MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE
ALIMENTARI E FORESTALI

IL SISTEMA DEI CONTROLLI DELLO SVILUPPO RURALE IN ITALIA

Analisi dei principali risultati delle indagini svolte dagli Organismi comunitari a carico dei documenti di programmazione del periodo 2000/2006 e 2007/2013

L'AGRICOLTURA A BENEFICIO DI TUTTI

IL SISTEMA DEI CONTROLLI DELLO SVILUPPO RURALE IN ITALIA

Analisi dei principali risultati delle indagini svolte dagli Organismi comunitari a carico dei documenti di programmazione del periodo 2000/2006 e 2007/2013

Aprile 2011

Pubblicazione realizzata con il contributo FEASR (Fondo europeo per l'agricoltura e lo sviluppo rurale) nell'ambito delle attività previste dal programma Rete Rurale Nazionale 2007-2013 www.reterurale.it - TF temi strategici e supporto ai PSR

Responsabile del progetto: Camillo Zaccarini Bonelli

Autore: Stanislao Lepri

Grafica: Roberta Ruberto

Indice

PREMESSA **6**

1.IL SISTEMA DEI CONTROLLI DELLO SVILUPPO RURALE: ASPETTI PRINCIPALI **8**

1.1. PROGRAMMI DI SVILUPPO RURALE (PSR) - SVILUPPI, BASE NORMATIVA E INDAGINI EFFETTUATE .. 9
1.2. PROGRAMMI FINANZIATI DAL FEAOG - ORIENTAMENTO - SVILUPPI, BASE NORMATIVA E INDAGINI EFFETTUATE 10

2.LE MISURE A SUPERFICIE **12**

2.1. PRINCIPI GENERALI DI CONTROLLO 13
2.2. CONTROLLI AMMINISTRATIVI 17
2.3. CONTROLLI IN LOCO 19
2.3.1. Percentuale di controlli *20*
2.3.2. Selezione del campione *21*
2.3.3. Relazione di controllo *21*
2.3.4. Principi e modalità di esecuzione *23*
2.4. IL RISPETTO DELLA CONDIZIONALITÀ 26

3.LE MISURE DI INVESTIMENTO **27**

3.1. ASPETTI ORIZZONTALI DELLE MISURE DI INVESTIMENTO 28
3.1.1. Controlli amministrativi *28*
3.1.2. Controlli in loco/a campione delle operazioni *36*
3.1.3. Controlli ex post *41*
3.2. ASPETTI SPECIFICI PER IL LEADER 42
3.2.1. Approccio dal basso verso l'alto *42*
3.2.2. Partenariato *43*
3.2.3. Strategie di sviluppo locale basate sul territorio *43*
3.2.4. Approcci innovativi e multisettoriali *44*
3.2.5. Selezione dei progetti e conflitti di interesse *45*
3.2.6. Efficienza operativa e spese di funzionamento *46*
3.2.7. Responsabilità del controllo e supervisione *48*
3.3. ASPETTI SPECIFICI PER I PROGRAMMI FEAOG – ORIENTAMENTO 49
3.3.1. Descrizione del sistema di gestione e controllo *49*
3.3.2. Certificazione delle spese *49*
3.3.3. Dichiarazione a conclusione dell'intervento *50*
3.4. ASPETTI GENERALI 51
3.4.1. Riduzioni ed esclusioni, recuperi *51*
3.4.2. Comunicazioni *53*
3.4.3. Pista di controllo e conservazione dei documenti giustificativi *54*

CONCLUSIONI **56**

PREMESSA

Il presente lavoro prende spunto dalla sollecitazione dei Servizi della Commissione Europea di effettuare nell'ambito delle attività della Rete rurale nazionale una analisi dei punti di forza e di debolezza a livello nazionale del sistema dei controlli dello sviluppo rurale al fine di migliorarne l'efficacia e l'efficienza.

Se da un lato la molteplicità dei soggetti coinvolti nella programmazione e gestione dei programmi di sviluppo rurale a livello nazionale e regionale può rappresentare una potenziale criticità del sistema di gestione e controllo, dall'altro lato la varietà degli approcci messi in atto dalle Autorità di gestione e dagli organismi pagatori rappresenta un punto di forza soprattutto laddove sono state messe in atto delle buone prassi.

In questo esercizio di scambio e capitalizzazione delle esperienze fra le Amministrazioni coinvolte nella gestione dei PSR si inscrive il presente lavoro che cerca di sintetizzare, per le tematiche più rilevanti, le principali criticità rilevate dagli organi comunitari a carico dei PSR italiani negli ultimi anni.

L'analisi che segue si basa sui risultati delle indagini, archiviate anche in uno specifico database della Rete rurale nazionale a disposizione delle Amministrazioni nazionali e regionali, svolte dalle diverse Istituzioni europee sui programmi di sviluppo rurale italiani e mette in evidenza i principali problemi evidenziati ed, ove possibile, eventuali correttivi e buone pratiche che potrebbero essere adottati ai fini di un miglioramento complessivo del sistema.

