenze e di consulenza. Al 31 dicembre 2013, gli Stati membri avevano speso circa 744 milioni di euro, ossia il 57 % del finanziamento del FEASR previsto. Tutte le misure sono cofinanziate dagli Stati membri (per i dettagli, cfr. **tabella 1**). Tuttavia, come già indicato, l'importanza complessiva attribuita alle misure di trasferimento delle conoscenze e di consulenza supera di gran lunga il loro valore in termini prettamente monetari.

**08**

Gli Stati membri non attuano necessariamente tutte e quattro le misure di trasferimento delle conoscenze e di consulenza del FEASR. Un'analisi dei dati del 2012 ricevuti dalla Commissione ha rivelato che, su un totale di 88 PSR, le misure 111, 114, 331 e 115 non sono state utilizzate rispettivamente nel 19 %, 52 %, 66 % e nel 74 % dei PSR.

**09**

Per il futuro, le quattro singole misure sono state fuse in due per il periodo di programmazione 2014-2020 per lo sviluppo rurale:

- misura 01 — Trasferimento di conoscenze e azioni di informazione;
- misura 02 — Servizi di consulenza, di sostituzione e di assistenza alla gestione delle aziende agricole.

**10**

La spesa prevista del FEASR per la misura 01 è pari a 1,16 miliardi di euro e quella per la misura 02 a 742 milioni di euro, ossia 1,9 miliardi di euro complessivamente<sup>10</sup>. In combinazione con il cofinanziamento nazionale, la spesa pubblica complessiva potrebbe superare i quattro miliardi di euro. Si tratta di un incremento di circa il 46 % rispetto alla spesa prevista nel periodo di programmazione precedente.

<sup>10</sup> I dati si basano sulle informazioni fornite dalla Commissione europea. Contengono sia i dati forniti nei 56 dei 118 PSR approvati, sia quelli dei PSR ancora oggetto di discussione. Al momento della stesura della presente relazione (10 luglio 2015), i dati sono quindi indicativi.

**Tabella 1** Totale della spesa pubblica (FEASR più cofinanziamento nazionale) e della spesa FEASR per misura

Misura	Descrizione della misura	Prevista per il periodo 2007-2013		Sostenuta tra il 2007 e il 2013	
		FEASR (in euro)	Totale spesa pubblica (in euro)	FEASR (in euro)	Totale spesa pubblica (in euro)
111	Azioni nel campo della formazione professionale e dell'informazione	947 013 157	1 599 928 390	556 561 212	974 023 090
114	Ricorso a servizi di consulenza	197 958 811	338 640 512	98 320 876	169 488 261
115	Avviamento di servizi di consulenza aziendale, di sostituzione e di assistenza alla gestione	50 307 450	76 068 793	26 540 966	43 419 212
331	Formazione e informazione	115 516 980	226 388 227	62 498 154	122 427 257
<b>Misure di trasferimento delle conoscenze e di consulenza</b>		<b>1 310 796 398</b>	<b>2 241 025 922</b>	<b>743 921 208</b>	<b>1 309 357 820</b>

Fonte: Dati della Rete europea per lo sviluppo rurale (aggiornati nel febbraio 2014).

## 11

Mentre nel periodo di programmazione 2007-2013 i partecipanti alla formazione e i destinatari delle consulenze, nonché i prestatori di servizi, erano i potenziali beneficiari delle misure, la situazione attuale è cambiata. Nel periodo 2014-2020, i beneficiari del sostegno finanziario a titolo delle misure 01 e 02 saranno i prestatori di servizi, vale a dire le entità che erogano servizi di consulenza o formazione ai destinatari finali (gli operatori rurali).

## 12

Benché non fosse obbligatorio, alcuni Stati membri utilizzavano già le procedure di appalto pubblico per selezionare i prestatori di servizi di trasferimento delle conoscenze e di consulenza nel periodo di programmazione 2007-2013. Con la nuova normativa, le norme in materia di appalti pubblici devono essere applicate prima che i contratti di servizio siano stipulati con i prestatori di servizi nell'ambito della misura 02. Nel caso della misura 01, per selezionare i prestatori di servizi non è obbligatorio ricorrere ad appalti pubblici.

## Coordinamento con altri tipi di sostegno dell'UE destinati ai servizi di trasferimento delle conoscenze e di consulenza

### 13

Il sostegno dell'UE per i servizi di trasferimento delle conoscenze e di consulenza non si limita al settore della politica di sviluppo rurale. In termini molto generali, e considerato il mandato di ciascun fondo, i progetti di formazione sono finanziati tramite il Fondo sociale europeo (FSE) e il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), il cui obiettivo è quello di favorire la crescita e l'occupazione. Tali fondi, insieme al FEASR e ad altri due fondi, sono denominati fondi strutturali e di investimento europei (detti anche fondi SIE). Il quadro normativo per il periodo 2014-2020 prescrive un migliore coordinamento tra i fondi SIE rispetto al passato, al livello sia di UE sia di Stati membri. Il nuovo quadro è illustrato nella **figura 2**.

### 14

I fondi SIE sono uno strumento di attuazione della strategia Europa 2020. Al fine di fornire un sostegno efficace, i fondi SIE dovrebbero essere diretti a favorire il conseguimento di 11 obiettivi tematici<sup>11</sup>. I regolamenti specifici di ciascun fondo forniscono un'ulteriore ripartizione di tali obiettivi in priorità di investimento.

### 15

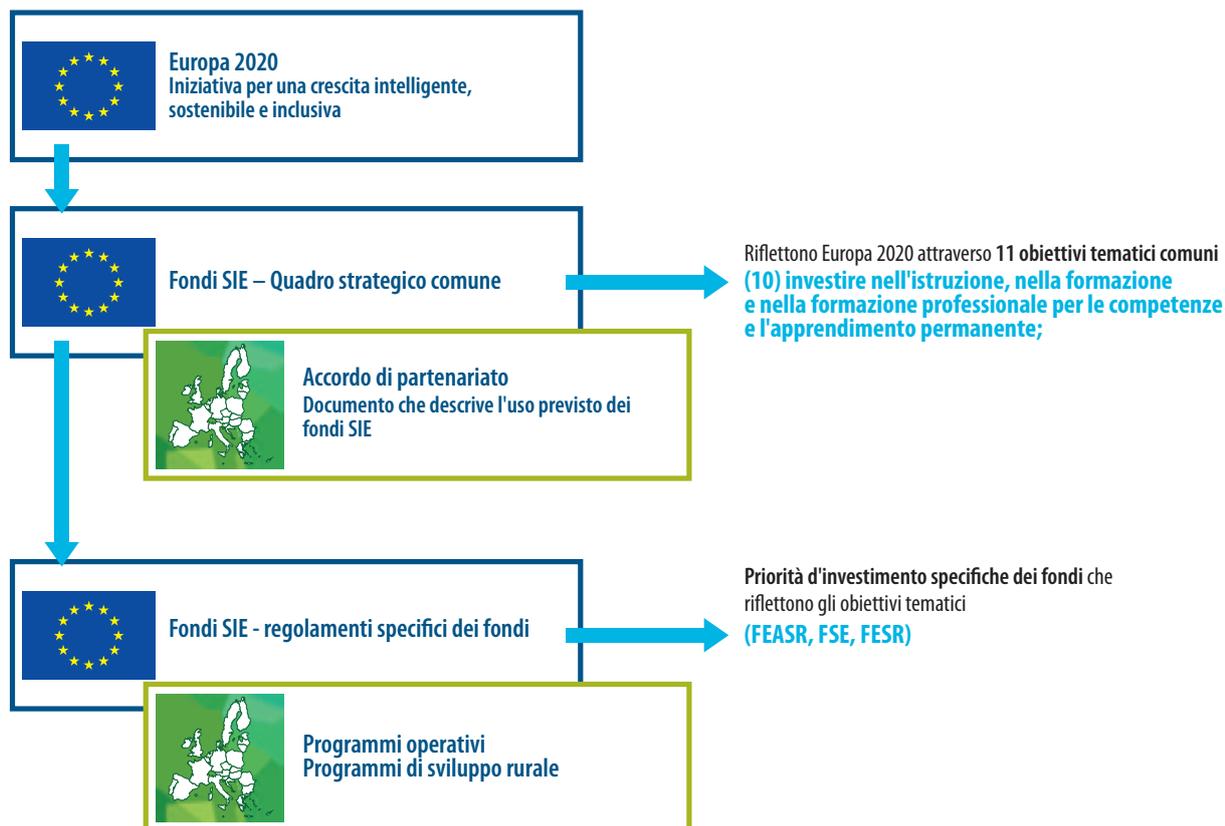
L'obiettivo tematico pertinente ai fini del presente audit è il n. 10, che comprende «investire nell'istruzione, nella formazione e nella formazione professionale per le competenze e l'apprendimento permanente». Ulteriori dettagli relativi alle priorità di investimento sono riportati nei regolamenti specifici dell'FSE, del FESR e del FEASR<sup>12</sup> (cfr. **figura 2**).

11 Come disposto dall'articolo 9 del regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio (GU L 347 del 20.12.2013, pag. 320).

12 Le priorità di investimento specifiche del Fondo sono illustrate nei seguenti documenti:  
— FSE: articolo 3 del regolamento (UE) n. 1303/2013  
— FESR: articolo 5 del regolamento (UE) n. 1301/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e a disposizioni specifiche concernenti l'obiettivo «Investimenti a favore della crescita e dell'occupazione» e che abroga il regolamento (CE) n. 1080/2006 (GU L 347 del 20.12.2013, pag. 289)  
— FEASR: articolo 5 del regolamento (UE) n. 1305/2013.

Figura 2

**Quadro giuridico per il periodo di programmazione 2014-2020**



Fonte: Corte dei conti europea.

# Estensione e approccio dell'audit

## 16

La Corte ha espletato un audit sulle procedure per la gestione e il controllo della spesa relativa alle misure di trasferimento delle conoscenze e di consulenza nel periodo di programmazione 2007-2013 (cfr. anche paragrafo 4), al fine di fornire raccomandazioni significative riguardanti il nuovo periodo di programmazione. Ciò è stato fatto affinché gli Stati membri possano prendere tali raccomandazioni in considerazione nella definizione delle norme e procedure di attuazione per i loro programmi e la Commissione possa utilizzarle, in particolare, per migliorare il monitoraggio da essa operato sui sistemi di gestione e di controllo degli Stati membri.

## 17

L'audit è stato incentrato sulla risposta al seguente quesito:

**Sono stati posti in essere sistemi di gestione e di controllo per erogare efficacemente misure di trasferimento delle conoscenze e di consulenza per lo sviluppo rurale?**

## 18

A tale proposito, la relazione della Corte fornisce le risposte ai seguenti sottoquesiti:

- Sono state poste in essere procedure volte ad individuare e selezionare i servizi di trasferimento delle conoscenze e di consulenza maggiormente pertinenti per gli operatori rurali?
- Sono state poste in essere procedure per garantire un'erogazione efficiente e coordinata dei servizi di trasferimento delle conoscenze e di consulenza?
- Sono state poste in essere procedure volte a monitorare e valutare i risultati delle attività di trasferimento delle conoscenze e di consulenza?

## 19

L'audit ha riguardato il periodo di programmazione 2007-2013 collegandosi, per quanto possibile, al periodo di programmazione successivo, durante il quale solo le entità che presteranno servizi di formazione e consulenza ai destinatari finali (gli operatori rurali) potranno beneficiare delle misure. L'audit è stato incentrato su questo tipo di beneficiari per il periodo 2007-2013.

## 20

L'audit è stato espletato tra il luglio 2014 e il febbraio 2015. Gli elementi probatori sono stati raccolti attraverso esami documentali e visite di audit presso le autorità di gestione e i prestatori di servizi dei cinque Stati membri seguenti<sup>13</sup>: Spagna (Galizia), Austria, Polonia, Svezia e Regno Unito (Inghilterra), nonché tramite un'indagine<sup>14</sup>. La situazione relativa alle varie misure attuate negli Stati membri visitati è illustrata nell'allegato I.

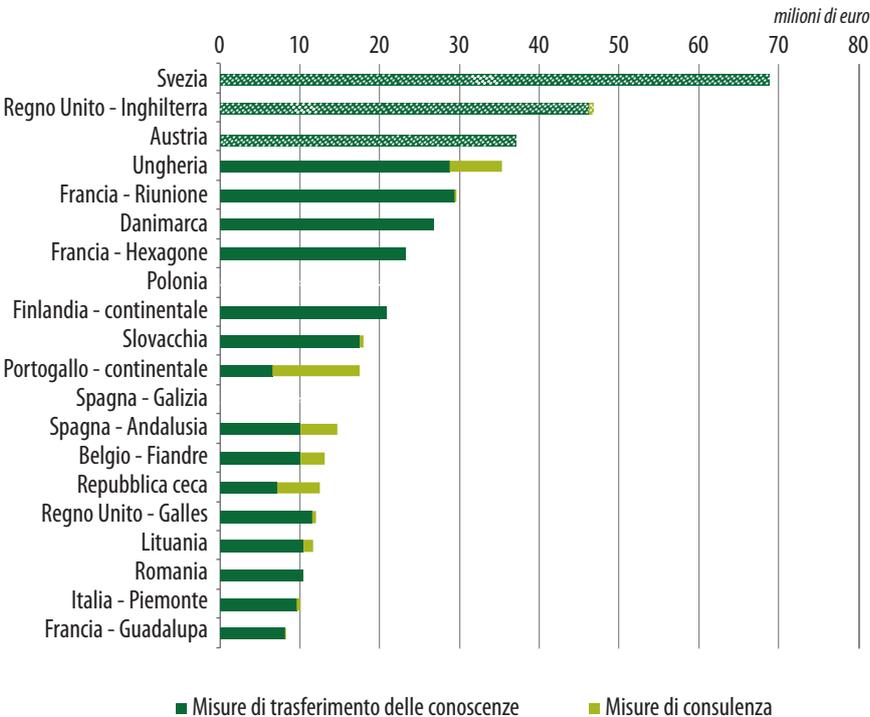
13 Ai fini della presente relazione, per «Stato membro» può intendersi l'intero paese oppure una regione o una comunità autonoma di quel paese.

14 La Corte ha condotto un'indagine presso 19 Stati membri, a copertura di un campione di 25 PSR, al fine di appurare le ragioni per le quali gli Stati membri non avevano utilizzato pienamente tutte le misure disponibili.

21

La spesa prevista e sostenuta in relazione alle misure di trasferimento delle conoscenze e di consulenza in questi Stati membri è stata elevata (cfr. figura 3). La scelta degli Stati membri operata dalla Corte è stata determinata dal suo obiettivo di trattare tutte le quattro misure (cfr. paragrafo 4) e di ottenere una copertura geografica equilibrata. Le visite di audit e l'indagine hanno riguardato gli Stati membri responsabili di oltre il 65 % della spesa per misure di trasferimento delle conoscenze e di consulenza.

Figura 3 Sviluppo rurale nel periodo 2007-2013 — Misure di trasferimento delle conoscenze e di consulenza: i 20 PSR con la spesa più elevata al dicembre 2012



Fonte: Dati della Rete europea per lo sviluppo rurale.

## Parte I — le procedure volte a individuare e selezionare i servizi di trasferimento delle conoscenze e di consulenza più efficaci

### 22

Al fine di valutare se siano state selezionate le attività di trasferimento delle conoscenze e di consulenza più pertinenti, la Corte ha applicato i seguenti criteri:

- il FEASR dovrebbe essere utilizzato solo per finanziare quelle attività che contribuiscono al raggiungimento degli obiettivi specifici degli Stati membri fissati per le misure, al fine di evitare il finanziamento arbitrario di qualsiasi tipo di formazione o consulenza destinata a operatori rurali. Un requisito fondamentale al riguardo è un'analisi dei bisogni in termini di conoscenze e competenze degli operatori rurali, sufficientemente specifica da consentire agli Stati membri di dirigere gli aiuti su attività concrete;
- il FEASR dovrebbe finanziare solamente servizi di formazione e consulenza di elevata qualità. I prestatori di elevata qualità sono di fondamentale importanza: le autorità degli Stati membri dovrebbero quindi disporre di requisiti e procedure pertinenti;
- i prestatori e le attività dovrebbero essere selezionati attraverso una concorrenza leale e trasparente;
- la Commissione dovrebbe approvare solo i PSR che individuano in maniera chiara i bisogni in termini di conoscenze e competenze degli operatori rurali. Se necessario, la Commissione dovrebbe fornire agli Stati membri orientamenti per assisterli a istituire migliori procedure di valutazione dei bisogni.