L'indagine si basa sui controlli effettuati in un periodo di tempo piuttosto ampio, che parte dal 2003/2005 per arrivare a fine 2010. In questo periodo, le modalità di gestione degli interventi comunitari a favore dello sviluppo rurale sono cambiate in modo significativo, passando dai due fondi e tre tipologie di programma del periodo 2000-2006, all'applicazione del principio "un programma – un fondo" del periodo 2007-2013.

I sistemi di gestione e controllo dei programmi sono cambiati di conseguenza. Mentre nel periodo 2000-2006 gli interventi di sviluppo rurale adottavano, nella stessa regione o stato, due sistemi distinti, uno per le misure finanziate dalla sezione "garanzia" del FEOGA, assai simile al sistema di gestione e controllo in vigore per gli interventi del primo pilastro della PAC, l'altro sostanzialmente equivalente al sistema di gestione e controllo dei fondi strutturali, dal 2007 con l'entrata in vigore del fondo FEASR è in vigore un solo sistema di gestione e controllo.

Da ricordare, infine, la riforma di metà periodo del 2003, che pur avendo riguardato in modo relativamente marginale gli interventi di sviluppo rurale ha avuto una importanza significativa sulle modalità di controllo e gestione di alcune tipologie di misure, in particolare quelle a superficie.

Questa evoluzione piuttosto articolata ha consigliato di limitare i confini dell'analisi a determinati periodi, variabili a seconda delle tipologie di programma, ed a raggruppare i

risultati in base alla tipologia di programma o di misura considerati. Per quanto riguarda i PSR, si è scelto di analizzare le indagini effettuate dall'anno finanziario 2004 in poi, ovvero dal momento di entrata in vigore dei regolamenti della riforma di metà periodo del 2003, fortemente innovativa anche per quello che riguarda le modalità di gestione e controllo degli interventi. Sono state incluse in questa categoria anche le indagini effettuate, grossomodo a partire dal 2008, sui nuovi programmi di sviluppo rurale, finanziati dal fondo FEASR. Per quello che riguarda i programmi finanziati dal fondo FEOGA-Orientamento, sono state prese in considerazione tutte le indagini effettuate dall'inizio della programmazione ad oggi. Alcuni temi particolari, come ad esempio quello della condizionalità o degli interventi Leader, sono stati effettuati degli approfondimenti specifici.

Giova notare che un passo molto significativo fatto dall'Italia nel periodo 2007/2013 per perfezionare il sistema nazionale di gestione e controllo dei PSR, è rappresentato dall'approvazione del decreto ministeriale n. 1205 del 22 marzo 2008 recante la "disciplina del regime di condizionalità ai sensi del regolamento (CE) n. 73/2009 e delle riduzioni ed esclusioni per inadempienze dei beneficiari dei pagamenti diretti e dei programmi di sviluppo rurale".

Grazie a questo "provvedimento quadro" è stato possibile superare la criticità ricorrente nelle relazioni di controllo effettuate dai servizi comunitari che evidenziavano la mancanza di un regime sanzionatorio nazionale, che rispondesse ai requisiti di efficacia, proporzionalità e dissuasione.

1. IL SISTEMA DEI CONTROLLI DELLO SVILUPPO RURALE: ASPETTI PRINCIPALI

Le Istituzioni comunitarie incaricate dello svolgimento dei controlli sui programmi di sviluppo rurale cofinanziati dall'Unione Europea sono rappresentate dalla Commissione Europea e dalla Corte dei Conti Europea.

Per quello che riguarda la Commissione, i controlli sono effettuati dalla direzione generale agricoltura, direzione J – audit delle spese agricole e possono essere distinti, grossomodo, in due categorie principali: la verifica della conformità e la liquidazione dei conti annuale.

La procedura di verifica della conformità ha l'obiettivo di accertare che la spesa sia stata effettuata nel rispetto delle norme comunitarie e i controlli siano stati svolti correttamente. Essa rappresenta una vera e propria verifica sui sistemi di gestione e controllo dei programmi.

L'Unità J.4 "Audit delle spese relative allo sviluppo rurale e Ipard" è incaricata di effettuare le verifiche della conformità delle spese a carico dei programmi di sviluppo rurale. Queste verifiche possono avere un carattere più generale (per esempio, il sistema di gestione e controllo di un programma o di alcuni gruppi di misure come ad esempio le misure ad investimento o quelle a superficie) o focalizzarsi su alcuni aspetti specifici, magari emersi nell'ambito di altre indagini (per esempio, ammissibilità di alcune spese o conformità di alcune procedure con le norme comunitarie). In caso di esito negativo, ovvero di mancato rispetto della normativa comunitaria, la Commissione può proporre l'applicazione di rettifiche finanziarie, con tassi forfettari che variano dal 2% al 25% delle spese effettuate nell'esercizio finanziario per misura/e oggetto del controllo.

La liquidazione dei conti annuale attiene invece alla verifica in termini generali dell'attività e delle spese degli organismi pagatori al termine di ciascun esercizio finanziario.

Le verifiche relative alla liquidazione finanziaria ed al funzionamento/riconoscimento degli organismi pagatori sono effettuate dalla Unità J.5 "Audit finanziario" e si concentrano sulla correttezza e completezza dei conti relativi ai programmi/misure di sviluppo rurale.

L'Unità J.3 "Audit dei pagamenti diretti", effettua inoltre le verifiche di conformità sui pagamenti diretti del primo pilastro della PAC. Queste verifiche potrebbero avere delle connessioni con i programmi di sviluppo rurale, in particolar modo per quello che riguarda il regime di condizionalità e il sistema integrato di gestione e controllo (misure a superficie).

La Corte dei conti europea svolge, a sua volta, due tipologie di audit: la prima ha cadenza annuale ed è finalizzata ad attestare l'affidabilità dei conti e la legittimità e regolarità delle operazioni finanziate con fondi comunitari (la cosiddetta DAS, acronimo francese di "*déclaration d'assurance"*), la seconda è invece destinata ad accertare se i fondi comunitari sono gestiti secondo criteri di sana gestione finanziaria e si esplica nella pubblicazione delle cosiddette "relazioni speciali". Non bisogna poi dimenticare che la Corte dei conti italiana esegue varie attività di controllo/audit delle politiche agricole finanziate con fondi comunitari. Oltre alle periodiche relazioni al Parlamento, la Corte esegue indagini speciali legate alla gestione dei fondi, con l'obiettivo di determinare se gli stessi sono gestiti correttamente.

1.1. Programmi di Sviluppo Rurale (PSR) - Sviluppi, base normativa e indagini effettuate

Con il presente paragrafo si intende fornire un quadro di insieme dell'evoluzione della normativa collegata all'attuazione e al controllo dei programmi di sviluppo rurale. Questo anche al fine di illustrare la logica e l'orizzonte temporale su cui si basa il presente lavoro.

La riforma Fischler del 2003 ha introdotto alcune importanti novità, come ad esempio il pagamento unico o la condizionalità, che hanno determinato la necessità di rivedere profondamente il sistema di gestione e controllo della politica agricola comune. Nel 2004 è quindi entrato in vigore il regolamento 796/2004, che stabilisce la modalità di applicazione della condizionalità, del sistema integrato di gestione e controllo e della modulazione, e che quindi riguarda assai da vicino il sistema di gestione e controllo delle misure di sviluppo rurale, in particolare di quelle a superficie.

Nello stesso anno, sono stati profondamente rivisti anche i regolamenti relativi allo sviluppo rurale. In particolare, oltre alla revisione del regolamento generale 1257/1999, sono state ridefinite le disposizioni applicative dei programmi di sviluppo rurale, tramite l'abrogazione del regolamento 445/2002 e l'entrata in vigore del regolamento 817/2004. Anche in questo caso, le modifiche apportate hanno avuto impatti significativi per la gestione e il controllo dei programmi di sviluppo rurale.

Il 2004, o meglio l'anno finanziario 2004, si configura quindi come un vero e proprio spartiacque per le modalità di gestione e controllo degli interventi a favore dello sviluppo rurale attuati tramite i PSR. Questa data, pertanto, è stata scelta come momento di partenza per analizzare le indagini effettuate dalle Istituzioni comunitarie sui programmi di sviluppo rurale, finanziati dalla sezione garanzia del FEAOG prima, e dal FEASR poi.

Altro anno particolarmente significativo è rappresentato dal 2006. In questo anno si chiude infatti la programmazione della fase 2000-2006 ed entra in vigore la normativa applicabile ai programmi di sviluppo rurale 2007-2013. Senza entrare nei dettagli delle importanti novità introdotte, come ad esempio la creazione del fondo FEASR e la applicazione del principio "un fondo – un programma" che ha portato, soprattutto nel nostro Paese, ad una forte semplificazione del sistema di sostegno allo sviluppo rurale, basta ricordare che nel 2006 è entrato in vigore il regolamento 1975/2006, che stabilisce le procedure di controllo delle misure di sviluppo rurale e della condizionalità ad esse applicabile, e che fa da corollario agli altri regolamenti dello sviluppo rurale, ovvero il 1698/2005 ed il 1974/2006.

Nel periodo di tempo considerato (2005-2010) sono state effettuate, da parte dei servizi della Commissione europea, 10 verifiche di conformità sui programmi di sviluppo rurale italiani. Di queste, cinque sono ormai concluse, per due la procedura si trova alla fase finale e tre sono in corso.

Come si evince dal prospetto sotto riportato (Tabella 1), le regioni interessate sono state complessivamente 11, alcune delle quali, come ad esempio Sicilia o Puglia, hanno subito più di un controllo. Come risulta dalla tabella sottostante, le indagini sono state equamente distribuite tra le Regioni della convergenza (4 indagini) e della competitività (6 indagini) e si sono concentrate sulle misure a superficie (7 indagini).