**Gli Stati membri hanno individuato i bisogni in termini di competenze degli operatori rurali in termini talmente ampi che quasi tutte le attività potevano essere finanziate**

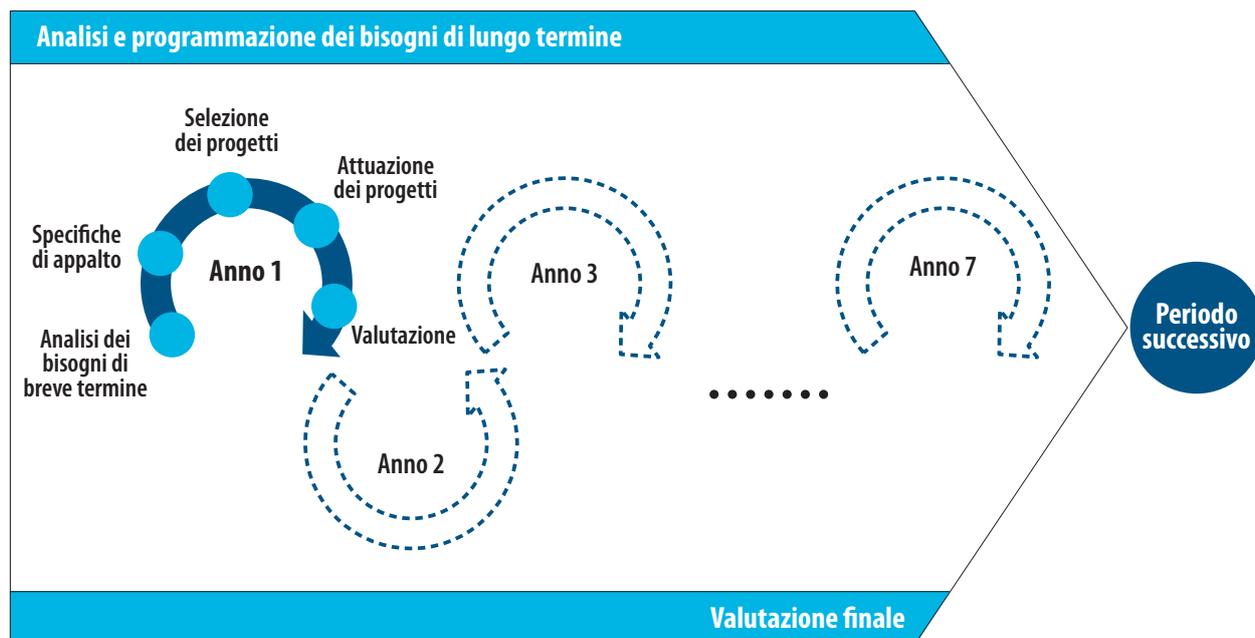
### 23

La selezione e la realizzazione di attività orientate ai bisogni impongono agli Stati membri di analizzare e stabilire le singole preferenze degli operatori rurali e individuare i bisogni oggettivi in termini di conoscenze e competenze dell'economia e della società rurale prima di passare alla pianificazione e/o alla selezione di attività formative. Detti bisogni possono cambiare nel breve o medio termine. Le procedure analitiche e di pianificazione dovrebbero pertanto essere sufficientemente flessibili da poter rispondere a tali cambiamenti.

### 24

Di conseguenza, la Corte si aspetterebbe che gli Stati membri prendano in esame i bisogni in termini di conoscenze e competenze nel corso di un periodo di tempo più lungo per fini strategici (per ragioni pratiche, il periodo di programmazione) e dispongano di procedure ricorrenti per stabilire i bisogni a breve e medio termine. A seguito di tali analisi, gli Stati membri dovrebbero avere a disposizione informazioni sufficienti per specificare i servizi necessari per gli inviti a presentare proposte o le gare d'appalto. Tale aspetto è illustrato nella **figura 4**.

**Figura 4** Analisi dei bisogni ricorrenti per la selezione delle attività di trasferimento delle conoscenze e di consulenza per lo sviluppo rurale



Fonte: Corte dei conti europea.

25

La Corte ha esaminato i piani strategici nazionali, i PSR e altri documenti strategici, così come gli studi disponibili, le norme di attuazione e le specifiche dei servizi di un determinato appalto di questi tipi di attività. La Corte ha rilevato che gli Stati membri controllati avevano individuato e definito solo in maniera generica i bisogni in termini di conoscenze e di competenze degli operatori rurali, il che riguarda la finalità strategica. Tuttavia, nessuno degli Stati membri controllati è andato oltre nell'individuare le attività più pertinenti (ossia, corsi di formazione concreti) all'interno di tali aree. Ciò comporta il rischio che siano finanziate attività generiche e orientate ai prestatori, come ad esempio corsi di informatica di base, che potrebbero non essere basate sulle necessità individuate (cfr. riquadro 2).



### Esempi di definizioni ampie dei bisogni in termini di conoscenze e competenze, non ulteriormente specificati ai fini degli appalti

#### Regno Unito (Inghilterra)

Pur avendo utilizzato procedure a diversi livelli di gestione per individuare i bisogni in termini di conoscenze e di competenze degli operatori rurali, il Regno Unito (Inghilterra) non ha elaborato specifiche dettagliate relative ai servizi di trasferimento delle conoscenze a livello di appalti. Di conseguenza, le autorità hanno fatto affidamento sulle proposte dettagliate dei prestatori.

Il PSR fa generalmente riferimento alla carenza di competenze nelle aziende agricole, alimentari e forestali e alla formazione come priorità per migliorare la competitività di queste ultime e favorire un ambiente migliore e comunità sane e prospere. Con il supporto di un gruppo di parti interessate, è stato sviluppato un ampio quadro di sei gruppi di corsi, che ha costituito la base di qualsiasi procedura di gara condotta dalle autorità. Una serie di mini-gare è stata poi indetta per appaltare le attività effettive. Tuttavia, la Corte ha rilevato che le specifiche dei servizi per le mini-gare sono rimaste molto generiche e le autorità hanno fatto affidamento sui piani di erogazione presentati dai prestatori insieme a ciascuna offerta.

#### Austria

Anche in Austria il PSR faceva riferimento alle pertinenti priorità dell'UE e al basso livello di istruzione formale nel settore primario. Le aree tematiche per le misure in questione sono state definite nelle pertinenti norme di attuazione<sup>15</sup>, anche se sono rimaste abbastanza generiche (ad esempio, «Migliorare l'efficienza e la competitività delle imprese agricole e forestali»). Le norme di attuazione stabilivano che una conferenza dedicata, comprendente le parti interessate, avrebbe proposto ulteriori specifiche e priorità al ministero dell'Agricoltura (BMLFUW), che dovevano essere prese in considerazione dalle autorità di approvazione per la selezione dei progetti. Nonostante siano state indette dieci riunioni, non sono state fornite ulteriori specifiche e, di conseguenza, la selezione dei progetti è stata effettuata solo sulla base delle aree tematiche generiche menzionate nelle norme di attuazione.

<sup>15</sup> *Sonderrichtlinie des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft zur Umsetzung von Maßnahmen im Rahmen des Österreichischen Programms für die Entwicklung des ländlichen Raums 2007-2013 «Sonstige Maßnahmen».*

### 26

Gli Stati membri sottoposti all'audit hanno coinvolto prestatori e parti interessate nel processo di definizione delle priorità o delle aree tematiche per i servizi di trasferimento delle conoscenze e di consulenza, attraverso incontri e gruppi di lavoro o dando loro la possibilità di presentare proposte scritte. Il coinvolgimento di prestatori e parti interessate dovrebbe condurre alla creazione di servizi più rispondenti ai bisogni dei gruppi interessati. Tuttavia, le parti interessate possono anche avere interesse a promuovere servizi popolari o già prontamente disponibili, anziché affrontare le reali lacune in fatto di conoscenze e competenze degli operatori rurali. Gli Stati membri dovrebbero pertanto prendere in considerazione i pareri e le proposte di esterni, per poi adottare una decisione finale imparziale in merito a se le attività proposte dai prestatori di servizi siano o meno effettivamente rispondenti ai reali bisogni degli operatori rurali e siano o meno facilmente reperibili sul mercato a un prezzo ragionevole. La Corte non ha trovato elementi comprovanti che ciò sia stato fatto. Di conseguenza, le autorità hanno fatto affidamento su quella che essenzialmente è una procedura dal basso verso l'alto, in cui i prestatori propongono corsi che dovrebbero essere appaltati, anziché rispondere a bisogni chiaramente definiti espressi dalle autorità stesse.

### 27

Un'analisi insufficiente delle proposte avanzate dai prestatori di servizi implica non solo il rischio di finanziamento di attività non pertinenti, ma anche il rischio di creare doppioni di attività di formazione che sono già facilmente reperibili sul mercato, nonché quello di versare un corrispettivo superiore al prezzo di mercato (cfr. paragrafi 54-55). Ciò costituisce una spesa pubblica inutile e può falsare i mercati di servizi esistenti.

## 28

Un altro esempio di valutazioni carenti a tale riguardo si riferisce alla misura 115. Attraverso la misura 115, il FEASR dovrebbe finanziare i costi sostenuti per la creazione di servizi (ad esempio, spese per il personale, per nuovi locali, attrezzature ecc.)<sup>16</sup>. Tuttavia, la Corte ha rilevato che la misura 115 era stata talvolta utilizzata per finanziare organi consultivi permanenti per la creazione di servizi che in realtà non erano nuovi. Essi riguardavano l'inserimento di nuove tematiche (derivanti da nuovi requisiti normativi) nelle consulenze fornite. Mentre nel Regno Unito (Inghilterra) i potenziali prestatori di nuovi servizi dovevano dimostrare l'esistenza di una lacuna nella prestazione di una adeguata consulenza in una determinata area, altrettanto non avveniva in Spagna (Galizia) (cfr. riquadro 3). Negli altri Stati membri controllati, la misura 115 non è stata utilizzata.

16 Articolo 25 del regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio, del 20 settembre 2005, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) (GU L 277 del 21.10.2005, pag. 1). «Il sostegno [...] è concesso a copertura dei costi di avviamento di servizi di gestione delle aziende agricole, di sostituzione nelle aziende agricole e di consulenza nelle aziende agricole nonché di consulenza forestale ed è decrescente nell'arco di un periodo massimo di cinque anni a decorrere dal momento dell'avviamento di detti servizi».

## Riquadro 3



### Spagna (Galizia) — Finanziamento della creazione di «nuovi» servizi che in realtà non erano nuovi

La Spagna (Galizia) concede ai prestatori finanziamenti per la creazione di presunti «nuovi» servizi di consulenza che in realtà esistevano già prima che il PSR 2007-2013 fosse attuato. Il finanziamento è destinato a tematiche di consulenza che sono considerate nuove, a prescindere dal fatto che vi sia o meno un bisogno dimostrato o una domanda da parte degli operatori rurali e/o che le strutture esistenti siano sufficienti ad assorbire le nuove tematiche (ossia a prescindere da se l'erogazione della consulenza vertente su nuove tematiche richieda l'assunzione di nuovo personale, la locazione di locali aggiuntivi e/o l'acquisto di nuove attrezzature).

Considerando che ha ridotto i suoi dipendenti al termine del periodo di sostegno quinquennale, il prestatore di servizi controllato sembra anche dipendere dai finanziamenti del FEASR per coprire i costi di gestione.

Oltre a finanziare i prestatori di servizi esistenti, vi è anche il rischio di un eccesso di sovr FINANZIAMENTO delle spese per il personale sostenute dai prestatori. Le spese per il personale sono coperte dalla misura 115, ma sono anche finanziate tramite la misura 114, che sovvenziona gli onorari che gli operatori agricoli corrispondono ai prestatori di servizi di consulenza.

## 29

Dall'audit è emerso che, a dispetto dell'insufficienza dell'analisi dei bisogni, anche le relative azioni di trasferimento delle conoscenze e di consulenza vengono cofinanziate dal FEASR. Tuttavia, questo non è stato il risultato dell'aver individuato e affrontato bisogni specifici (cfr. **riquadro 4**).

## Riquadro 4



## Esempi di progetti pertinenti e innovativi finanziati

**Svezia — Generationsskifte**

Il progetto *Generationsskifte* (cambio generazionale) riguarda il passaggio di gestione di una fattoria dalla vecchia generazione alla più giovane. Ciò assume sempre maggiore importanza se si considera la dinamica dell'età nella popolazione coinvolta attivamente nel settore agricolo (più del 50 % degli operatori agricoli in Svezia e nell'UE hanno almeno 55 anni)<sup>17</sup>. Il corso formativo di una giornata esaminato in Svezia fornisce principalmente informazioni su questioni economiche e finanziarie (in particolare gli oneri fiscali) e in materia di diritto civile. Anche gli aspetti psicologici ed emotivi, parimenti importanti nel passaggio di consegne di un'impresa agricola di famiglia, vengono discussi, anche se sono trattati in modo più dettagliato nelle sessioni di tutoraggio disponibili.

**Svezia — Grön Arena**

*Grön Arena* è un progetto che mira a sostenere le aziende agricole che prestano servizi di assistenza sociale, istruzione, salute e ricreazione, ad esempio organizzando attività presso le imprese agricole per anziani o bambini dopo l'orario scolastico, «attività per il benessere» in campagna o con gli animali, ecc. Questo progetto risponde alle esigenze della società e offre una possibile diversificazione del reddito per gli operatori agricoli. Dopo essere stato sperimentato in una regione, il progetto è stato esteso a tutto il paese.

**Austria — Corso di gestione per le donne nelle zone rurali**

L'obiettivo di questo corso di gestione è stato quello di incoraggiare e consentire alle donne di assumere posizioni di responsabilità in seno ad aziende rurali e gruppi sociali, e servire così anche da modello per spronare altre donne a diventare più attive nello sviluppo rurale. La pertinenza di questo corso deriva chiaramente dagli orientamenti strategici comunitari per il periodo di programmazione 2007-2013<sup>18</sup>, che definiscono obiettivi espliciti intesi a favorire l'ingresso delle donne nel mercato del lavoro e a prendere in considerazione i bisogni formativi delle donne (per ulteriori informazioni su questo corso, cfr. anche **riquadro 9**).

<sup>17</sup> Commissione europea, Schede statistiche relative agli Stati membri (Svezia, pag. 13 e Unione europea, pag. 17), 2015 ([http://ec.europa.eu/agriculture/statistics/factsheets/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/statistics/factsheets/index_en.htm)).

<sup>18</sup> Decisione 2006/144/CE del Consiglio, del 20 febbraio 2006, relativa agli orientamenti strategici comunitari per lo sviluppo rurale (periodo di programmazione 2007-2013) (GU L 55 del 25.2.2006, pag. 20).

### Gli Stati membri non sempre procedono alla verifica delle qualifiche e dell'esperienza dei prestatori

#### 30

Al fine di garantire la qualità e l'efficacia dei servizi di trasferimento delle conoscenze e di consulenza offerti, gli organismi che prestano tali servizi dovrebbero essere competenti per quanto riguarda sia le qualifiche, l'esperienza e la formazione periodica, sia le capacità amministrative e tecniche del personale.

#### 31

Per quanto riguarda i servizi di consulenza, la Corte ha rilevato che gli standard previsti<sup>19</sup> erano stati rispettati da tutti gli Stati membri, il che ha consentito ad agricoltori e silvicoltori di poter operare una scelta sulla base di un elenco di prestatori autorizzati. In Svezia, tuttavia, i requisiti relativi alle qualifiche e all'esperienza riguardavano solo i servizi di consulenza sulla condizionalità e sulla sicurezza sul lavoro, perché altri tipi di consulenze agli agricoltori erano offerti nell'ambito della misura 111, per la quale non erano stati fissati tali requisiti.

#### 32

In assenza di norme UE applicabili, la Svezia non aveva definito i requisiti concernenti le misure di trasferimento delle conoscenze. Altri Stati membri controllati hanno stabilito pertinenti criteri di ammissibilità o di aggiudicazione, anche se, nonostante alcune buone pratiche riscontrate, l'audit ha rivelato che le procedure di valutazione delle qualifiche dei prestatori erano piuttosto inefficaci.

#### 33

L'Austria e il Regno Unito (Inghilterra) dispongono di requisiti rigorosi a livello di prestatori. In Austria, i prestatori di servizi di trasferimento delle conoscenze sono ammissibili soltanto se in possesso di un certificato di gestione della qualità valido per gli istituti di formazione degli adulti; nel Regno Unito (Inghilterra), i prestatori di servizi interessati devono dimostrare, nella prima fase di una procedura di gara a tre fasi, capacità finanziarie, tecniche o professionali. Tuttavia, in entrambi i casi, dall'audit è emerso che le autorità non hanno verificato sistematicamente le qualifiche e l'esperienza delle imprese che erogano corsi e dei loro formatori (cfr. anche **riquadro 5**).

19 Cfr. articolo 15, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1974/2006 della Commissione, del 15 dicembre 2006, recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) (GU L 368 del 23.12.2006, pag. 15): «2. Le autorità e gli organismi selezionati per la prestazione di servizi di consulenza agli agricoltori devono disporre di adeguate risorse in termini di personale qualificato, mezzi tecnici e amministrativi, nonché esperienza e affidabilità nella prestazione di consulenza in merito ai criteri, alle condizioni e ai requisiti di cui all'articolo 24, paragrafo 1, secondo comma, lettere a) e b), del regolamento (CE) n. 1698/2005».

#### Riquadro 5



### Austria: i certificati di gestione della qualità dei prestatori di formazione non sono stati controllati

Al fine di verificare il criterio di ammissibilità che prevede che i prestatori di servizi di trasferimento delle conoscenze siano in possesso di un certificato di gestione della qualità, le autorità austriache hanno incluso nei loro elenchi di controllo punti pertinenti per la verifica. Tuttavia, la Corte ha rilevato che, in quattro casi su 30, le autorità hanno spuntato la voce pertinente nell'elenco di controllo, anche in assenza di un certificato di gestione della qualità.

La spesa pubblica complessiva corrisposta ai quattro prestatori in questione è stata pari a 3,6 milioni di euro (FEASR: 1,8 milioni di euro), di cui circa 3,1 milioni di euro (FEASR: 1,6 milioni di euro) hanno riguardato un solo prestatore. Lo stesso prestatore ha annunciato di aver ottenuto il certificato di gestione della qualità nell'ottobre 2014, anche se prestava servizi di formazione dal 2007.

**34**

Problemi analoghi relativi all'insufficienza delle verifiche delle qualifiche dei prestatori sono emersi in Polonia e Spagna (Galizia). Le autorità hanno fatto affidamento sulle informazioni dei prestatori, senza verificarle sulla base di documenti giustificativi. Quando erano le stesse autorità spagnole (Galizia) a impartire corsi di formazione, le qualifiche e l'esperienza del loro personale e delle relative competenze tecniche e amministrative sono state date per scontate e non sono stati effettuate verifiche.

**La scelta delle attività e dei prestatori soffre di una mancanza di concorrenza equa e trasparente****35**

La concorrenza incoraggia i prestatori a migliorare la qualità dei loro servizi, a offrire buoni prezzi e a proporre servizi orientati ai bisogni: dovrebbe quindi fornire un maggiore valore aggiunto per il denaro dei contribuenti europei. I principi fondamentali della concorrenza sono equità e trasparenza. Inoltre, come già indicato nel paragrafo 24, le autorità competenti dovrebbero avere ben chiari i servizi necessari per poter descrivere i servizi richiesti negli inviti a presentare proposte o nei bandi di gara oppure per stabilire criteri consoni alla selezione delle attività pertinenti.

**36**

Per quanto riguarda le misure di trasferimento delle conoscenze, gli Stati membri controllati selezionano i prestatori e i servizi con diverse modalità: nessuna concorrenza, erogazione *in-house* da parte delle autorità o di organismi affiliati, singoli inviti a presentare proposte, procedure di appalto pubblico. Tuttavia, nonostante l'ampia gamma di procedure utilizzate, la Corte ha constatato che, in generale, venivano selezionate in maniera ricorrente le proposte avanzate dai prestatori di lunga data e ben insediati sul mercato. Erano tali proposte a beneficiare della maggior parte dei fondi del FEASR. La Corte ritiene che ciò sia dovuto a una mancanza di concorrenza e/o a una mancanza di equità e trasparenza.

**37**

Nei paragrafi che seguono, vengono presentate le procedure riscontrate nei diversi Stati membri controllati, assieme a taluni rischi e talune constatazioni relativi a dette procedure.

**Nessuna selezione comparativa di prestatori e servizi — Austria e Svezia****38**

Le proposte di progetto possono essere sollecitate o presentate in qualsiasi momento durante il periodo di programmazione, vale a dire senza alcun periodo fisso o termine ultimo. Di conseguenza, una valutazione e una selezione comparative dei progetti e dei prestatori non sono possibili e i prestatori non hanno alcun incentivo a proporre servizi particolarmente orientati ai bisogni e ben concepiti; in altre parole, il rischio che la maggior parte del sostegno finanziario sia speso per servizi orientati al prestatore è elevato.

## 39

All'epoca dell'audit, un gruppo di istituti di formazione di organismi pubblici in Austria aveva ricevuto il 77,3 % dei fondi FEASR a disposizione per la misura 111 e il 54,3 % di quelli disponibili per la misura 331. Tali istituti di formazione hanno un vantaggio competitivo rispetto ad altri prestatori, perché nessun altro prestatore ha avuto l'opportunità di partecipare a incontri ufficiali organizzati dalle autorità in cui sono stati discussi nuovi corsi e modalità di applicazione. Una relazione di valutazione commissionata dalle autorità austriache ha rivelato che le province (*Bundesländer*) approvavano, quasi esclusivamente, corsi di formazione già offerti da questi istituti, con effetti inerziali potenzialmente elevati<sup>20</sup>.

### Prestazione di servizi *in-house* — Spagna (Galizia) e Svezia

## 40

L'erogazione *in-house* di servizi era diffusa in Spagna (Galizia) (89 % della dotazione finanziaria per la misura 111) e in Svezia (61 % della dotazione finanziaria per la misura 111 e 35 % per la misura 331). I prestatori privati non hanno avuto la possibilità di realizzare tali progetti, che sono stati invece approvati direttamente dalle autorità dello Stato membro. La Corte non ha rilevato procedure decisionali documentate in cui fosse stato fissato un massimale finanziario e/o fosse stata giustificata l'erogazione *in-house* (ad esempio, la presenza di competenze e di capacità interne, di bisogni in termini di competenze non coperti dal mercato).

## 41

In Svezia, i progetti *in-house* sono stati elaborati analogamente ai progetti svolti da prestatori di formazione esterni: l'attività veniva approvata da una diversa unità organizzativa della stessa autorità. Tuttavia, per i progetti non è stata stilata una graduatoria e la Corte ha riscontrato che diversi controlli erano puramente *pro forma* (cfr. paragrafo 53).

## 42

I progetti *in-house* sono stati anche esternalizzati, ma le spese delle attività amministrative connesse (ad esempio, la stesura di un bando di gara, il controllo delle offerte in arrivo), che in realtà formavano parte delle normali funzioni delle autorità, sono state imputate al progetto. Inoltre, sono emersi casi in cui le autorità hanno attuato *in-house* progetti che erano notevolmente più costosi rispetto a quelli già disponibili sul mercato senza il sostegno del FEASR (cfr. paragrafo 55).

20 C. Mandl e T. Kuttner, *Bildungsevaluierung Ländliche Entwicklung LE 07-13 — Endbericht*, Vienna, 2013, pag. 107. Effetto inerziale: una situazione in cui un'attività o un progetto sovvenzionato sarebbero stati effettuati in tutto o in parte anche senza gli aiuti finanziari.

**Inviti a presentare proposte — Spagna (Galizia)****43**

In Spagna (Galizia), solo l'11 % della dotazione finanziaria per la misura 111 è stato attuato attraverso una procedura di selezione comparativa, ossia tramite inviti annuali a presentare proposte. Le proposte pervenute sono state valutate sulla base di un sistema di punti di merito per diversi criteri, che sono stati comunicati ai potenziali prestatori. Tuttavia, dall'audit è emerso che non esisteva un metodo obiettivo per l'assegnazione dei punti di merito. Ciò ha fatto sì che alcune domande ricevessero zero punti (quando le informazioni richieste nella domanda erano mancanti) o il massimo dei punti possibili (quando i relativi campi erano compilati, seppur con informazioni non specifiche). Di conseguenza, la procedura di selezione non era trasparente e non ha fornito alcuna garanzia circa la selezione dei prestatori e dei servizi migliori.

**Appalti pubblici — Regno Unito (Inghilterra) e Polonia****44**

Gli appalti pubblici o le gare costituiscono una procedura di selezione comparativa che segue regole formalizzate. Se applicate correttamente, dovrebbero fornire una ragionevole garanzia di equità e trasparenza, nonché buoni risultati in termini di selezione dei prestatori e dei progetti. Tuttavia, la Corte ha rilevato diversi problemi che danno luogo a preoccupazioni.

**45**

Un problema riscontrato nel Regno Unito (Inghilterra) riguarda il subappalto. La procedura di appalto a più fasi e le dimensioni dei lotti favoriscono i prestatori dalle dimensioni più grandi. I prestatori più piccoli possono solo formare parte di una struttura di erogazione in subappalto. Le autorità inglesi richiedono agli offerenti di fornire informazioni pertinenti, ad esempio i contratti stipulati con i subappaltatori, la gestione dei contratti e la prevista comunicazione per assicurare che sia ottenuto l'effetto desiderato. Tuttavia, non hanno alcun controllo diretto sui subappalti e si affidano al prestatore principale per la selezione dei subappaltatori e la fatturazione dei servizi prestati. Quest'ultima ha comportato il versamento di profitti eccessivi dalle autorità al contraente principale. Tale aspetto è sviluppato ulteriormente nella parte II della presente relazione (cfr. **riquadro 8**).

**46**

In Polonia, la procedura di appalto è stata compromessa da un sistema di aggiudicazione mal concepito che favorisce consorzi ben insediati rispetto a nuovi prestatori. Secondo le risultanze della Corte, non è sufficiente che le autorità effettuino una valutazione globale dei consorzi candidati, ma è necessario valutare anche le capacità e i ruoli dei singoli membri (cfr. **riquadro 6**).



### Il sistema di aggiudicazione in Polonia è stato concepito e attuato in modo scadente

I nuovi prestatori con meno di due anni di esperienza non possono in alcun modo raggiungere il numero minimo di punti relativi all'esperienza organizzativa e sono a priori esclusi dal sostegno finanziario, a prescindere dalla qualità delle attività proposte.

Inoltre, il regolamento esecutivo polacco consente di assegnare tre punti per la condivisione di esperienza nell'organizzare eventi formativi nel caso in cui un'organizzazione agricola sia membro di un consorzio che partecipa a una gara d'appalto. La Corte ha constatato che le autorità avevano attribuito tre punti a tale consorzio, anche se il ruolo svolto dall'organizzazione agricola nell'erogazione di un servizio era stato minore e non aveva nemmeno dato luogo a un pagamento. L'analisi delle varie offerte accettate ha rivelato che i tre punti possono essere cruciali per aggiudicarsi una gara.

### Gli orientamenti emanati dalla Commissione agli Stati membri sulle misure di trasferimento delle conoscenze e di consulenza erano limitati

#### 47

La Commissione ha approvato i PSR all'inizio del periodo di programmazione e non ha chiesto agli Stati membri di individuare chiaramente nei loro documenti di programmazione i bisogni in termini di conoscenze e di competenze degli operatori rurali, né di descrivere le procedure di selezione. Inoltre, nel periodo di programmazione 2007-2013 la Commissione non ha fornito adeguati orientamenti che avrebbero potuto aiutare gli Stati membri a stabilire procedure migliori. Per quanto riguarda il nuovo periodo di programmazione, la Commissione ha elaborato orientamenti più ampi sulle misure, senza indicare in

dettaglio come individuare i bisogni in materia di conoscenze e competenze (ad esempio, mediante procedure analitiche e di pianificazione flessibili). In base ai documenti di programmazione disponibili al momento dell'audit, la Corte non ha trovato elementi a riprova del fatto che gli Stati membri abbiano analizzato meglio i bisogni in termini di conoscenze e competenze (cfr. paragrafi 23-29).

## 48

Oltre alle disposizioni esistenti per i servizi di consulenza nel periodo 2007-2013, la Commissione non ha emesso orientamenti rivolti agli Stati membri per garantire che i prestatori di servizi di trasferimento delle conoscenze e di consulenza siano affidabili, adeguatamente qualificati ed esperti, e che abbiano le necessarie capacità amministrative e tecniche. Riguardo al periodo di programmazione 2014-2020, è possibile che si realizzino alcuni miglioramenti, in particolare perché le disposizioni dell'UE riguardanti le capacità e le qualifiche dei prestatori sono state estese per disciplinare i servizi di trasferimento delle conoscenze<sup>21</sup> (cfr. paragrafi 30-34).

## 49

Per il periodo di programmazione 2007-2013, la Commissione non era sempre a conoscenza dei problemi legati alle procedure esistenti per la selezione di prestatori e servizi e, pertanto, non poteva imporre agli Stati membri di applicare azioni correttive (cfr. paragrafi 35-46).

## 50

Relativamente al periodo di programmazione 2014-2020, la normativa prescrive che la procedura di selezione dei prestatori di servizi di consulenza sia disciplinata dalle norme in materia di appalti pubblici<sup>22</sup>. Sussiste quindi il rischio che l'appalto venga attribuito a un unico aggiudicatario per area geografica e/o tematica, riducendo in tal modo la scelta per gli operatori rurali. Questo rischio potrebbe essere attenuato dal fatto che gli Stati membri possono firmare accordi quadro con vari prestatori<sup>23</sup>, consentendo così agli operatori rurali di scegliere fra vari prestatori di servizi.

## 51

Per la selezione dei servizi e dei prestatori di trasferimenti delle conoscenze, non esiste alcuna disposizione esplicita nella normativa in materia, ma gli Stati membri possono scegliere tra diverse procedure in base al loro diritto nazionale, tra cui gare d'appalto e procedure *in-house*<sup>24</sup>. In assenza di ulteriori orientamenti specifici da parte della Commissione, potrebbero perdurare i problemi individuati dalla Corte in relazione al periodo di programmazione 2007-2013, come l'erogazione *in-house* senza procedure decisionali trasparenti o giustificazioni, il subappalto non soggetto a controlli amministrativi e agli stessi standard dei normali appalti, così come le procedure di aggiudicazione non trasparenti e/o eque.

## Parte II — Procedure atte a garantire una prestazione efficiente e coordinata dei servizi di trasferimento delle conoscenze e di consulenza

### Gli Stati membri hanno approvato le attività formative senza effettuare controlli efficaci sulla ragionevolezza dei costi...

## 52

La garanzia che il costo delle sovvenzioni allo sviluppo rurale sia tenuto sotto controllo è un elemento chiave della «sana gestione finanziaria» richiesta dai regolamenti finanziari dell'UE, secondo cui tutti i responsabili del bilancio dell'UE dovrebbero essere tenuti ad applicare il principio dell'economicità, ossia a fornire sostegno per gli scopi giusti a un prezzo equo. Ciò dovrebbe essere fatto controllando i costi *ex ante*, in altre parole prima dell'approvazione della sovvenzione e prima del pagamento.

- 21 Articolo 14, paragrafo 3, e articolo 15, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 1305/2013.
- 22 Articolo 15, paragrafo 3, del regolamento (UE) n. 1305/2013.
- 23 Ai sensi dell'articolo 32 della direttiva 2004/18/CE.
- 24 Scheda della misura «Trasferimento di conoscenze e azioni di informazione», versione dell'ottobre 2014.

**53**

Come evidenziato dalla Corte nella sua relazione speciale n. 22/2014<sup>25</sup>, le autorità degli Stati membri non si impegnano sufficientemente per garantire la ragionevolezza dei costi alla base delle sovvenzioni approvate per lo sviluppo rurale. Nel caso di misure di trasferimento delle conoscenze, le domande di progetto spesso non recano dettagli sufficienti per consentire una valutazione significativa dei costi in relazione alle attività previste. Ciononostante, le autorità di Austria e Svezia hanno approvato tali domande generiche indicando sui loro elenchi di controllo che la ragionevolezza dei costi era stata effettivamente controllata. Altri esempi che illustrano carenze nei controlli *ex ante* negli Stati membri sono riportati nel riquadro 7.

**... e vi sono elementi che indicano che, talvolta, hanno pagato troppo per servizi di formazione o consulenza non sufficientemente giustificati**

**54**

Come detto in precedenza, le autorità degli Stati membri devono verificare che le sovvenzioni che approvano siano basate su costi ragionevoli. Tuttavia, non è raro che i costi sostenuti differiscano dai costi approvati durante la fase di presentazione della domanda: sia le specifiche sia i prezzi possono variare. Le autorità degli Stati membri devono pertanto porre in essere regole e sistemi per rilevare scostamenti significativi dai costi relativi ai progetti approvati e verificare che i costi rivisti siano ancora ragionevoli prima di versare l'importo della sovvenzione.

25 Cfr. relazione speciale n. 22/2014 «Applicare il principio dell'economicità: tenere sotto controllo i costi delle sovvenzioni per i progetti di sviluppo rurale finanziati dall'UE» (<http://eca.europa.eu>).



### Esempi illustrativi delle carenze nei controlli *ex ante* sulla ragionevolezza dei costi

#### Regno Unito (Inghilterra)

In risposta a un bando, le autorità hanno ricevuto una sola offerta da un prestatore di servizi di formazione. Hanno accettato l'offerta senza confrontare i prezzi con i costi storici o altri parametri di riferimento. La Corte ha rilevato che il prezzo per tirocinante richiesto da parte delle autorità era tra due e otto volte più elevato rispetto al prezzo standard pubblicizzato nell'opuscolo del prestatore.

#### Spagna (Galizia)

Un aumento della dotazione finanziaria per un progetto di formazione è stato approvato senza che fossero stati richiesti documenti giustificanti l'aumento proposto.

#### Austria

La dotazione finanziaria di un unico grande progetto è stata aumentata per due volte, con una conseguente sovvenzione complessiva pari a 2,7 milioni di euro. Le autorità hanno approvato l'aumento della dotazione finanziaria argomentando che i calcoli di spesa presentati erano basati sui pagamenti effettivi di attività analoghe degli anni precedenti. Tuttavia, la Corte non ha trovato elementi comprovanti l'avvenuta effettuazione degli opportuni controlli.