Tabella 1 – Indagini della Commissione europea nel periodo 2005/2010

Periodo	***Regione/i***	***ID indagine***	***Controllore***	***Tipo Audit***
2000/2006	Calabria, Puglia e Sicilia	RDG/2005/003	DG AGRI	Verifica di conformità
2000/2006	Umbria e Lazio	RDG/2006/001	DG AGRI	Verifica di conformità
2000/2006	Veneto	RDG/2006/016	DG AGRI	Verifica di conformità
2000/2006	Calabria e Puglia	RDG/2007/003	DG AGRI	Verifica di conformità
2000/2006	Toscana	RDG/2007/007	DG AGRI	Verifica di conformità
2000/2006	Basilicata	RDG/2007/010	DG AGRI	Verifica di conformità
transizione	Sicilia	RDG/2008/08	DG AGRI	Verifica di conformità
2007/2013	Friuli Venezia Giulia	RD1/2009/808	DG AGRI	Verifica di conformità
2007/2013	Sardegna	RD2/2010/05	DG AGRI	Verifica di conformità
2007/2013	Piemonte e Sardegna	RD3/2010/07	DG AGRI	Verifica di conformità

Per quello che riguarda le indagini eseguite dalla Corte dei conti europea (tabella 2), occorre premettere che considerata la loro diversa natura, è stato scelto di considerare esclusivamente le indagini effettuate dal 2007 in poi, ovvero riguardanti, se non altro in modo parziale, i programmi e le misure del periodo di programmazione 2007/2013.

Delle numerose indagini effettuate dalla Corte sullo sviluppo rurale, cinque hanno coinvolto anche il nostro Paese. In due casi, si è trattato di audit finalizzati alla cosiddetta DAS – *déclaration d'assurance*, ovvero la relazione annuale sull'esecuzione del bilancio dell'Unione europea che la Corte redige al fine di permettere la chiusura dell'esercizio finanziario, di cui una è chiusa ed una in corso, mentre negli altri tre si è trattato di indagini speciali, una sul leader, una sulle misure agroambientali e una sulle misure a investimento, le prime due concluse e pubblicate o in via di pubblicazione e la terza in corso di svolgimento.

Tabella 2 – Indagini della Corte dei conti europea nel periodo 2007/2010

Periodo	***Regione/i***	***ID indagine***	***Controllore***	***Tipo Audit***
transizione	Marche	PF 3091	ECA	DAS 2008
2007/2013	Toscana	PF 3368	ECA	IS leader
2007/2013	Piemonte	PF 3599	ECA	IS agroambiente
2007/2013	Toscana	n.d	ECA	DAS 2010
2007/2013	Veneto	PF 3982	ECA	IS investimenti

1.2. Programmi finanziati dal FEAOG - Orientamento - Sviluppi, base normativa e indagini effettuate

Durante il periodo di programmazione 2000-2006, il sistema di sostegno alle politiche di sviluppo rurale prevedeva da una parte i PSR finanziati dalla sezione Garanzia del fondo FEOGA, e dall'altra i programmi di iniziativa comunitaria Leader+ ed i programmi operativi regionali per le Regioni della convergenza, finanziati dalla sezione Orientamento del fondo FEOGA. In Italia sono stati implementati 22 programmi Leader+ e 7 programmi operativi regionali.

I servizi della Commissione europea hanno effettuato, dall'inizio del periodo di programmazione alla sua chiusura, 15 indagini (vedi tabella 3). Di queste, 12 hanno interessato le Regioni dell'obiettivo convergenza, 2 le Regioni dell'obiettivo competitività, ed una è stata una indagine speciale relativa a tutti i programmi finanziati dal fondo FEOGA-Orientamento sul territorio nazionale. Quasi tutte le Regioni dell'obiettivo convergenza sono state oggetto di più di una indagine nell'arco del periodo di programmazione e, solitamente, queste hanno riguardato sia il programma Leader+ che le misure del programma operativo regionale finanziate dal fondo FEOGA – Orientamento. A fine 2010, le indagini erano state tutte completate.

Per quello che riguarda le indagini effettuate dalla Corte dei conti europea sui programmi finanziati dal FEOGA - Orientamento, come accennato in precedenza esse ricadono al di fuori del campo di applicazione di questa analisi che, in questo caso, è limitata ai programmi del periodo 2007-2013. Ciononostante, vale la pena di sottolineare che i programmi italiani sono stati oggetto di verifiche approfondite, come ad esempio una indagine DAS nel 2006 ed una indagine speciale sulle misure per gli investimenti, sempre nel 2006.

Tabella 3 – Indagini della Commissione europea nel periodo 2000-2010

Tipo programma	***Regione***	***ID indagine***	***Controllore***	***Tipo Audit***
POR e Leader+	Sicilia	FO/2003/12	DG AGRI	Verifica di conformità
POR e Leader+	Campania	FO/2003/13	DG AGRI	Verifica di conformità
POR e Leader+	Calabria	FO/2004/07	DG AGRI	Verifica di conformità
POR e Leader+	Basilicata	FO/2004/21	DG AGRI	Verifica di conformità
Leader+	Toscana	FO/2004/26	DG AGRI	Verifica di conformità
Leader+	Piemonte	FO/2004/27	DG AGRI	Verifica di conformità
POR	Sardegna	FO/2005/16	DG AGRI	Verifica di conformità
POR	Campania	RDO/2006/06	DG AGRI	Verifica di conformità
POR	Sicilia	RDO/2006/12	DG AGRI	Verifica di conformità
POR	Basilicata	RDO/2007/011	DG AGRI	Verifica di conformità
POR e Leader+	Puglia	RDO/2007/016	DG AGRI	Verifica di conformità
POR e Leader+	Calabria	RDO/2008/013	DG AGRI	Verifica di conformità
POR e Leader+		RDO/2008/017	DG AGRI	Indagine appalti pubblici
POR e Leader+	Sardegna	RDO/2009/010	DG AGRI	Verifica di conformità
POR e Leader+	Molise	RDO/2009/013	DG AGRI	Verifica di conformità

2. LE MISURE A SUPERFICIE

Nell'ambito dei programmi di sviluppo rurale, le misure a superficie svolgono un ruolo di primo piano, sia in termini di risorse utilizzate che di numero di beneficiari. La gestione ed il controllo di queste misure, che si basa largamente sul sistema di gestione e controllo degli interventi della PAC, è caratterizzata da alcune problematiche particolari, di non sempre facile soluzione.