### 55

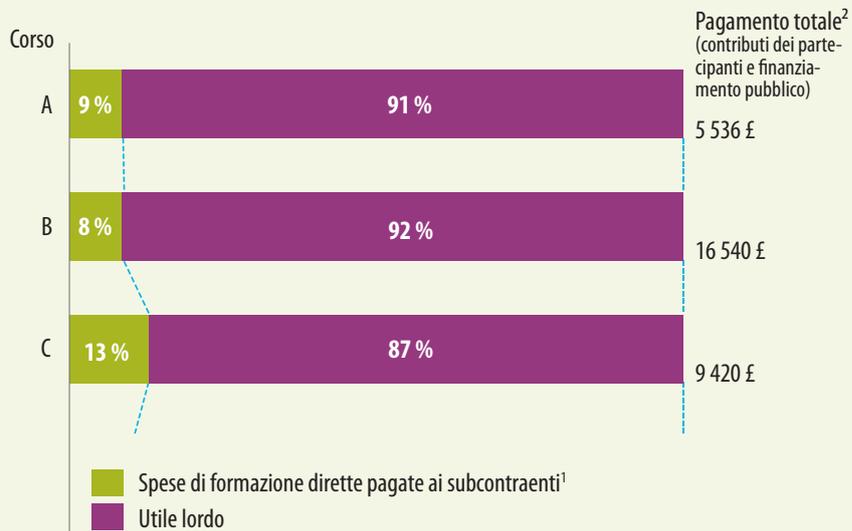
La Corte ha riscontrato diverse carenze nelle procedure durante la fase di pagamento, risultanti in pagamenti errati, pagamenti eccessivi o dubbi riguardo all'esattezza dell'importo pagato, come illustrato di seguito:

- la formazione obbligatoria per gli operatori agricoli, ad esempio sull'utilizzo di prodotti fitosanitari e sul benessere degli animali, impartita direttamente dalle autorità regionali per un importo pari a 2 680 e 2 030 euro, rispettivamente, era disponibile nella zona a un prezzo molto più basso (150 e 200 euro, rispettivamente) (Spagna — Galizia);
- i pagamenti non sono stati adeguati sulla base delle presenze effettive dei partecipanti alla formazione, anche se il progetto doveva essere fatturato su questa base (Spagna — Galizia);
- gli elenchi dei presenti alla formazione non erano affidabili: erano stati firmati prima del corso, mostravano segni di modifica da una persona diversa dal partecipante o non potevano essere interpretati a causa dei diversi segni e codici utilizzati (Polonia, Spagna — Galizia);
- i costi addebitati all'autorità dello Stato membro per i corsi di formazione sono stati molto superiori agli importi effettivamente pagati ai subappaltatori (Regno Unito — Inghilterra, cfr. **riquadro 8**);
- nel caso di progetti realizzati dalle stesse autorità degli Stati membri, non è stato possibile stabilire il legame tra i costi di una singola attività di formazione e la corrispondente domanda di pagamento presentata all'organismo pagatore entro un lasso di tempo ragionevole (Svezia);
- non vi era l'obbligo di tenere fogli di presenza, o le procedure di registrazione delle ore di formazione erano poco chiare, oppure non hanno consentito la corretta contabilizzazione del tempo effettivo impiegato nell'attività di formazione da parte dei prestatori o degli stessi organismi pubblici (Svezia, Polonia, Spagna). Nel caso degli organismi pubblici, vi è il rischio che le attività rientranti nella normale competenza delle autorità vengano addebitate ai progetti cofinanziati dal FEASR (cfr. anche paragrafo 42);
- alcuni servizi di consulenza sono stati interamente finanziati (Svezia), in contrasto con le disposizioni normative che limitano il tasso di finanziamento all'80 %;
- non sempre esistono accordi chiari con i formatori o i relatori esterni e le loro fatture non sono sufficientemente dettagliate per consentire di stabilire l'esattezza e la ragionevolezza dei costi, nonché un legame con il progetto (Austria, Svezia).



**Profitti eccessivamente elevati nel Regno Unito (Inghilterra)**

Nel Regno Unito (Inghilterra), nonostante l'applicazione di una procedura di appalto pubblico, le autorità dello Stato membro hanno pagato prezzi troppo elevati per vari corsi di formazione. Una richiesta di pagamento presentata da un prestatore per tre corsi indicava spese 13,8 volte superiori alle spese per formazione dirette che il prestatore in questione aveva corrispondere ai suoi subappaltatori. L'impiego non ottimale delle risorse per questo contratto era stato sottolineato anche da un ispettore dell'organismo pagatore (prima dell'audit della Corte), ma senza conseguenze per quanto concerne il pagamento effettuato. Ne risulta che le autorità del Regno Unito prevedono di introdurre un regime di controllo più rigoroso del piano delle erogazioni.



1 Pochi altri costi sarebbero le spese di pubblicità e le spese amministrative.  
 2 Secondo la richiesta di pagamento.

Fonte: Corte dei conti europea.

**L'estensione dell'audit espletato dalla Commissione non ha fornito informazioni sufficienti sulle debolezze riscontrate dalla Corte**

**56**

Tramite propri audit, la Commissione deve monitorare i sistemi di gestione e di controllo istituiti negli Stati membri<sup>26</sup>. I servizi di trasferimento delle conoscenze e di consulenza sono ritenuti di notevole importanza per l'ulteriore sviluppo della società rurale e della sua economia. Tuttavia, l'estensione dell'audit espletato dalla Commissione per monitorare la gestione di tali misure non ha consentito di ottenere sufficienti informazioni pertinenti sulle procedure di attuazione e di controllo degli Stati membri, né di rilevare e correggere alcuna delle debolezze evidenziate in precedenza.

**57**

La Commissione non ha condotto alcun audit specifico sulle misure di trasferimento delle conoscenze e di consulenza nel periodo 2007-2013, adducendo come ragione il fatto che l'importo dei finanziamenti coinvolti è relativamente basso. Nel 2010, un più ampio lavoro di audit ha compreso la misura 111 nell'ambito della sua estensione. Detto audit ha rivelato diverse debolezze nel sistema di gestione e di controllo (controlli chiave) e ha dato luogo a una rettifica finanziaria<sup>27</sup>.

**I fondi dell'UE non sono coordinati con altri fondi per fornire una erogazione efficiente dei servizi di trasferimento delle conoscenze e di consulenza**

**58**

Come già indicato al paragrafo 13, è possibile che le attività di trasferimento delle conoscenze e di consulenza per gli operatori rurali siano finanziate da fonti diverse dal FEASR. Durante le visite di audit e sulla scorta dell'indagine condotta (cfr. paragrafo 20), la Corte ha rilevato che altri fondi dell'UE (in particolare l'FSE), nonché fonti di finanziamento nazionali e regionali, forniscono risorse finanziarie.

**59**

Al fine di evitare un doppio finanziamento delle stesse attività da parte di fondi diversi, gli Stati membri sono tenuti a tracciare linee di demarcazione tra i vari fondi nei loro PSR<sup>28</sup> e ad attuare procedure di gestione efficaci<sup>29</sup>.

**60**

La distinzione tra i diversi fondi dell'UE non era tuttavia responsabilità dei soli Stati membri. Sarebbe dovuta iniziare a livello della Commissione con un adeguato coordinamento tra le direzioni generali responsabili dei diversi fondi. La Commissione avrebbe dovuto valutare l'adeguatezza delle linee di distinzione e approvarle nell'ambito dei piani strategici nazionali per lo sviluppo rurale, emanare orientamenti e controllare l'attuazione delle misure negli Stati membri.

- 26 Articolo 59, paragrafo 2, del regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012.
- 27 Le rettifiche finanziarie possono essere operate dalla Commissione quando la spesa, le operazioni o le pratiche sono irregolari e non sono state rettificate dallo Stato membro. Le rettifiche finanziarie possono essere effettuate anche qualora nel sistema di gestione e di controllo vi sia una grave carenza che ha messo a rischio il contributo dell'UE già versato a beneficio di un programma, o qualora uno Stato membro non abbia effettuato indagini sulle irregolarità né operato le rettifiche necessarie.
- 28 Articolo 60 del regolamento (CE) n. 1698/2005.
- 29 Articolo 24, paragrafo 5, del regolamento (CE) n. 65/2011 della Commissione, del 27 gennaio 2011, che stabilisce modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio per quanto riguarda l'attuazione delle procedure di controllo e della condizionalità per le misure di sostegno dello sviluppo rurale (GU L 25 del 28.1.2011, pag. 8).

### 61

Per il periodo di programmazione 2007-2013, la Commissione non ha emanato alcun orientamento sulla distinzione dei fondi o su come evitare il rischio di doppio finanziamento, e ha approvato i PSR degli Stati membri senza chiedere ulteriori dettagli sui meccanismi applicati per evitare il doppio finanziamento. La Corte ha individuato diversi casi in cui attività analoghe erano state finanziate con fondi diversi e la distinzione tra i fondi era stata vaga. L'inconveniente palese di questa situazione è la possibile duplicazione delle strutture di gestione. Maggiore è la mancanza di chiarezza della distinzione, associata a procedure di gestione e non funzionano bene, maggiore è il rischio di doppio finanziamento.

### 62

Nondimeno, la Corte ha rilevato che alcuni Stati membri hanno attuato buone pratiche per mitigare il rischio di doppio finanziamento, come ad esempio la timbratura delle fatture (Spagna (Galizia), Austria, Polonia), le dichiarazioni da parte dei beneficiari (Spagna (Galizia)), nonché consultazioni tra autorità competenti e controlli obbligatori in fase di presentazione delle domande (Svezia).

### 63

Per quanto riguarda la distinzione tra i diversi fondi dell'UE, la Corte ha verificato i piani strategici nazionali e i PSR degli Stati membri per il periodo di programmazione 2007-2013, riscontrando le seguenti debolezze:

- in Spagna (Galizia), le azioni di formazione al di fuori della «normale istruzione» nelle zone rurali potevano essere sostenute dal FEASR, dall'FSE o dal FESR. Nessun criterio di distinzione pertinente era stato tuttavia definito. Alcuni esempi riguardano sia i corsi di informatica nelle zone rurali sia i corsi sull'imprenditorialità cooperativa nelle zone rurali finanziati dal FEASR (misura 111), dal FESR o dall'FSE;
- nel Regno Unito (Inghilterra), i corsi finanziati dall'FSE riguardanti la leadership e la gestione, le competenze informatiche e burocratiche erano aperti a tutte le aziende, incluse le imprese rurali, anche se i criteri di distinzione sembravano escluderle;
- in Polonia, attività di formazione simili erano state finanziate a titolo del programma operativo Capitale umano dell'FSE e della misura 111;
- in Belgio (Vallonia), attività analoghe potevano essere finanziate nell'ambito della misura 331 e dell'FSE. Questa misura è stata avviata con i finanziamenti per lo sviluppo rurale, ma è stata poi abbandonata. Le autorità belghe hanno spiegato che i prestatori di formazione hanno preferito il finanziamento dell'FSE, perché le norme relative al rimborso dei costi previste dall'FSE sono, a loro avviso, meno rigorose di quelle del FEASR.

**64**

In Spagna (Galizia), dall'audit è emerso che il sistema aveva corso il rischio di doppio finanziamento (da parte della misura 115 e dell'FSE), in quanto i costi del personale neoassunto erano rimborsati da entrambi i fondi. È stato rilevato un caso in cui un prestatore di servizi aveva beneficiato sia dell'FSE (122 400 euro) in relazione alla creazione di posti di lavoro sia della misura 115 (124 700 euro).

**65**

Nel nuovo periodo di programmazione 2014-2020, i regolamenti applicabili sottolineano l'importanza di una maggiore coerenza tra i fondi dell'UE. Il nuovo approccio pone minor enfasi sulla demarcazione e maggior enfasi sulla complementarità. Da parte della Commissione sono mancati tuttavia orientamenti operativi. La Corte ha analizzato gli accordi di partenariato e non è chiaro, per vari Stati membri, in che modo nel nuovo periodo si ovvierà alle debolezze di coordinamento verificatesi nel periodo di programmazione 2007-2013.

**Parte III — Procedure per monitorare e valutare i risultati delle attività di trasferimento delle conoscenze e di consulenza**

**66**

Un elemento chiave per garantire che i fondi dell'UE siano ben spesi è costituito dal monitoraggio e dalla valutazione<sup>30</sup>. Come illustrato nella **figura 4** e nel paragrafo 1, il monitoraggio e la valutazione possono fornire un contributo alle analisi a breve termine e alle specifiche del programma entro il periodo di programmazione settennale e nella progettazione di programmi a più lungo termine per il futuro.

**67**

In assenza di un modello utilizzato dalla Commissione a tale scopo, per la valutazione dei programmi di formazione la Corte fa riferimento a un modello riconosciuto, ossia il modello a quattro livelli di Kirkpatrick. I principi di questo modello sono applicabili a qualsiasi programma di formazione (cfr. **allegato II**). I quattro livelli del modello di Kirkpatrick sono concepiti come una sequenza di modalità di valutazione dei programmi di formazione. Quando si passa da un livello a quello successivo, il processo diventa più complesso e richiede più tempo, ma ogni livello successivo fornisce anche informazioni più preziose<sup>31</sup>.

30 Il monitoraggio consiste nell'esame regolare della spesa, delle realizzazioni e dei risultati, e fornisce informazioni aggiornate sullo stato di avanzamento dei programmi rispetto alle previsioni. La valutazione consiste in una raccolta e analisi periodiche di elementi probatori — tra cui le informazioni elaborate per il monitoraggio — che permette di trarre conclusioni sull'efficacia e l'efficienza di un programma o di una politica.

31 Donald L. Kirkpatrick, James D. Kirkpatrick, *Evaluating Training Programs: The Four Levels*, 3ª edizione, 2006, pag. 21.

## Osservazioni

### 68

Le informazioni ottenute attraverso i livelli 1 e 2 (reazione e apprendimento) sono utili specialmente per individuare i problemi legati alla qualità del servizio erogato, la portata delle attività ecc. Queste informazioni possono contribuire ad affinare le specifiche delle azioni successive o a migliorare la selezione di prestatori nelle successive gare di appalto o nei futuri inviti a presentare proposte. I livelli 3 e 4 (comportamento e risultati) possono essere utilizzati per valutare l'impatto e gli effetti delle azioni e servono scopi più strategici, quali rivalutare i bisogni, individuare nuovi bisogni, ecc.

**I riscontri diretti dei partecipanti alla formazione sono spesso raccolti dagli organismi di formazione, ma raramente sono utilizzati dalle autorità degli Stati membri per migliorare le azioni successive**

### 69

La Corte ha riscontrato che, nel caso delle misure del FEASR concernenti il trasferimento delle conoscenze, la maggior parte degli Stati membri ottiene un riscontro immediato dai partecipanti alla formazione, anche se non lo utilizza, come sarebbe possibile, per valutare la qualità della formazione o per modificare i corsi. Pochi Stati membri monitorano le informazioni concernenti l'apprendimento effettivo (livello 2).

### 70

Nella maggior parte degli Stati membri controllati, i partecipanti alla formazione compilano moduli di *feedback* (detti anche «schede di gradimento» o «schede di soddisfazione») subito dopo aver terminato la formazione. Ciò è in gran parte fatto su iniziativa del prestatore dei servizi, ma alcune autorità degli Stati membri hanno sviluppato orientamenti o moduli di *feedback* standardizzati (cfr. anche **riquadro 9**).

### 71

In molti casi, tuttavia, le autorità degli Stati membri non utilizzano pienamente le informazioni raccolte. In Polonia, i risultati consolidati di una sola domanda sulla qualità sono trasmessi alle autorità nella relazione finale, durante la fase di pagamento. In Austria, né i moduli di *feedback* né l'analisi degli stessi sono trasmessi alle autorità. In Spagna (Galizia), nel caso di azioni di formazione gestite attraverso un intervento diretto, i servizi centrali delle autorità non ricevono i moduli compilati dai coordinatori del progetto.



### Esempi di buone pratiche relative alla raccolta di informazioni per la valutazione dei progetti

Le autorità della **Polonia** mettono a disposizione dei prestatori di servizi moduli di feedback standardizzati contenenti 11 domande sulla qualità dei corsi.

Le autorità del **Regno Unito (Inghilterra)** consentono ai prestatori di utilizzare i propri modelli di valutazione, ma garantiscono, per mezzo di orientamenti, che detti moduli soddisfino i requisiti minimi. Ai partecipanti vengono date tre o più opzioni (ad esempio, molto soddisfatto, soddisfatto o non soddisfatto) per valutare sei elementi diversi: ritmo e contenuto del corso, materiali, sede e strutture, livello di supporto da parte del tutor, qualità complessiva e pertinenza delle competenze. I partecipanti sono inoltre tenuti a confermare la pertinenza delle competenze e la probabilità di metterle in pratica. È disponibile una sezione in cui inserire osservazioni e proposte di miglioramento.

Sempre nel **Regno Unito (Inghilterra)**, le autorità conducono un sondaggio telefonico presso partecipanti selezionati in modo casuale. L'obiettivo principale del sondaggio telefonico è quello di verificare la presenza, ma è anche un meccanismo utile per ottenere riscontri.

In **Austria**, la Corte ha constatato un buon esempio: la valutazione è stata integrata nel concetto di un corso di gestione innovativo per le donne attive nel settore dello sviluppo rurale. Il corso comprendeva una valutazione di elementi qualitativi per modulo, quali l'ambiente di apprendimento, i contenuti del corso e la pertinenza pratica, nonché la qualità dei formatori e dei documenti di apprendimento. I formatori erano tenuti a effettuare un'autovalutazione, che veniva poi confrontata con la valutazione dei partecipanti e, infine, il prestatore veniva invitato a discutere con le autorità austriache sui riscontri. I partecipanti erano invitati a presentare anche un documento d'esame, su cui lavoravano costantemente durante il corso; il prestatore prevede di condurre un sondaggio dopo 1-2 anni per verificare se i partecipanti stiano ancora utilizzando le conoscenze e le competenze acquisite. Le interviste ai partecipanti, che confermano i risultati positivi della valutazione, sono rese disponibili anche su Internet.