L'analisi si concentra sui risultati delle verifiche di conformità svolte sui piani di sviluppo rurale del periodo di programmazione 2000-2006, nonché sui risultati delle prime verifiche effettuate sui nuovi programmi 2007-2013. Come accennato in precedenza, per i PSR del periodo 2000-2006 si è fatto riferimento agli audit effettuati dal 2005 in poi (ovvero post riforma Fischler). Inoltre, si è fatto riferimento anche ad un audit svolto dalla Corte dei conti europea sulle misure agroambientali.

Contrariamente alle misure ad investimento, nel caso delle misure a superficie si può osservare una maggiore continuità tra le regole in vigore per il periodo 2000-2006[1] e quelle in vigore per il periodo 2007-2013. In entrambi i casi, infatti, si fa ampio riferimento alla normativa relativa ai controlli delle misure del primo pilastro della PAC, sostanzialmente stabili dall'entrata in vigore della riforma Fischler del 2003.

La situazione può essere pertanto schematizzata come segue:

- un dispositivo di regole generali per lo sviluppo rurale, rappresentato dal Regolamento del Consiglio n. 1257/1999 e dal Regolamento della Commissione n. 817/2004 per il periodo 2000-2006, e dal Regolamento del Consiglio n. 1698/2005 e dal Regolamento della Commissione n. 1974/2006 per il periodo 2007-2013.
- un insieme di regole specifiche per i controlli per le misure a superficie, rappresentato per il periodo 2000-2006 da alcuni articoli del Regolamento n. 817/2004 e dal Regolamento n. 2419/2001, poi sostituito dal Regolamento n. 796/2004, e per il periodo 2007-2013 dal Regolamento n. 1975/2006 (abrogato dal Regolamento della Commissione n. 65/2011 del 27 gennaio 2011)e dal Regolamento n. 796/2004.

A questi regolamenti devono essere aggiunti vari documenti di lavoro, prodotti dai servizi della Commissione europea nel corso degli anni.

Tra questi occorre citare il documento di lavoro n. VI/10535/99 "*orientamenti per l'attuazione dei sistemi di gestione, controllo e sanzioni concernenti le misure di sviluppo rurale ai sensi del regolamento (CE) n. 1257/1999 del Consiglio – misure finanziate dal FEAOG, sezione Garanzia*", che ha specificato le aspettative dei servizi della Commissione per il sistema di gestione, controllo e sanzioni dei programmi FEAOG – Garanzia del periodo di programmazione 2000-2006, sia per le misure a investimento che per quelle a superficie. Questo documento, nonostante gli oltre dieci anni passati dalla sua stesura, conserva una certa attualità anche in relazione ai programmi del periodo 2007-2013.

Altro documento particolarmente importante, specifico per le misure a superficie ed in particolare per gli interventi agroambientali, è rappresentato dal documento di lavoro n.

[1] *In particolare, dal 2004 in poi.*

RD10/07/2006 final "*agro-environment committments and their verifiability*", che identifica le linee guida della Commissione per l'identificazione e la verifica degli impegni agroambientali.

2.1. Principi generali di controllo

BASE NORMATIVA

Articolo 4 (3)(6)(7)(9), 5, 7 (1), 4(1), 10 (1-4) del Regolamento n. 65/2011

Articolo 5 e 10 del Regolamento n. 1975/2006

Articolo 27 (3), 48 (1) del Regolamento n. 1974/2006

Articolo 23 del Regolamento n. 796/2004

Articolo 67 del Regolamento n. 817/2004

Documento della Commissione n. RD10/07/2006 final

In base a quanto previsto dalla normativa comunitaria, i controlli sulle domande di aiuto e pagamento devono assicurare l'efficace verifica del rispetto delle condizioni di concessione degli aiuti (o criteri di ammissibilità), individuate dalla legislazione comunitaria e nazionale e dagli stessi programmi di sviluppo rurale.

Tuttavia, oltre ai requisiti individuati dai regolamenti e agli orientamenti individuati dai documenti di lavoro comunitari, i sistemi di gestione e controllo dovrebbero rispettare alcuni principi di carattere generale, a volte non espressamente individuati o appena accennati dai documenti sopra citati, ma non per questo meno importanti al fine di garantire l'efficace controllo degli interventi. Tra questi principi, si ritiene che siano particolarmente importanti quello di supervisione del controllo e quello della verificabilità e controllabilità degli interventi.

Questo ultimo principio generale assume particolare rilevanza nel caso delle misure agroambientali, che consistono nell'adozione pratiche agronomiche o ambientali la cui verificabilità e controllabilità non è sempre agevole. Per questa tipologia di misure, si può dire che gli Stati membri siano chiamati a 1) disegnare le stesse in modo da prevedere un set di impegni verificabili e controllabili, 2) mettere in piedi un sistema di controllo che consenta di verificare con efficacia l'attuazione degli impegni, nonché il rispetto dei requisiti di condizionalità.

In questo ambito, così come sottolineato dalla Commissione nel documento n. RD10/07/2006 prima citato, si dovrebbe prestare una particolare attenzione alle misure finalizzate alla riduzione degli input, che come previsto dalla normativa possono essere remunerati solo se è possibile garantire un sistema di verifica e controllo robusto e credibile.

In relazione a questo argomento specifico, occorre tuttavia sottolineare che è in corso un dibattito anche tra le Istituzioni comunitarie. Se, da una parte, si osserva che i sistemi di controllo e verifica della riduzione degli input (fertilizzante in particolare) potrebbero non

fornire sufficienti garanzie[2], dall'altra si obietta che è possibile, con alcuni accorgimenti, costruire dei sistemi di controllo di livello qualitativo sufficiente, in grado di garantire il miglioramento ambientale previsto dall'intervento. Nello specifico, il documento della Commissione n. RD10/07/2006 identifica nella combinazione di verifica documentale, visita in loco/controllo visivo e analisi di laboratorio (procedure che, prese singolarmente, presentano dei limiti) un dispositivo di controllo sufficientemente affidabile.

Principali osservazioni derivanti dagli audit comunitari:

Per vari programmi è stata notata una insufficiente applicazione della supervisione (revisione del controllo o "*four eyes principle*"), fondamentale per garantire la qualità del sistema. Tale limitazione è stata osservata sia a livello di controlli amministrativi che di controlli in loco. Occorre ricordare che un sistema di controllo affidabile dovrebbe prevedere la revisione sistematica del lavoro svolto dal funzionario incaricato dei controlli amministrativi o dell'addetto ai controlli in loco da parte del superiore gerarchico. Sarebbe opportuno che tale processo di revisione fosse adeguatamente documentato.

In particolare, nel corso delle indagini effettuate sono stati evidenziati: 1) ritardi nell'avvio delle procedure di supervisione, mancata/insufficiente (bassa percentuale di fascicoli) esecuzione della supervisione, 3) ritardi nella messa a punto e formalizzazione delle istruzioni ai controllori.

Altro aspetto messo in evidenza, connesso al concetto di supervisione, riguarda il sistema di controllo relativo agli organismi di certificazione dell'agricoltura biologica. Come previsto dal regolamento (CEE) n. 2092/91, poi sostituito dal regolamento (CE) n. 834/2007, in Italia il sistema di controllo dei produttori biologici è stato affidato a organismi privati. Questa scelta implica, tuttavia, la messa a punto di un sistema di supervisione e controllo sull'operato di questi organismi, nonché l'individuazione di un regime sanzionatorio da applicare in caso di inottemperanze o irregolarità.

Nel corso di tre audit effettuati nel 2005, 2006 e 2008, i servizi della Commissione europea hanno evidenziato alcune carenze e chiesto dei chiarimenti. Nello specifico, sono stati espressi dei dubbi circa l'efficacia e la complementarietà (ovvero mancanza di sovrapposizione tra diversi soggetti – in Italia i controlli possono essere svolti da vari soggetti a livello nazionale e regionale) del sistema di supervisione degli organismi di certificazione dell'agricoltura biologica, ed è stata rilevata la mancanza di un sistema di sanzioni organico e graduale.

La verificabilità e controllabilità degli impegni agroambientali è, come accennato in precedenza, un argomento piuttosto complesso ed oggetto di dibattito tra le diverse istituzioni comunitarie. Questo aspetto è stato anche oggetto di specifici approfondimenti in occasione dell'approvazione dei programmi di sviluppo rurale 2007-2013, in cui autorità responsabili della stesura dei documenti di programmazione e i servizi della Commissione europea, incaricati dell'analisi ed approvazione degli stessi, hanno riservato una grande attenzione alla verificabilità e controllabilità degli impegni proposti.

[2] *Cfr relazione speciale della Corte dei conti europea n. 3/2005*

In linea generale, gli audit effettuati negli ultimi anni di applicazione delle misure del vecchio periodo (anno 2006 e c.d. "transizione") sembrerebbero evidenziare un miglioramento del sistema di controllo e verifica. In più di un caso è stato osservato che le amministrazioni nazionali e regionali avevano messo a punto un sistema basato sulla combinazione di diversi sistemi e predisposto istruzioni dettagliate per i controllori[3] – rispondendo così alle sollecitazioni provenienti sia dalla Commissione che della Corte dei conti europea. Occorre tuttavia sottolineare che, nonostante questi miglioramenti, le indagini effettuate dai servizi della Commissione e dalla Corte dei Conti europea continuano a rilevare alcune debolezze. Queste si concentrano su aspetti specifici, legati alla mancata o incompleta esecuzione dei controlli amministrativo/documentali e delle verifiche in loco, che saranno esaminati in dettaglio nei paragrafi successivi. In questo paragrafo saranno esaminate le osservazioni di carattere più generale che, anche se in numero limitato, continuano ad essere presenti:

a) Nel corso di una verifica effettuata nel 2008 i servizi della Commissione hanno espresso dei dubbi circa la verifica dell'impegno di riduzione dell'utilizzo dei fertilizzanti prevista dalle azioni agroambientali (riduzione del 30% dei quantitativi di fosforo e rispetto dei livelli massimi di azoto previsti nelle zone vulnerabili ai nitrati anche al di fuori delle stesse).