## 72

La maggior parte delle autorità degli Stati membri visitati nel corso dell'audit non controlla in che misura i partecipanti acquisiscano realmente le conoscenze, competenze e attitudini previste sulla base della loro partecipazione all'evento di apprendimento (equivalente al livello 2 del modello di Kirkpatrick (apprendimento)). In Spagna, ad esempio, le autorità non hanno verificato quanti partecipanti alla formazione abbiano realmente sostenuto l'esame per il quale è stato offerto il corso di preparazione. Nel Regno Unito (Inghilterra), le autorità

non monitorano le percentuali di riuscita per i corsi di certificazione e la Corte ha riscontrato casi in cui anche il contraente principale non era a conoscenza delle percentuali di riuscita dei corsi tenuti dal suo subappaltatore. In Polonia, non esistono test o colloqui, prima o dopo l'evento formativo, per valutare ciò che ha appreso il partecipante. Il certificato che i partecipanti ricevono al termine dell'evento di formazione è semplicemente una conferma della loro partecipazione e non una conferma del superamento di una verifica finale.

## 73

In Austria, al contrario, nel caso di corsi di certificazione, i partecipanti sono tenuti a superare un esame. I prestatori devono monitorare e valutare i corsi secondo determinati criteri e presentare una sintesi dei risultati alla Camera dell'agricoltura nazionale. Secondo i dati forniti, oltre 850 certificati sono emessi ogni anno, il che rappresenta una percentuale di riuscita del 95 % circa.

**Esistono alcuni esempi di buone pratiche in cui gli Stati membri si adoperano per raccogliere informazioni utili circa l'impatto delle attività di trasferimento delle conoscenze e di consulenza**

## 74

Come indicato nella sezione precedente, gli Stati membri non sfruttano appieno le possibilità offerte dalla valutazione dei progetti. Alcuni Stati membri hanno commissionato sondaggi o studi di valutazione a livello di programmi di formazione, con l'obiettivo di ottenere informazioni sui cambiamenti del comportamento (livello 3 del modello di Kirkpatrick) e sull'impatto (livello 4 del modello di Kirkpatrick). Tali studi devono iniziare con la raccolta dei dati di valutazione di base, che talvolta avviene molto tempo dopo la conclusione dei corsi, rendendo in tal modo ancora più difficile e dispendioso in termini di tempo trarre conclusioni significative.

## 75

In Svezia, le regolari indagini via posta effettuate su scala nazionale dal servizio statistico svedese forniscono *feedback* su tutti e quattro i livelli di valutazione. L'ultima indagine è stata condotta nella primavera del 2010 su 8 000 soggetti che avevano partecipato ad attività di trasferimento delle conoscenze o di consulenza per lo sviluppo rurale. Studi simili sono stati condotti nel 1999 e nel 2006 e una nuova indagine è prevista per il 2015<sup>32</sup>.

## 76

In Austria, le autorità hanno commissionato una valutazione specifica delle misure 111 e 331. Gli autori dello studio utilizzano i seguenti quattro metodi: analisi di studi, relazioni e altri documenti nazionali e internazionali; indagine online di operatori rurali (partecipanti e non partecipanti a misure di formazione), prestatori di servizi di formazione e funzionari; «colloqui in forma di dialogo» della durata di 1-2 ore; «caffè di valutazione». Gli autori forniscono numerose informazioni dettagliate, ad esempio sui benefici stimati delle misure di formazione in generale e dei diversi tipi di azioni, o sugli ostacoli alla partecipazione. D'altro canto, fanno anche notare le debolezze del sistema austriaco e suggeriscono l'introduzione di una selezione comparativa dei progetti, che usi indicatori di successo specifici per progetto<sup>33</sup>.

## 77

Anche i dati raccolti attraverso gli studi esterni nel Regno Unito (Inghilterra) e in Svezia consentono trarre conclusioni sui benefici della formazione e della consulenza (cfr. **riquadro 10**).

- 32 Jordbruksverket: Kompetensutveckling inom landsbygdsprogrammet — Rapport från en statistisk undersökning genomförd. Rapport 2010:30. Jordbruksverket: Analys av kompetensutvecklingen inom landsbygdsprogrammet — Fördjupning av rapport 2010:30. Rapport 2011:39.
- 33 C. Mandl e T. Kuttner, *Bildungsevaluierung Ländliche Entwicklung LE 07-13 — Endbericht*, Vienna, 2013.

## Esempi di studi sull'impatto del trasferimento delle conoscenze e della consulenza finanziati dallo sviluppo rurale



### Regno Unito (Inghilterra)

Nel 2013, il Countryside and Community Research Institute (Università di Gloucestershire) ha ultimato una relazione<sup>34</sup> in cui ha tentato di valutare il rendimento in termini sociali dell'investimento (*Social Return on Investment, SROI*) degli assi 1 e 3 del PSR per l'Inghilterra, utilizzando quattro aree di studi di casi.

La relazione ha concluso, tra l'altro, che in larga misura i benefici osservati (per esempio una migliore sostenibilità in azienda, l'impegno del settore zootecnico riguardo alla salute degli animali e alle competenze, miglioramenti delle pratiche di gestione del suolo e del territorio, lo sviluppo delle capacità locali in termini di valore aggiunto nell'asse 1) riflettono i livelli di investimento in formazione e in consulenza.



### Svezia

Uno studio sul monitoraggio dei pesticidi in un piccolo bacino agricolo della Svezia meridionale (fiume Vemmenhög), iniziato nel 1990, dimostra che la presenza di residui di pesticidi nei corsi d'acqua è diminuita del 90 %, nonostante vi siano state variazioni quasi nulle nella quantità di prodotti chimici fitosanitari utilizzati. L'analisi mostra che questo è in gran parte il risultato di una maggiore consapevolezza fra gli operatori agricoli dell'utilizzo sicuro dei pesticidi, a seguito dell'avvio di servizi di consulenza in tale settore nel 1994.

<sup>34</sup> Cfr. *An assessment of the Social Return on Investment of Axes 1 and 3 of the Rural Development Programme for England*, relazione finale, a cura del Countryside and Community Research Institute per conto del Department for Environment Food and Rural Affairs, 1 novembre 2013.

## 78

In Svezia, dal 2001, un'iniziativa chiamata *Greppa Näringsen* (Obiettivo sui nutrienti)<sup>35</sup> fornisce consulenza ambientale gratuita ad aziende agricole con più di 50 ettari e/o più di 25 unità di bestiame. Il finanziamento è ottenuto attraverso il FEASR e il reinvestimento delle tasse ambientali. L'iniziativa offre, tra l'altro, corsi per operatori agricoli e consulenti, e fornisce gli

strumenti per il calcolo del bilancio dei nutrienti. La valutazione della consulenza alle aziende agricole è integrata attraverso visite di controllo e indagini trimestrali. La soddisfazione degli agricoltori riguardo alle visite di consulenza è molto alta e, indicazione ancora più importante dell'esito positivo, le eccedenze di azoto e fosforo e le emissioni di ammoniaca per azienda agricola sono state ridotte.

<sup>35</sup> <http://www.greppa.nu>

### I dati raccolti per ottenere i risultati aggregati dei servizi di trasferimento delle conoscenze e di consulenza a livello dell'UE non sono attendibili

#### 79

Le sezioni precedenti si riferiscono al monitoraggio e alla valutazione principalmente come strumenti per migliorare le specifiche e l'esecuzione dei servizi di trasferimento delle conoscenze e di consulenza a livello di Stati membri. A livello dell'UE, il regolamento sullo sviluppo rurale ha istituito un «quadro comune per il monitoraggio e la valutazione» (QCMV) per il periodo 2007-2013<sup>36</sup>. Introdotto nel 2007, si trattava di un nuovo sistema che prevedeva indicatori comuni per misurare i progressi nella realizzazione degli obiettivi dello sviluppo rurale, in modo tale da poter confrontare i singoli PSR e aggregarne i dati. Un regolamento della Commissione<sup>37</sup> stabilisce requisiti più specifici ed elenca indicatori comuni iniziali, di realizzazione, di risultato e di impatto. Poiché gli indicatori comuni non possono cogliere pienamente tutti gli effetti dei singoli PSR, gli Stati membri potrebbero anche stabilire un numero limitato di indicatori supplementari. Tuttavia, nessuno degli Stati membri controllati ha definito indicatori supplementari per le misure di trasferimento delle conoscenze e di consulenza.

#### 80

L'audit della Corte ha confermato gravi debolezze nella disponibilità e nella qualità delle informazioni di monitoraggio e valutazione in materia di spesa per lo sviluppo rurale, come evidenziato nella relazione speciale n. 12/2013<sup>38</sup>.

#### 81

Nel corso del presente audit, la Corte ha rilevato le seguenti debolezze:

- in Polonia, il metodo di calcolo utilizzato non era in linea con gli orientamenti del QCMV, dando luogo a enormi differenze riguardo al numero di giornate di formazione effettive<sup>39</sup>;
- il Regno Unito (Inghilterra) e la Spagna (Galizia) non hanno potuto fornire l'integralità dei dati richiesti e l'Austria ha assegnato i progetti a tipologie erranee del QCMV (con conseguente numero inaffidabile di partecipanti e di giornate di formazione per i diversi tipi di attività).

#### 82

In Svezia, nota positiva, i prestatori e le autorità sono tenute a registrare i partecipanti di ogni singola formazione o attività di consulenza online in una banca dati comune. I dati finanziari e le informazioni relative ai controlli amministrativi sui progetti sono registrati in una banca dati a parte. Ai fini della comunicazione dei dati di monitoraggio alla Commissione, entrambe le banche dati devono essere collegate attraverso il numero di progetto. Tuttavia, la separazione in due banche dati significa che non può essere fornita nessuna informazione finanziaria a livello di singola attività formativa o di consulenza, ad esempio sui costi per partecipante e/o giornata di formazione. Inoltre, i collegamenti tra le banche dati sono problematici e la Corte ha rilevato problemi riguardanti l'attendibilità dei dati.

36 Articolo 80 del regolamento (CE) n. 1698/2005.

37 Regolamento (CE) n. 1974/2006. L'elenco completo degli indicatori comuni è riportato nell'allegato VIII.

38 Relazione speciale n. 12/2013 «La Commissione e gli Stati membri possono dimostrare che le risorse finanziarie dell'UE destinate alla politica di sviluppo rurale sono ben spese?» (<http://www.eca.europa.eu>).

39 Secondo gli orientamenti del QCMV, l'indicatore «Numero di giorni di formazione ricevuta» deve essere calcolato come la somma del numero di ore di formazione impartita a tutti i richiedenti, diviso per otto [ore]. Le autorità polacche, tuttavia, hanno indicato nelle loro statistiche del QCMV per il 2013 solamente il numero di giorni di formazione svolta.

**83**

Inoltre, l'analisi dei dati aggregati disponibili presso la Commissione è chiaramente fuorviante per alcuni Stati membri (cfr. **riquadro 11**).

**84**

La Commissione coordina il QCMV, dato che i servizi della Commissione rivedono le relazioni annuali sullo stato di avanzamento e aggregano i dati di monitoraggio. Possono presenziare in qualità di osservatori ai comitati di sorveglianza degli Stati membri e incontrano a cadenza annuale le autorità di gestione per esaminare i principali risultati dell'anno precedente per ciascun PSR. La Commissione è inoltre tenuta a presentare una serie di relazioni sullo stato di attuazione e sui risultati della politica di sviluppo rurale.

**85**

Tuttavia, la Commissione non è sempre al corrente delle anomalie e dei problemi di raccolta dei dati negli Stati membri e ha pubblicato i dati aggregati senza assicurarsi della loro coerenza. In mancanza di dati attendibili, la Commissione non è pertanto in grado di valutare se i fondi del FEASR per le azioni di trasferimento delle conoscenze e di consulenza siano ben spesi, né se stiano conseguendo i valori-obiettivo fissati per le azioni.

**Riquadro 11****Esempi di dati inesatti riguardanti gli indicatori del QCMV****Misura 111**

- La Corte ha rilevato che il QCMV ha indicato in maniera non realistica cifre elevate in **Danimarca**. I dati relativi alle realizzazioni indicavano, ad esempio, 7 770 euro di spesa del FEASR per partecipante alla formazione e 123 708 euro per giorno di formazione nel periodo 2007-2011. I dati per il periodo 2007-2012 mostrano ancora valori simili.
- Allo stesso modo, i dati relativi alle realizzazioni per la **Francia (Martinica, Guadalupa e Riunione)** per il periodo 2007-2012 hanno determinato valori elevati non realistici per le spese del FEASR per giorno di formazione o per partecipante (per esempio, 382 333 euro per giorno di formazione in Martinica o 31 498 euro per partecipante a Guadalupa), a causa del fatto che gli importi monetari sono stati codificati per l'intera misura, mentre le giornate di formazione o i partecipanti sono stati codificati per sottomisura.

**Misura 115**

- I dati relativi alle realizzazioni indicano che 373 nuovi servizi di consulenza sono stati sostenuti attraverso la misura 115 in **Spagna** (vale a dire più del 50 % di tutti i nuovi servizi di consulenza sostenuti nell'UE). Tuttavia, è emerso che tutti i pagamenti annuali agli stessi prestatori sono stati contati come «nuovi servizi» e quindi il dato non corrisponde al numero effettivo di nuovi servizi di consulenza creati con il sostegno della misura, che è di gran lunga più basso.

## Osservazioni

### 86

La normativa prevede un nuovo sistema comune di monitoraggio e valutazione (SCMV) relativo allo sviluppo rurale per il periodo 2014-2020<sup>40</sup> che integra una serie di modifiche rispetto al precedente, come ad esempio la raccolta di meno dati e la valutazione intermedia secondo le esigenze degli Stati membri. I nuovi indicatori di realizzazione sono i seguenti:

- misura 01: numero di operazioni sostenute, numero di giornate di formazione impartita, numero di partecipanti alla formazione;
- misura 02: numero di operazioni sostenute, numero di beneficiari che hanno ricevuto consulenza, numero di consulenti formati<sup>41</sup>.

### 87

Per la misura 01, le comunicazioni saranno effettuate per tipo di operazione, evitando così il problema che le attività con un numero ridotto di partecipanti siano segnalate con lo stesso indicatore degli eventi con un gran numero di partecipanti. Per quanto riguarda le misure di trasferimento delle conoscenze e di consulenza, il quesito comune di valutazione è formulato come segue: «In che misura gli interventi del PSR hanno favorito l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita e la formazione professionale nel settore agricolo e forestale?»<sup>42</sup>.

### 88

È evidente che la Corte non ha potuto valutare al momento dell'audit in che misura il nuovo SCMV ponga rimedio alle debolezze evidenziate in precedenza. Tuttavia, valutare il successo delle misure solo sulla base del numero di partecipanti o del numero di giornate di formazione impartita, oppure sulla base di un generico quesito di valutazione non fornirà un *feedback* dettagliato sul successo o meno dei fondi destinati alle misure.

- 40 Cfr. articoli 14-16 del regolamento di esecuzione (UE) n. 808/2014 della Commissione, del 17 luglio 2014, recante modalità di applicazione del regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) (GU L 227 del 31.7.2014, pag. 18).
- 41 Indicatori di realizzazione 11-14; cfr. allegato IV del regolamento di esecuzione (UE) n. 808/2014 della Commissione.
- 42 Cfr. allegato V del regolamento di esecuzione (UE) n. 808/2014 della Commissione.

## 89

Alle attività di trasferimento delle conoscenze e di consulenza è stato attribuito un elevato livello di priorità per lo sviluppo rurale. L'importanza dell'istruzione e della formazione professionale, dello sviluppo delle competenze, dell'apprendimento permanente e del trasferimento delle conoscenze è stata sottolineata dal Parlamento europeo e dai commissari dell'UE responsabili dell'agricoltura, e trova riscontro nel quadro giuridico dell'UE.

## 90

Ai fini dell'audit, la Corte si è posta il seguente quesito:

**Sono stati posti in essere sistemi di gestione e di controllo per erogare efficacemente misure di trasferimento delle conoscenze e di consulenza per lo sviluppo rurale?**

## 91

Per essere efficaci e ottenere l'impatto desiderato, i fondi destinati alle misure di formazione e di trasferimento delle conoscenze devono essere spesi in risposta ai bisogni individuati in termini di conoscenze e competenze, bisogni che possono cambiare nel corso di un periodo di programmazione. Le attività selezionate per rispondere a questi bisogni devono essere attuate in modo economicamente efficiente da prestatori adeguatamente qualificati ed esperti, e i risultati dovrebbero essere misurabili e dovrebbero essere valutati, per poter ottenere informazioni su quanto effettivamente conseguito. Tuttavia, dall'audit della Corte è emerso che, stanti le debolezze riscontrate nei sistemi di gestione e controllo degli Stati membri e nella supervisione delle misure operata dalla Commissione, ciò non è avvenuto.