In effetti, il sistema di controllo utilizzato prevedeva vari strumenti, come ad esempio l'esame visivo della vegetazione, i quaderni di campagna, le fatture, le analisi del suolo effettuate dall'agricoltore, e le analisi del suolo effettuate dall'ispettore. I servizi della Commissione, tuttavia, hanno espresso dei dubbi in relazione all'efficacia di alcuni metodi, basati esclusivamente sulle informazioni fornite dall'agricoltore (fatture, quaderni di campagna ed analisi del suolo) e sulla affidabilità dell'analisi del suolo e dell'esame visivo effettuati dall'ispettore e hanno chiesto informazioni aggiuntive. Le informazioni aggiuntive hanno permesso di eliminare i dubbi in quanto:

I) le istruzioni fornite ai controllori[4] erano accurate e prevedevano, delle griglie di valutazione che definivano i metodi di controllo per ciascun impegno;

II) l'analisi del suolo ed il piano di concimazione in possesso dell'agricoltore erano redatti da un tecnico abilitato e sottoposti a visto da parte dell'ufficio regionale competente. L'analisi del suolo era effettuata secondo tecniche ufficiali, approvate dal Mipaaf;

III) è stato dimostrato che l'incrocio tra informazioni presenti nei registri aziendali, magazzino, fatture, risultanze delle analisi del suolo ed esame visivo permetteva di valutare con sufficiente approssimazione i quantitativi di fertilizzanti apportati alle colture.

b) Nel 2009, i servizi della Corte dei conti europea hanno effettuato un audit sulle misure agroambientali, con missioni effettuate in vari Stati europei. Queste missioni hanno riguardato anche un programma di sviluppo rurale italiano, e faranno parte di una relazione speciale sulle misure agroambientali di prossima pubblicazione.

[3] *Vedi raccomandazioni del documento RD 10/07/2006*

[4] *Formalizzate con apposito decreto dirigenziale*

Nell'audit effettuato in Italia, i rappresentanti della Corte dei conti hanno ribadito che il carattere verificabile degli impegni agroambientali dipende in larga parte dai sistemi di controllo previsti. Come raccomandato dalla Commissione, i sistemi di controllo dovrebbero prevedere una combinazione di varie procedure (verifica documentale, controllo in loco, analisi) ed essere caratterizzati da un elevato livello qualitativo del personale addetto al controllo, dalla pertinenza delle informazioni disponibili, dalla disponibilità di attrezzature tecniche e/o sistemi di sorveglianza e dalla accurata individuazione del calendario di esecuzione di alcuni controlli in loco. Anche in questo caso, i servizi della Corte hanno constatato che l'impostazione generale del sistema è valida, ed apprezzato la presenza di istruzioni dettagliate per i controllori. Tuttavia, sono state evidenziate alcune debolezze specifiche, relative alle verifiche documentali (controllo incrociato), ai controlli in loco (calendario), alle analisi (rappresentatività) ed al controllo specifico per il biologico, che saranno esaminati nei paragrafi successivi. In questa sede, occorre ribadire nuovamente che la verificabilità e controllabilità delle misure agroambientali è un aspetto importante, che necessita di un sistema di controllo esaustivo e di elevata qualità.

c) Un aspetto specifico emerso nel corso di una verifica effettuata nel 2010 riguarda l'obbligo dell'agricoltore che riceve un sostegno per l'agricoltura biologica di tenere il registro delle attività eseguite. Secondo i servizi della Commissione, questo documento rappresenta uno degli elementi su cui si basa il sistema di controllo "combinato" di cui sopra, e la sua compilazione dovrebbe essere chiaramente prevista dai bandi per la selezione dei beneficiari. Al contrario, sembrava il bando della misura in questione non prevedesse tale obbligo. Sono stati chiesti dei chiarimenti in merito.

Da notare che quanto scritto sopra fa riferimento alla prima fase della verifica comunitaria (osservazioni iniziali). Le informazioni aggiuntive inviate dalle Autorità italiane potrebbero risolvere i dubbi dei servizi comunitari.

Altro aspetto di carattere traversale, che ha conseguenze su tutte le fasi legate alla gestione e controllo delle misure a superficie (ma anche quelle ad investimento) è rappresentato dai ritardi. In effetti il tema dei ritardi è spesso evidenziato nel corso dei controlli effettuati dalle istituzioni comunitarie.

Anche se spesso i ritardi nella messa a punto e implementazione di un sistema di controllo non comportano di per sé alcuna violazione della normativa comunitaria, le conseguenze su tutti gli aspetti legati alla gestione e controllo degli interventi, per alcuni dei PSR oggetto di audit, sono pesanti. Tutto questo senza considerare le significative conseguenze in termini di ritardato pagamento ai beneficiari finali, e rischio di disimpegno automatico delle risorse a seguito dell'applicazione della regola dell'n+2.