## 92

Nel complesso, la gestione e il controllo delle attività di trasferimento delle conoscenze e di consulenza non sono stati sufficienti rispetto all'importanza delle misure e agli esiti attesi per tali attività. Troppo spesso, qualsiasi tipo di formazione è stato ritenuto «buono» e ammissibile a beneficiare di un sostegno pubblico; solo raramente è stata svolta una debita analisi e le attività formative sono state indirizzate verso aree in cui fossero in grado di avere un impatto concreto. Le debolezze riportate nella presente relazione riguardano principalmente la gestione delle misure operata dagli Stati membri. Tuttavia, il ruolo svolto dalla Commissione nel guidare e sorvegliare gli Stati membri non dovrebbe essere sottovalutato.

## Conclusioni e raccomandazioni

### 93

La Corte ha constatato che le procedure degli Stati membri per l'individuazione e la selezione di prestatori di servizi pertinenti presentavano lacune. Pur avendo attuato procedure per individuare i bisogni in termini di conoscenze e di competenze degli operatori rurali, i bisogni individuati sono stati definiti in termini troppo generici. Gli Stati membri non sono giunti fino a individuare le attività più pertinenti (ad esempio, specifici corsi di formazione) all'interno di tali aree e hanno fatto affidamento principalmente sulle proposte dei prestatori. Secondo la Corte, il coinvolgimento di prestatori e parti interessate può potenzialmente portare a una migliore attuazione delle misure, ma la responsabilità ultima incombe alle autorità degli Stati membri (paragrafi 23-27).

### 94

Con specifico riferimento al sostegno del FEASR per l'istituzione di servizi di consulenza (precedente misura 115), il sostegno è stato talvolta utilizzato per finanziare organi consultivi permanenti e per la creazione di servizi che in realtà non erano nuovi (cfr. paragrafo 28 e **riquadro 3**).

### Raccomandazione 1 Analisi dei bisogni

- a) Gli Stati membri dovrebbero porre in essere procedure per analizzare i bisogni in termini di conoscenze e competenze degli operatori rurali, che vadano oltre la definizione di ampie tematiche, segnatamente per i periodi in cui sono banditi inviti a presentare proposte o gare d'appalto. Gli Stati membri dovrebbero, sistematicamente (cfr. paragrafo 24 e figura 4), far sì che i pertinenti servizi di trasferimento delle conoscenze e di consulenza siano specificati e selezionati sulla base di tale analisi ed evitare il rischio che il processo sia guidato dal prestatore.
- b) La Commissione dovrebbe fornire indicazioni addizionali agli Stati membri sulle modalità di svolgimento di queste analisi sistematiche, incoraggiandoli a formularle in termini specifici anziché generali.
- c) Con specifico riferimento all'istituzione di servizi di consulenza (precedente misura 115), gli Stati membri dovrebbero far sì che, per il periodo di programmazione 2014-2020, il sostegno del FEASR venga concesso solo in presenza di una carenza comprovata nei servizi pertinenti nell'area in questione e laddove sussista il bisogno di finanziare nuovi membri del personale, strutture e/o attrezzature.
- d) La Commissione dovrebbe fornire senza indugio ulteriori orientamenti specifici agli Stati membri per quanto riguarda l'istituzione di servizi di consulenza, nonché monitorarne successivamente il rispetto da parte degli Stati membri.

## Conclusioni e raccomandazioni

### 95

Nel periodo di programmazione 2007-2013, gli Stati membri erano tenuti giuridicamente a far sì che fossero selezionati solo prestatori di servizi di consulenza di elevata qualità<sup>43</sup>. Tale disposizione non esisteva per i prestatori di servizi di formazione e, a questo proposito, dall'audit sono emerse numerose carenze nella gestione operata dagli Stati membri. L'introduzione, nel nuovo periodo di programmazione, di requisiti normativi in materia di adeguate capacità dei prestatori di formazione potrebbe aiutare a risolvere questi problemi<sup>44</sup> (paragrafi 30-34).

### 96

La Corte ha rilevato, tuttavia, che gli Stati membri non sempre hanno garantito una concorrenza equa e trasparente nella selezione dei prestatori di servizi e attività di trasferimento delle conoscenze. Un mero riferimento agli appalti pubblici non garantisce una selezione comparativa, in quanto non vi sono, in particolare, chiari orientamenti per quanto riguarda l'erogazione *in-house*, il subappalto e la valutazione dell'erogazione dei servizi da parte di consorzi, nonostante tali pratiche siano diffuse. La maggior parte degli Stati membri controllati non garantisce una concorrenza equa o trasparente nella scelta dei prestatori di servizi (paragrafi 35-46).

### Raccomandazione 2 Selezione dei prestatori

- a) Per il nuovo periodo di programmazione 2014-2020, gli Stati membri dovrebbero selezionare i prestatori di servizi cui assegnare i fondi pubblici attraverso procedure concorrenziali eque e trasparenti, indipendentemente dal fatto che si tratti di inviti a presentare proposte o appalti pubblici. In particolare, gli Stati membri dovrebbero migliorare la loro valutazione delle qualifiche e dell'esperienza dei prestatori di formazione, secondo quanto previsto dalla nuova normativa, e far sì che i rispettivi criteri di selezione o di aggiudicazione non favoriscano determinati prestatori o tipi di prestatori.
- b) La Commissione dovrebbe fornire, senza indugio, orientamenti specifici aggiuntivi riguardanti l'erogazione *in-house*, il subappalto e la valutazione dall'erogazione dei servizi da parte di consorzi. Inoltre, la Commissione dovrebbe assicurarsi che le procedure degli Stati membri siano monitorate adeguatamente e che la selezione delle attività di trasferimento delle conoscenze e di consulenza sia comparativa, equa e trasparente.

43 Articolo 15, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1974/2006.

44 Articolo 14, paragrafo 3, del regolamento (UE) n. 1305/2013.

## Conclusioni e raccomandazioni

### 97

La Corte ha inoltre rilevato che gli Stati membri non hanno garantito l'efficienza economica delle attività finanziate e non si sono assicurati che se queste venissero opportunamente coordinate con altri fondi dell'UE. L'erogazione economicamente efficiente dei servizi di trasferimento delle conoscenze e di consulenza è essenziale per tutelare il bilancio dell'UE e i bilanci nazionali. La Corte ha riscontrato debolezze nei controlli che gli Stati membri sono tenuti a effettuare, sia in fase di presentazione della domanda sia in fase di pagamento. Sono emersi elementi indicanti che l'esborso degli Stati membri è stato eccessivo per taluni servizi e che i relativi costi non sono stati sufficientemente giustificati (paragrafi 52-55).

### 98

Dall'audit è altresì emerso che numerosi servizi analoghi sono finanziati tramite diversi fondi dell'UE (ad esempio tramite l'FSE, ma anche tramite il FEASR). Ciò comporta il rischio di doppio finanziamento e richiede la duplicazione di costose strutture di gestione, che la Corte considera antieconomiche. Per il periodo di programmazione 2014-2020, si sottolinea più la complementarità tra i fondi dell'UE che la precedente politica di distinzione; ciò implica una maggiore necessità di coordinamento per ovviare ai rischi descritti in precedenza (paragrafi 58-64).

### Raccomandazione 3 Efficacia dei costi

- a) Relativamente ai controlli efficaci circa la ragionevolezza dei costi, la Commissione e gli Stati membri dovrebbero attuare le raccomandazioni contenute nella relazione speciale della Corte in materia<sup>45</sup>. Più specificamente, gli Stati membri dovrebbero valutare la necessità di sostenere attività prontamente disponibili sul mercato a un prezzo ragionevole. Quando tale necessità è giustificata, gli Stati membri dovrebbero assicurarsi che i costi delle attività sostenute non superino i costi delle analoghe attività offerte dal mercato.
- b) Per effettuare un'attenta valutazione della complementarità tra i vari fondi dell'UE proposti dagli Stati membri per il periodo di programmazione 2014-2020, la Commissione dovrebbe basarsi sulle prime misure adottate per garantire la complementarità tra i fondi dell'UE, ad esempio tramite gruppi di lavoro specifici interservizi. Tale valutazione dovrebbe tradursi in un approccio coordinato mirato a sostenere le attività di trasferimento delle conoscenze, al fine di ridurre il rischio di doppio finanziamento e di duplicazione degli oneri amministrativi negli Stati membri.

45 Cfr. relazione speciale n. 22/2014 «Applicare il principio dell'economicità: tenere sotto controllo i costi delle sovvenzioni per i progetti di sviluppo rurale finanziati dall'UE» (<http://eca.europa.eu>).

## Conclusioni e raccomandazioni

### 99

Per quanto riguarda il monitoraggio e la valutazione dei risultati delle attività di trasferimento delle conoscenze e di consulenza, la Corte conclude che la Commissione e gli Stati membri non dispongono di procedure efficaci ed efficienti. La Corte non ha riscontrato esempi di sistemi in cui i risultati di precedenti inviti a presentare proposte o bandi di gara abbiano alimentato le analisi delle conoscenze e delle competenze e, da lì, l'elaborazione delle future procedure di selezione (paragrafi 66-78).

### 100

Inoltre, la Corte ha rilevato un'ulteriore conferma che i dati del QCMV non sono attendibili<sup>46</sup>. Il conteggio dei beneficiari fornisce solo, a giudizio della Corte, informazioni sulla popolarità di alcuni servizi, ma non sulla loro qualità o efficacia. Il risultato è che, nonostante molti milioni di euro siano spesi e diversi milioni di giornate di formazione organizzate, la Commissione e gli Stati membri non sono a conoscenza dell'impatto delle misure fornite, né sanno quali attività contribuiscono meglio agli obiettivi fissati (paragrafi 79-83 e 86-88).

### Raccomandazione 4 Monitoraggio, valutazione e *feedback*

- a) Gli Stati membri dovrebbero attuare sistemi di riscontro (*feedback*) che si avvalgano delle informazioni scaturenti dalle attività di monitoraggio e valutazione per migliorare i futuri inviti a presentare proposte e le future procedure di gara (cfr. paragrafo 24 e **figura 4**). I prestatori dovrebbero essere tenuti a fornire informazioni non solo sul grado di soddisfazione dei partecipanti riguardo ai servizi, ma anche a verificare se i partecipanti abbiano appreso quanto previsto. Tali risultati potrebbero essere utilizzati anche dai valutatori, per permetter loro di incentrare il lavoro di valutazione sulle analisi delle attività a livello di risultato e d'impatto.
- b) La Commissione dovrebbe fornire agli Stati membri orientamenti sulle modalità di applicazione di queste procedure di riscontro sistematiche, monitorandone l'introduzione da parte degli stessi. Inoltre, la Commissione dovrebbe far sì che gli Stati membri forniscano informazioni pertinenti e attendibili sulla qualità e sull'efficacia dei loro servizi di trasferimento delle conoscenze e di consulenza.

46 Cfr. inoltre Relazione speciale n. 12/2013 «La Commissione e gli Stati membri possono dimostrare che le risorse finanziarie dell'UE destinate alla politica di sviluppo rurale sono ben spese?» (<http://www.eca.europa.eu>).

## Conclusioni e raccomandazioni

### 101

La gestione delle misure operata dalla Commissione non corrisponde alle ambizioni definite per le attività o al contributo atteso alle priorità dell'UE. La Corte è dell'avviso che la Commissione non abbia sufficientemente adempiuto alle proprie responsabilità nell'ambito dei meccanismi di gestione concorrente, in particolare per quanto riguarda il monitoraggio dei sistemi di gestione e di controllo istituiti negli Stati membri (cfr. paragrafi 47-51, 56-57, 65 e 84-88).

### 102

L'entità della spesa per le misure di trasferimento delle conoscenze e di consulenza, in confronto ad altre misure di sviluppo rurale, non è elevata in termini relativi. Tuttavia, il potenziale effetto moltiplicatore delle attività di trasferimento delle conoscenze e di consulenza vuole che esse meritino una gestione e un monitoraggio migliori.

### Raccomandazione 5 Sorveglianza da parte della Commissione

La Commissione dovrebbe aumentare, senza indugio, il profilo di rischio delle misure di trasferimento delle conoscenze e di consulenza e potenziare di conseguenza le proprie attività di sorveglianza e gestione, onde fornire maggiori garanzie che gli Stati membri eroghino efficacemente i rispettivi servizi.

La presente relazione è stata adottata dalla Sezione I, presieduta da Augustyn KUBIK, membro della Corte, a Lussemburgo nella riunione del 22 luglio 2015.

*Per la Corte dei conti*



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA  
*Presidente*

## Attuazione delle misure di trasferimento delle conoscenze e di consulenza negli Stati membri controllati

Stato membro	Misura 111	Misura 114	Misura 115	Misura 331
Austria	attuata	non attuata	non attuata	attuata
Spagna (Galizia)	attuata	attuata	attuata	non attuata
Regno Unito (Inghilterra)	attuata	attuata	attuata	attuata
Polonia	attuata	attuata	non attuata	non attuata
Svezia <sup>1</sup>	attuata	attuata	non attuata	attuata

<sup>1</sup> In Svezia, i servizi di consulenza sono stati generalmente finanziati nell'ambito delle misure 111 e 331. Solamente la consulenza sulla condizionalità e sulla sicurezza sul lavoro è stata finanziata nell'ambito della misura 114.

## I «quattro livelli del modello di Kirkpatrick»<sup>1</sup>

In assenza di un modello utilizzato dalla Commissione o dagli Stati membri per analizzare i bisogni in termini di conoscenze e di competenze e per valutare i servizi di trasferimento delle conoscenze e di consulenza, la Corte ha cercato il supporto di esperti. Ciò ha portato all'applicazione del modello a quattro livelli di Kirkpatrick, una metodologia di valutazione molto influente per i programmi di formazione nel mondo delle imprese. Il modello può essere applicato anche in senso inverso, per fornire orientamenti utili per l'analisi dei bisogni in termini di conoscenze e competenze dei partecipanti («La fine è l'inizio»).

### a) Valutazione

**Livello 1 — Reazione:** fino a che punto i partecipanti reagiscono favorevolmente all'evento di apprendimento? Questo livello è di solito valutato attraverso moduli di *feedback*, reazione verbale, indagini post-formazione o questionari.

**Livello 2 — Apprendimento:** fino a che punto i partecipanti acquisiscono le conoscenze, le competenze e le attitudini previste sulla base della loro partecipazione all'evento di apprendimento? Questo livello è solitamente valutato attraverso test, prima e dopo l'evento di formazione. Colloqui o osservazioni possono essere ugualmente utilizzati.

**Livello 3 — Comportamento:** fino a che punto i partecipanti applicano quanto appreso durante la formazione una volta tornati al lavoro? Per valutare questo livello, sono necessari osservazione e colloqui nel corso del tempo per valutare il cambiamento, nonché la pertinenza e la sostenibilità dello stesso.

**Livello 4 — Risultati:** fino a che punto, a seguito dell'evento o degli eventi di apprendimento e di successivo rinforzo, si verificano gli effetti cui si mirava? Per valutare questo livello, sono di solito già esistenti misure mediante i normali sistemi di gestione e rendicontazione; la sfida è mettere in relazione tali cambiamenti e il partecipante.

### b) Analisi dei bisogni e concezione delle azioni

**Domanda n. 1:** quali sono i problemi specifici e le sfide delle zone rurali degli Stati membri o delle regioni? Le attività di trasferimento delle conoscenze e di consulenza contribuiscono alla loro soluzione, ossia sono pertinenti?

**Domanda n. 2:** in che modo dovrebbero operare («comportarsi») gli operatori rurali per contribuire alla soluzione dei problemi e delle sfide individuati?

**Domanda n. 3:** quali sono l'apprendimento, le conoscenze e le competenze concrete necessarie per consentire agli operatori rurali di operare nel modo desiderato, come indicato nella domanda n. 2?

**Domanda n. 4:** quali sono le preferenze degli operatori rurali per quanto riguarda l'ambiente, le condizioni, i metodi e gli strumenti di apprendimento?

I principi del modello di Kirkpatrick sono da prendere in considerazione quando si analizzano i bisogni in termini di conoscenze e competenze degli operatori rurali e si valutano i servizi di trasferimento delle conoscenze e di consulenza. Tuttavia, la Corte tiene a sottolineare che non favorisce né raccomanda esplicitamente il suo uso esclusivo. Esistono altri modelli per la valutazione dei programmi di formazione, come per esempio la *Phillips ROI Methodology*<sup>TM2</sup> o il *Framework for Designing and Analyzing Agricultural Advisory Services*, pubblicato dall'International Food Policy Research Institute (IFPRI)<sup>3</sup>.

---

1 J. Kirkpatrick e W. Kayser Kirkpatrick, *The Kirkpatrick Four Levels: A Fresh Look After 50 Years (1959-2009)*, aprile 2009.

2 Cfr. <http://www.roiinstitute.net/>

3 Regina Birner, Kristin Davis, John Pender, Ephraim Nkonya, Ponniah Anandajayasekeram, Javier Ekboir, Adiel Mbabu, David J. Spielman, Daniela Horna, Samuel Benin e Marc Cohen, *From «Best Practice» to «Best Fit»: A Framework for Analyzing Pluralistic Agricultural Advisory Services Worldwide*, Washington DC, 2006 (cfr. <http://www.ifpri.org/publication/best-practice-best-fit-0>).

## Sintesi

### III

Gli Stati membri e le regioni selezionano le misure e le operazioni da attuare tramite i PSR, secondo i bisogni individuati nella zona di programmazione. Tali bisogni devono essere ulteriormente precisati a livello di azioni di formazione concrete da attuare. La Commissione assicura che i PSR siano coerenti con gli obiettivi delle politiche e gli obblighi giuridici. L'attuazione vera e propria rientra fra le competenze degli Stati membri. La Commissione riceve informazioni in occasione delle riunioni del comitato di sorveglianza e tramite le relazioni sullo stato di attuazione fornite dagli Stati membri.

### IV

Sono necessarie attività di formazione e altre attività di trasferimento delle conoscenze per rafforzare le competenze tecniche e le competenze trasversali e contribuire così a migliorare i risultati conseguiti dagli operatori rurali. I prestatori di servizi rispondono alle gare d'appalto o agli inviti a presentare proposte preparati sulla base dei bisogni individuati a seguito dell'analisi SWOT effettuata dagli Stati membri. Tuttavia la Commissione è del parere che vi siano margini di miglioramento nell'analisi *ex ante* condotta dagli Stati membri.

### V

La Commissione riconosce che, per scegliere i migliori prestatori di servizi, la selezione dovrebbe basarsi su una concorrenza aperta e leale, valutata in termini di rapporto qualità/prezzo. Garantire che queste procedure siano disponibili rientra fra le competenze degli Stati membri.

### VI

Gli Stati membri devono assicurare che i costi connessi all'attuazione delle misure nel quadro dei PSR siano ragionevoli. Se vengono individuate carenze durante gli audit di conformità, si applicano rettifiche finanziarie.

### VII

La questione della distinzione è stata sollevata nei PSR. Per il periodo 2014-2020, i cosiddetti «documenti di base dei servizi della Commissione», elaborati per ciascuno Stato membro, hanno fornito orientamenti sugli interventi coordinati dei fondi SIE. Gli Stati membri erano tenuti ad assicurare la complementarità, la coerenza e la conformità con gli altri strumenti dell'UE, al fine di evitare il doppio finanziamento<sup>1</sup>.

Il quadro normativo per il periodo di programmazione 2014-2020 mira a garantire una maggiore complementarità e un migliore coordinamento tra i fondi, nell'ottica di evitare la sovrapposizione di attività, tramite gli accordi di partenariato, nei quali gli Stati membri devono descrivere l'utilizzo dei fondi SIE al fine di garantire la complementarità e le sinergie tra le attività.

Per quanto riguarda lo sviluppo rurale, la questione della complementarità è affrontata anche nel capitolo 14 dei PSR «Informazioni relative alla complementarità».

Inoltre i comitati di sorveglianza negli Stati membri sono incaricati di assicurare la corretta attuazione dei programmi e la complementarità fra tutti i fondi dell'UE.

Infine i servizi della Commissione cooperano in modo da assicurare un approccio coordinato nei riguardi della complementarità dei fondi SIE durante la fase di approvazione dei rispettivi programmi.

<sup>1</sup> Articolo 5 del regolamento (CE) n. 1698/2005.

### VIII

La valutazione dei PSR è di competenza degli Stati membri. La valutazione dell'efficacia delle misure rispetto agli obiettivi dei programmi è un compito complesso, che deve essere proporzionato all'uso cui è destinata la valutazione stessa. Tale compito è svolto da valutatori professionisti indipendenti, i quali traggono le loro conclusioni sulla base di vari fattori e approcci metodologici, tra cui un'attenta valutazione della logica di intervento dei programmi, studi di casi e analisi sul campo, analisi delle interazioni e degli effetti diffusivi tra le diverse misure eccetera. Gli indicatori QCMV sono soltanto uno strumento inteso a rispondere alle questioni di valutazione e mirano a strutturare le relazioni di valutazione in modo uniforme, affrontando in maniera esauriente le priorità strategiche a livello dell'Unione. La Commissione incoraggia lo scambio di buone prassi di valutazione, che può essere effettuato tramite la Rete europea per lo sviluppo rurale (RESR).

### IX

La Commissione ha sempre assunto i propri obblighi per quanto riguarda il monitoraggio dei sistemi di gestione e di controllo istituiti negli Stati membri. La Commissione vigila sull'attuazione delle misure attraverso il processo di approvazione dei PSR, nell'ambito dei comitati di sorveglianza cui partecipano le parti interessate e in occasione delle riunioni annuali bilaterali di riesame con le autorità di gestione.

### XI — Primo punto

Questa raccomandazione è rivolta agli Stati membri.

### XI — Secondo punto

La Commissione accoglie la raccomandazione.

La Commissione concorda sul fatto che le analisi ricorrenti delle esigenze in termini di attività di formazione da parte degli Stati membri vadano incoraggiate quale buona prassi e intende aggiornare la scheda della misura relativa al trasferimento di conoscenze e svolgere attività di informazione in materia. La Commissione promuoverà anche lo scambio di buone prassi sugli approcci metodologici nel contesto delle attività di rete.

### XI — Terzo punto

Questa raccomandazione è rivolta agli Stati membri.

### XI — Quarto punto

Questa raccomandazione è rivolta agli Stati membri.

### XI — Quinto punto

La Commissione accoglie la raccomandazione e ha cominciato ad attuarla.

Gli orientamenti riguardanti l'erogazione *in-house*, il subappalto e l'erogazione del servizio sono già stati forniti sotto forma di scheda della misura relativa ai servizi di consulenza, di sostituzione e di assistenza alla gestione delle aziende agricole. Tali orientamenti sono stati presentati e discussi con gli Stati membri in varie occasioni nell'ambito del comitato per lo sviluppo rurale. Inoltre la Commissione e la Rete europea per lo sviluppo rurale hanno organizzato un seminario di formazione specifico per le autorità nazionali e regionali sul tema «Ragionevolezza dei costi e appalti pubblici» a Bruxelles, nel marzo 2015.

Per quanto riguarda il monitoraggio delle procedure degli Stati membri, la Commissione terrà nella debita considerazione il profilo di rischio delle misure di trasferimento delle conoscenze e di consulenza nella definizione del proprio programma di audit.

### XI — Sesto punto

La Commissione accoglie la raccomandazione.

La Commissione provvede all'attuazione delle raccomandazioni contenute nella relazione speciale n. 22/2014<sup>2</sup> organizzando attività di formazione specifiche per le autorità di gestione e gli organismi pagatori, rafforzando la valutazione della verificabilità e della controllabilità delle misure e promuovendo il ricorso alle opzioni semplificate in materia di costi. I sistemi utilizzati per assicurare che i costi dei progetti siano ragionevoli saranno inoltre valutati nell'ambito degli audit di conformità. In caso di non conformità si applicheranno rettifiche finanziarie.

<sup>2</sup> Relazione speciale n. 22/2014 «Applicare il principio dell'economicità: tenere sotto controllo i costi delle sovvenzioni per i progetti di sviluppo rurale finanziati dall'UE» (<http://eca.europa.eu>).

### **XI — Settimo punto**

La Commissione accoglie la raccomandazione e ha cominciato ad attuarla.

La Commissione ha già istituito procedure di lavoro e gruppi interservizi pertinenti, al fine di valutare i problemi di complementarità e doppio finanziamento tra i diversi fondi dell'UE (ad esempio la rete di interpretazione dei fondi SIE, altre reti su elementi specifici del regolamento, quali il gruppo di lavoro sui costi semplificati, le reti tematiche o la piattaforma «Financial Instruments Compass»).

La Commissione rifletterà inoltre sull'eventuale necessità di un'altra struttura (ad esempio un gruppo interservizi specifico).

### **XI — Ottavo punto**

Questa raccomandazione è rivolta agli Stati membri.

### **XI — Nono punto**

La Commissione accoglie in parte la raccomandazione.

La Commissione continuerà a fornire orientamenti sull'attuazione del sistema comune di monitoraggio e valutazione (SCMV) stabilito nei regolamenti pertinenti.

Esistono metodologie uniformi per garantire l'impiego di procedure di riscontro, il monitoraggio e la valutazione dei risultati e dell'impatto delle attività di formazione. La Commissione incoraggerà lo scambio di buone prassi nell'ambito della Rete europea per lo sviluppo rurale.

Tuttavia, secondo il quadro giuridico, non è compito della Commissione controllare che tali procedure di riscontro siano disponibili.

### **XI — Decimo punto**

La Commissione accoglie la raccomandazione.

La Commissione terrà nella debita considerazione il profilo di rischio delle misure di trasferimento delle conoscenze e di consulenza nella definizione del proprio programma di audit.

## Osservazioni

### **25**

Le azioni di formazione e di consulenza finanziate a titolo del FEASR rispondono ai bisogni individuati nella zona di programmazione. Tali bisogni sono valutati e descritti nel PSR e le attività specifiche e concrete di formazione e di consulenza dovrebbero poi essere pianificate nel quadro delle modalità di attuazione delle misure.

Considerando che le esigenze di formazione si evolvono, le autorità di gestione e i prestatori di servizi dovrebbero adattare le loro offerte alle mutevoli necessità degli operatori rurali.

### **26**

Secondo il principio di partenariato, il PSR è elaborato e attuato in stretta consultazione fra le parti economiche e sociali e le altre parti interessate, in particolare gli operatori rurali. Durante le riunioni dei comitati di sorveglianza, nonché attraverso meccanismi informali di partecipazione e consultazione, gli operatori rurali hanno la possibilità di esprimere le loro esigenze, che dovrebbero essere tenute in considerazione dalle autorità di gestione, a cui spetta in definitiva il compito di definire la strategia e le modalità di attuazione del programma, compresa la selezione di attività pertinenti che soddisfino gli obiettivi strategici del programma stesso.

### **28**

La creazione di un servizio di consulenza deve rispondere a un bisogno specifico individuato nell'area di programmazione.

Un nuovo servizio può essere inteso come un organo/ente creato *ex novo* per prestare un servizio su determinati temi/aree di competenza necessari nella regione. Tuttavia, anche un nuovo organo/dipartimento creato all'interno di un servizio di consulenza preesistente, che permetta di ampliare la portata dei servizi prestati in precedenza, può essere considerato un nuovo servizio. Il presupposto è che il nuovo servizio sia in grado di offrire consulenze su materie per le quali il servizio di consulenza preesistente non sarebbe competente senza la creazione del nuovo servizio.

### Risposta comune ai punti 35 e 36

Gli Stati membri devono garantire una selezione aperta, equa e trasparente dei prestatori di servizi, secondo i quadri normativi dell'UE e nazionali. Nel periodo di programmazione 2014-2020 è stato rafforzato l'obbligo di assicurare maggiore trasparenza. In particolare, l'articolo 15 del regolamento (UE) n. 1305/2013 impone l'obbligo di pubblicare inviti a presentare proposte per la selezione dei beneficiari, che deve essere effettuata in conformità dei criteri predefiniti. Gli organismi che prestano servizi di trasferimento di conoscenze e di informazione sono dotati di adeguate capacità in termini di personale qualificato e devono svolgere attività di formazione regolari.

Si veda anche la risposta al punto 40.

### 38

Questo aspetto è stato individuato come debolezza anche dalla Commissione. Gli orientamenti in materia di ammissibilità e selezione raccomandano espressamente di evitare la presentazione di proposte in qualsiasi momento durante il periodo di programmazione.

### 40

Gli Stati membri hanno la facoltà di erogare servizi *in-house*, purché soddisfino la condizione di ammissibilità fissata per la misura. Le situazioni in cui la pubblica amministrazione sia l'unico beneficiario di una misura dovrebbero essere debitamente giustificate.

A seguito della valutazione del PSR 2014-2020, la Commissione ha trasmesso alla Galizia una lettera contenente osservazioni, in cui chiedeva informazioni sulle azioni che sarebbero state attuate direttamente dall'amministrazione e sul modo in cui sarebbe stata assicurata l'efficacia della spesa.

### Risposta comune ai punti 47 e 48

Conformemente alla normativa applicabile al periodo di programmazione 2007-2013, i PSR approvati dalla Commissione comprendevano informazioni riguardanti l'individuazione dei bisogni e le procedure di selezione dei beneficiari.

L'obbligo di condurre un'analisi SWOT della situazione e di individuare i bisogni cui rispondere nell'area geografica interessata dal programma è imposto dalla normativa in materia di sviluppo rurale relativa a entrambi i periodi di programmazione. Tale analisi è integrata dalla valutazione *ex-ante* del programma e comprende i bisogni in termini di conoscenze e di competenze degli operatori rurali. L'analisi SWOT dei programmi, l'individuazione delle esigenze e l'orientamento strategico dei programmi verso tali esigenze sono verificati con cura dalla Commissione in fase di approvazione dei programmi.

La Commissione ha pubblicato orientamenti di base per il periodo di programmazione 2007-2013 per aiutare gli Stati membri a elaborare i rispettivi PSR.

Per quanto riguarda il periodo di programmazione 2014-2020, la Commissione ha elaborato orientamenti più ampi e dettagliati e schede delle misure<sup>3</sup> che sono stati discussi con gli Stati membri in varie occasioni nell'ambito del comitato per lo sviluppo rurale. La Commissione ha inoltre fornito risposte ai quesiti presentati dagli Stati membri riguardo all'elaborazione dei programmi.

### 49

La Commissione è a conoscenza del fatto che gli appalti pubblici sono una delle principali cause alla radice dei tassi di errore. In questo contesto, e conformemente al principio di sussidiarietà, la Commissione ha adottato misure volte a individuare e prevenire o correggere i rischi corrispondenti. Per esempio, nel PSR devono essere incluse informazioni concernenti i rischi associati all'attuazione della misura e le azioni di attenuazione. Per il periodo di programmazione 2014-2020, sia le disposizioni giuridiche sia gli orientamenti della Commissione in materia di appalti pubblici sono stati rafforzati rispetto al periodo precedente.

<sup>3</sup> Documenti di orientamento su: 1) Analisi SWOT, 2) Appalti pubblici nel settore dello sviluppo rurale 2014-2020, 3) Condizioni di ammissibilità e criteri di selezione 2014-2020, 4) Elementi del programma strategico, 5) Verificabilità e controllabilità (articolo 62), 6) Scheda della misura «Trasferimento di conoscenze» (articolo 14), 7) Scheda della misura «Servizi di consulenza» (articolo 15).

La Commissione monitora l'attuazione facendo valere gli obblighi di comunicazione e attraverso le riunioni annuali di riesame e i comitati di sorveglianza. Quando vengono effettuati audit di conformità, la selezione dei prestatori è sottoposta a valutazione.

Si vedano anche le risposte ai punti 38, 40 e 43.

### 51

Per il periodo di programmazione 2014-2020 la scheda specifica della misura relativa al trasferimento di conoscenze è molto più dettagliata rispetto a quella del periodo precedente e contiene informazioni riguardanti le procedure di selezione dei beneficiari. È integrata da un insieme di esaurienti documenti di orientamento di carattere orizzontale (ad esempio sulla programmazione e sugli appalti pubblici).

La Commissione ha anche discusso ampiamente la questione con gli Stati membri nell'ambito del comitato per lo sviluppo rurale e a livello bilaterale e ha fornito risposte ai quesiti formulati. Inoltre la Commissione e la Rete europea per lo sviluppo rurale hanno organizzato un seminario di formazione specifico per le autorità nazionali e regionali sul tema «Ragionevolezza dei costi e appalti pubblici» a Bruxelles, nel marzo 2015.

Peraltro, anche nei casi in cui non applichino procedure di appalto pubblico, gli Stati membri sono tenuti a garantire che i beneficiari siano selezionati in modo aperto, equo e trasparente.

La prestazione del servizio *in-house* è una possibilità prevista dalla normativa in materia di appalti pubblici nel caso in cui l'amministrazione aggiudicatrice disponga di adeguate risorse per realizzare internamente l'operazione.

Si vedano anche le risposte ai punti 47-48, 49 e 50.

### 55

Si veda la risposta al punto 40.

### 55 — Quinto punto

L'Ispettorato dell'agricoltura non comunica le spese a livello di attività. Tutte le spese dovrebbero tuttavia essere legate all'attuazione del progetto per essere considerate ammissibili al sostegno. Se si ritiene che la spesa del controllo amministrativo non faccia parte dell'attuazione del progetto, i costi vengono detratti.

### 55 — Sesto punto

Per quanto riguarda il controllo rafforzato del sostegno dell'UE a favore dello sviluppo rurale in Svezia nel 2013, l'Ispettorato dell'agricoltura ha comunicato un miglioramento dei controlli. Si prevedono ulteriori sviluppi per quanto riguarda il nuovo periodo di programmazione.

### Risposta comune ai punti 56 e 57

Conformemente alle disposizioni di cui all'articolo 59, paragrafo 2, del regolamento finanziario, la Commissione sorveglia i sistemi di gestione e di controllo istituiti negli Stati membri nel rispetto del principio di proporzionalità e tenendo conto del livello di rischio valutato. Il programma di lavoro dell'audit è determinato sulla base di una valutazione dei rischi, il cui elemento più importante è il livello della spesa. Poiché l'importo dei finanziamenti coinvolti è relativamente basso, è stato effettuato solo un numero limitato di audit di conformità specifici per i servizi di trasferimento delle conoscenze o di consulenza.

### 58

Le attività di trasferimento delle conoscenze e di consulenza possono essere finanziate da diverse fonti, in funzione del gruppo di destinatari e dei temi trattati. Per esempio, il FEASR sostiene attività di formazione e di consulenza per le persone attive nei settori dell'agricoltura e della silvicoltura e dal 2014 è rivolto anche alle PMI nelle zone rurali, mentre il sostegno a titolo dell'FSE si concentra sui disoccupati.

Gli Stati membri e le regioni sono tenuti ad assicurare la complementarità degli strumenti e a prevenire le sovrapposizioni e il doppio finanziamento.

### Risposta comune ai punti 60 e 61

Poiché le attività connesse al trasferimento di conoscenze sono ammissibili nell'ambito di fondi diversi, la responsabilità di gestire tali attività dovrebbe spettare all'autorità competente. Operazioni analoghe possono essere finanziate da più fondi in modo complementare. L'obiettivo della distinzione è assicurare che l'attuazione delle varie politiche generi sinergie, che si evitino sovrapposizioni e si prevenga il doppio finanziamento. Durante il processo di approvazione, le modifiche del programma e le riunioni bilaterali periodiche, la Commissione ha richiesto, ove necessario, maggiori informazioni sulla distinzione.

La Commissione ha valutato l'adeguatezza delle linee di distinzione tra i diversi fondi durante il processo di approvazione e la valutazione delle successive modifiche del programma. Tutti i PSR sono stati valutati anche in occasione di consultazioni interservizi, nel cui ambito le DG responsabili dei diversi fondi mirano a prevenire eventuali incoerenze o sovrapposizioni. Inoltre il comitato di sorveglianza, del quale fanno parte anche rappresentanti di altri fondi dell'UE, svolge un ruolo importante nel garantire tale distinzione.

Si veda anche la risposta al punto 58.

### 64

La lettera contenente osservazioni che la Commissione ha trasmesso alla Galizia in seguito alla valutazione del PSR 2014-2020 evidenziava la necessità di evitare il doppio finanziamento. Ove opportuno, nel PSR andrebbe identificato il rischio di doppio finanziamento e si dovrebbero proporre azioni di attenuazione.

### 65

La normativa applicabile al periodo di programmazione 2014-2020 stabilisce un insieme di regole volte a garantire il coordinamento degli interventi finanziati con fondi dell'UE e risorse nazionali.

La complementarità è affrontata innanzitutto negli accordi di partenariato, in cui gli Stati membri definiscono i meccanismi di coordinamento del sostegno ricevuto a titolo dei fondi SIE. Il principio viene poi precisato nel PSR, in cui è stata inserita un'apposita sezione dedicata alla complementarità (capitolo 14 del PSR).

La Commissione ha elaborato esaurienti documenti di orientamento per la programmazione a entrambi i livelli (accordi di partenariato e programmi). A questo proposito, sono state adottate disposizioni giuridiche comuni (il regolamento recante disposizioni comuni) e un quadro strategico comune per tutti i fondi SIE, al fine di rafforzare il coordinamento, la complementarità e le sinergie tra i fondi.

Si vedano anche le risposte ai punti 60 e 61.

### 67

La valutazione dei PSR è eseguita da valutatori esterni sotto la responsabilità degli Stati membri. È responsabilità professionale del valutatore proporre la migliore metodologia per l'esercizio di valutazione.

### 80

Il QCMV 2007-2013 è stato il primo quadro integrato per il monitoraggio e la valutazione. In termini di monitoraggio, ha mostrato alcuni limiti. L'SCMV 2014-2020 è stato migliorato introducendo, per esempio, una chiara distinzione tra eventi di formazione e di comunicazione.

### Riquadro 11 — Primo trattino

Nel caso della Danimarca, la misura 111 comprende una sottomisura che integra le misure 111 e 123 (progetti dimostrativi). Di conseguenza, il costo per partecipante alla formazione o per giorno di formazione non si può calcolare mediante una semplice divisione del finanziamento complessivo per il numero di partecipanti alla formazione.

### 85

La Commissione, che continua a dipendere principalmente dai dati raccolti, aggregati e presentati dagli Stati membri, era a conoscenza dei limiti dovuti alla qualità di tali dati. Di conseguenza, la Commissione ha migliorato l'SCMV 2014-2020 introducendo una chiara distinzione tra gli eventi di formazione e di comunicazione, che avevano causato i problemi di raccolta dei dati.

I dati di monitoraggio sono uno degli elementi utilizzati ai fini della valutazione. La valutazione intesa a verificare se il sostegno a titolo del FEASR sia stato ben speso sarà effettuata nell'ambito della valutazione *ex post* dei PSR.

**88**

La valutazione dei PSR è di competenza degli Stati membri. La valutazione dell'efficacia delle misure rispetto agli obiettivi dei programmi è un compito complesso, che deve essere proporzionato all'uso cui è destinata la valutazione stessa. Tale compito è svolto da valutatori professionisti indipendenti, i quali traggono le loro conclusioni sulla base di vari fattori e approcci metodologici, tra cui un'attenta valutazione della logica di intervento dei programmi, studi di casi e analisi sul campo, analisi delle interazioni e degli effetti diffusivi tra le diverse misure eccetera. Gli indicatori QCMV sono soltanto uno strumento inteso a rispondere alle questioni di valutazione e mirano a strutturare le relazioni di valutazione in modo uniforme, affrontando in maniera esauriente le priorità strategiche a livello dell'Unione.

### Conclusioni e raccomandazioni

**91**

Gli Stati membri e le regioni selezionano le misure e le operazioni da attuare tramite i PSR, secondo i bisogni individuati nella zona di programmazione. Tali bisogni devono essere ulteriormente precisati a livello di azioni di formazione concrete da attuare. La Commissione assicura che i PSR siano coerenti con gli obiettivi delle politiche e gli obblighi giuridici. L'attuazione vera e propria rientra fra le competenze degli Stati membri. La Commissione riceve informazioni in occasione delle riunioni del comitato di sorveglianza e tramite le relazioni sullo stato di attuazione fornite dagli Stati membri.

**92**

Sono necessarie attività di formazione e altre attività di trasferimento delle conoscenze per rafforzare le competenze tecniche e le competenze trasversali e contribuire così a migliorare i risultati conseguiti dagli operatori rurali. I prestatori di servizi rispondono alle gare d'appalto o agli inviti a presentare proposte preparati sulla base dei bisogni individuati a seguito dell'analisi SWOT effettuata dagli Stati membri. Tuttavia la Commissione è del parere che vi siano margini di miglioramento nell'analisi *ex ante* condotta dagli Stati membri.

**93**

La Commissione riconosce che, per scegliere i migliori prestatori di servizi, la selezione dovrebbe basarsi su una concorrenza aperta e leale, valutata in termini di rapporto qualità/prezzo. Garantire che queste procedure siano disponibili rientra fra le competenze degli Stati membri.

Si veda anche la risposta al punto 92.

**94**

La creazione di un servizio di consulenza deve rispondere a un bisogno specifico individuato nell'area di programmazione.

Un nuovo servizio può essere inteso come un organo/ente creato *ex novo* per prestare un servizio su determinati temi/aree di competenza necessari nella regione. Tuttavia, anche un nuovo organo/dipartimento creato all'interno di un servizio di consulenza preesistente, che permetta di ampliare la portata dei servizi prestati in precedenza, può essere considerato un nuovo servizio. Il presupposto è che il nuovo servizio sia in grado di offrire consulenze su materie per le quali il servizio di consulenza preesistente non sarebbe competente senza la creazione del nuovo servizio.

#### Raccomandazione 1 a)

Questa raccomandazione è rivolta agli Stati membri.

#### Raccomandazione 1 b)

La Commissione accoglie la raccomandazione.

La Commissione concorda sul fatto che le analisi ricorrenti delle esigenze in termini di attività di formazione da parte degli Stati membri vadano incoraggiate quale buona prassi e intende aggiornare la scheda della misura relativa al trasferimento di conoscenze e svolgere attività di informazione in materia. La Commissione promuoverà anche lo scambio di buone prassi sugli approcci metodologici nel contesto delle attività di rete.

#### Raccomandazione 1 c)

Questa raccomandazione è rivolta agli Stati membri.

### Raccomandazione 1 d)

La Commissione accoglie la raccomandazione e ha cominciato ad attuarla.

La Commissione ha adottato orientamenti sull'articolo 15 del regolamento (UE) n. 1305/2013 per aiutare gli Stati membri/regioni ad attuare le misure. Tuttavia gli orientamenti non sono giuridicamente vincolanti e la loro applicazione dipende dagli Stati membri. La Commissione ha anche risposto alle numerose questioni sollevate dagli Stati membri.

L'attuazione dei PSR, compresa l'istituzione di servizi di consulenza, è discussa nell'ambito dei comitati di sorveglianza e in occasione del riesame annuale e degli audit di conformità.

Se necessario, la Commissione continuerà ad aggiornare e ampliare gli attuali orientamenti.

### 96

La Commissione ha fornito orientamenti in materia di appalti pubblici nel contesto dello sviluppo rurale. In particolare, gli orientamenti sull'articolo 15 del regolamento (UE) n. 1305/2013 spiegano le condizioni relative alla prestazione di servizi *in-house*.

### Raccomandazione 2 a)

Questa raccomandazione è rivolta agli Stati membri.

### Raccomandazione 2 b)

La Commissione accoglie la raccomandazione e ha cominciato ad attuarla.

Gli orientamenti riguardanti l'erogazione *in-house*, il subappalto e l'erogazione del servizio sono già stati forniti sotto forma di scheda della misura relativa ai servizi di consulenza, di sostituzione e di assistenza alla gestione delle aziende agricole. Tali orientamenti sono stati presentati e discussi con gli Stati membri in varie occasioni nell'ambito del comitato per lo sviluppo rurale. Inoltre la Commissione e la Rete europea per lo sviluppo rurale hanno organizzato un seminario di formazione specifico per le autorità nazionali e regionali sul tema «Ragionevolezza dei costi e appalti pubblici» a Bruxelles, nel marzo 2015.

Per quanto riguarda il monitoraggio delle procedure degli Stati membri, la Commissione terrà nella debita considerazione il profilo di rischio delle misure di trasferimento delle conoscenze e di consulenza nella definizione del proprio programma di audit.

### 97

Gli Stati membri devono assicurare che i costi connessi all'attuazione delle misure nel quadro dei PSR siano ragionevoli. Se vengono individuate carenze durante gli audit di conformità, si applicano rettifiche finanziarie.

### 98

La questione della distinzione è stata sollevata nei PSR.

Per il periodo 2014-2020, i cosiddetti «documenti di base dei servizi della Commissione», elaborati per ciascuno Stato membro, hanno fornito orientamenti sugli interventi coordinati dei fondi SIE. Gli Stati membri erano tenuti ad assicurare la complementarità, la coerenza e la conformità con gli altri strumenti dell'UE, al fine di evitare il doppio finanziamento<sup>4</sup>.

Il quadro normativo per il periodo di programmazione 2014-2020 mira a garantire una maggiore complementarità e un migliore coordinamento tra i fondi, nell'ottica di evitare la sovrapposizione di attività, tramite gli accordi di partenariato, nei quali gli Stati membri devono descrivere l'utilizzo dei fondi SIE al fine di garantire la complementarità e le sinergie tra le attività.

Per quanto riguarda lo sviluppo rurale, la questione della complementarità è affrontata anche nel capitolo 14 dei PSR «Informazioni relative alla complementarità».

Inoltre i comitati di sorveglianza negli Stati membri sono incaricati di assicurare la corretta attuazione dei programmi e la complementarità fra tutti i fondi dell'UE.

<sup>4</sup> Articolo 5 del regolamento (CE) n. 1698/2005.

Infine i servizi della Commissione cooperano in modo da assicurare un approccio coordinato nei riguardi della complementarità dei fondi SIE durante la fase di approvazione dei rispettivi programmi.

### Raccomandazione 3 a)

La Commissione accoglie la raccomandazione.

La Commissione provvede all'attuazione delle raccomandazioni contenute nella relazione speciale n. 22/2014<sup>5</sup> organizzando attività di formazione specifiche per le autorità di gestione e gli organismi pagatori, rafforzando la valutazione della verificabilità e della controllabilità delle misure e promuovendo il ricorso alle opzioni semplificate in materia di costi. I sistemi utilizzati per assicurare che i costi dei progetti siano ragionevoli saranno inoltre valutati nell'ambito degli audit di conformità. In caso di non conformità si applicheranno rettifiche finanziarie.

### Raccomandazione 3 b)

La Commissione accoglie la raccomandazione e ha cominciato ad attuarla.

La Commissione ha già istituito procedure di lavoro e gruppi interservizi pertinenti, al fine di valutare i problemi di complementarità e doppio finanziamento tra i diversi fondi dell'UE (ad esempio la rete di interpretazione dei fondi SIE, altre reti su elementi specifici del regolamento, quali il gruppo di lavoro sui costi semplificati, le reti tematiche o la piattaforma «Financial Instruments Compass»).

La Commissione rifletterà inoltre sull'eventuale necessità di un'altra struttura (ad esempio un gruppo interservizi specifico).

<sup>5</sup> Cfr. relazione speciale n. 22/2014 «Applicare il principio dell'economicità: tenere sotto controllo i costi delle sovvenzioni per i progetti di sviluppo rurale finanziati dall'UE» (<http://eca.europa.eu>).

### Risposta comune ai punti 99 e 100

La valutazione dei PSR è di competenza degli Stati membri. La valutazione dell'efficacia delle misure rispetto agli obiettivi dei programmi è un compito complesso, che deve essere proporzionato all'uso cui è destinata la valutazione stessa. Tale compito è svolto da valutatori professionisti indipendenti, i quali traggono le loro conclusioni sulla base di vari fattori e approcci metodologici, tra cui un'attenta valutazione della logica di intervento dei programmi, studi di casi e analisi sul campo, analisi delle interazioni e degli effetti diffusivi tra le diverse misure eccetera. Gli indicatori QCMV sono soltanto uno strumento inteso a rispondere alle questioni di valutazione e mirano a strutturare le relazioni di valutazione in modo uniforme, affrontando in maniera esauriente le priorità strategiche a livello dell'Unione. La Commissione incoraggia lo scambio di buone prassi di valutazione, che può essere effettuato tramite la RESR.

### Raccomandazione 4 a)

Questa raccomandazione è rivolta agli Stati membri.

### Raccomandazione 4 b)

La Commissione accoglie in parte la raccomandazione.

La Commissione continuerà a fornire orientamenti sull'attuazione dell'SCMV stabilito nei regolamenti pertinenti.

Esistono metodologie uniformi per garantire l'impiego di procedure di riscontro, il monitoraggio e la valutazione dei risultati e dell'impatto delle attività di formazione. La Commissione incoraggerà lo scambio di buone prassi nell'ambito della Rete europea per lo sviluppo rurale.

Tuttavia, secondo il quadro giuridico, non è compito della Commissione controllare che tali procedure di riscontro siano disponibili.

### 101

La Commissione ha sempre assunto i propri obblighi per quanto riguarda il monitoraggio dei sistemi di gestione e di controllo istituiti negli Stati membri. La Commissione vigila sull'attuazione delle misure attraverso il processo di approvazione dei PSR, nell'ambito dei comitati di sorveglianza cui partecipano le parti interessate e in occasione delle riunioni annuali bilaterali di riesame con le autorità di gestione.

Il programma di lavoro dell'audit è determinato sulla base di un'analisi dei rischi, il cui elemento più importante è il livello della spesa. Poiché l'importo dei finanziamenti coinvolti è relativamente basso, è stato effettuato solo un numero limitato di audit di conformità specifici per la spesa relativa ai servizi di trasferimento delle conoscenze o di consulenza.

### Raccomandazione 5

La Commissione accoglie la raccomandazione.

La Commissione terrà nella debita considerazione il profilo di rischio delle misure di trasferimento delle conoscenze e di consulenza nella definizione del proprio programma di audit.

## COME OTTENERE LE PUBBLICAZIONI DELL'UNIONE EUROPEA

### **Pubblicazioni gratuite:**

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

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

### **Pubblicazioni a pagamento:**

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

La Corte ha verificato se all'elevata priorità attribuita all'apprendimento permanente e al trasferimento delle conoscenze nell'ambito della politica dell'UE per lo sviluppo rurale abbia corrisposto l'impegno della Commissione e degli Stati membri per garantire attività di trasferimento delle conoscenze e di consulenza di alta qualità. L'audit ha rivelato che non è stato così. Troppo spesso gli Stati membri hanno fatto affidamento sulle proposte dei prestatori di servizi, dando per «buono» e ammissibile a beneficiare di un sostegno pubblico qualsiasi tipo di formazione. Solo raramente è stata svolta una debita analisi per valutare se le attività proposte fossero in grado di avere un impatto concreto. Non sempre le procedure applicate dagli Stati membri per selezionare le attività di formazione hanno garantito una concorrenza equa e trasparente e per taluni servizi l'esborso è stato eccessivo. In termini di monitoraggio, l'audit ha evidenziato che mancava una valutazione dettagliata di quanto effettivamente conseguito con i fondi pubblici. Nelle sue raccomandazioni, la Corte incoraggia in particolare gli Stati membri ad adeguare, mediante analisi e valutazioni sistematiche, le attività di trasferimento delle conoscenze e di consulenza selezionate all'evolversi dei bisogni degli operatori rurali.



CORTE  
DEI CONTI  
EUROPEA



Ufficio delle pubblicazioni