L'analisi puntuale sulle cause e possibili soluzioni del fenomeno travalicano tuttavia gli obiettivi del presente lavoro e dovrebbero essere oggetto di una analisi *ad hoc*. In questa sede pare opportuno citare, fra le altre, le lungaggini burocratiche (spesso non direttamente attribuibili agli uffici/amministrazioni coinvolti nelle politiche di sviluppo rurale) per ottenere alcuni documenti giustificativi o la presenza di vincoli/parametri di controllo a volte difficilmente verificabili.

2.2. Controlli amministrativi

BASE NORMATIVA

Articolo 11 del Regolamento n. 65/2011

Articolo 11 del Regolamento n. 1975/2006

Articolo 24 del Regolamento n. 796/2004

Articolo 68 del Regolamento n. 817/2004

capitolo 3 del documento della Commissione VI/10535/99

Il controllo amministrativo deve essere effettuato per tutte le domande di aiuto e pagamento e riguardare tutti gli elementi che è possibile verificare per via amministrativa. Esso deve comprendere controlli incrociati (almeno sulle particelle e sul numero di animali oggetto di pagamento) e tenere conto delle verifiche eseguite da altri soggetti responsabili dei controlli delle sovvenzioni agricole. Le attività di controllo svolte, i risultati e gli eventuali seguiti adottati in caso di irregolarità devono essere adeguatamente registrati.

Principali osservazioni derivanti dagli audit comunitari:

Gli audit effettuati dalle istituzioni comunitarie hanno evidenziato, per alcuni dei programmi oggetto di verifica, carenze nei controlli amministrativi delle misure a superficie.

A questo proposito occorre ricordare che la normativa comunitaria prevede che *"…i controlli amministrativi…riguardano tutti gli elementi che è possibile e appropriato controllare con mezzi amministrativi"* e che *"le procedure attuate presuppongono la registrazione dell'attività di controllo svolta, dei risultati della verifica e delle misure adottate in caso di constatazione di irregolarità"*. I controlli amministrativi devono inoltre comprendere, se possibile e appropriato, *"…controlli incrociati, tra l'altro con i dati del sistema integrato. I controlli incrociati riguardano come minimo le particelle e il bestiame oggetto di una misura di sostegno.."*.[5]

In vari casi sono stati espressi dei dubbi circa l'esaustività dei controlli e la completa esecuzione delle verifiche incrociate.

In un caso, ad esempio, è stato osservato che la verifica incrociata delle parcelle con il sistema integrato di gestione e controllo era effettuata solo per la domanda iniziale di aiuto, mentre per le domande di conferma sembrava che il controllo si basasse solamente sulla autocertificazione del produttore, che attestava la mancanza di cambiamenti di parcelle/superfici.

[5] *Articolo 11 del regolamento (CE) n. 1975/2006*

Nello specifico, si evidenziava che anche le domande di conferma dovrebbero essere sottoposte a verifiche incrociate con il sistema di gestione e controllo, almeno in relazione alle parcelle ed al numero di animali oggetto di sostegno. In un altro caso (audit effettuato dalla Corte dei conti europea sulle misure agroambientali), è stato rilevato che il software utilizzato per i controlli incrociati non sembrava possedere le funzionalità necessarie ad individuare gli errori relativi alle rotazioni delle colture e che ai funzionari degli uffici delegati non avevano istruzioni per effettuare questa tipologia di controllo documentale.

La completezza dei fascicoli e la uniformità delle procedure di controllo amministrativo rappresenta un altro aspetto da considerare. Nel corso di una verifica effettuata nel 2005, è stato rilevato che alcuni dei fascicoli esaminati erano incompleti (documenti mancanti o non timbrati, documenti redatti in date successive) ed erano stati istruiti in modo diverso a seconda dell'ufficio locale interessato. E' stata quindi formulata una raccomandazione ufficiale affinché 1) i fascicoli presentino tutta la documentazione richiesta per l'approvazione delle domande, 2) sia in ogni modo garantita la tracciabilità di tutti i documenti tramite annotazione di tutti i passaggi avvenuti (per esempio in caso di sostituzione o integrazione di documenti), 3) sia garantita, in tutti gli uffici locali, uniformità e coerenza con le procedure identificate in sede di bando. Per le campagne in cui la completezza e la uniformità del controllo amministrativo non è stata dimostrata, è stata proposta l'applicazione di una rettifica finanziaria a carico del programma in questione[6].

Per un altro programma, durante l'audit si è constatato che, per la misura "agricoltura biologica" (anno 2006) non era stato eseguito un controllo incrociato sistematico con le banche dati degli animali – banca dati nazionale, al fine di verificare il rispetto del carico massimo di bestiame. Inoltre, sempre per lo stesso programma, è stata evidenziata l'assenza di un sistema formalizzato di notifica incrociata tra l'organismo pagatore, responsabile del controllo, e le autorità competenti dei controlli delle buone pratiche agricole/condizionalità come ad esempio le ASL. Anche se nel caso in questione sembrava essere operativo un sistema di comunicazione tra ASL ed autorità regionali, sarebbe opportuno prevedere un sistema formalizzato al fine di garantire l'efficace esecuzione del controllo ed il rispetto del relativo dettato regolamentare. Da notare che la mancata esecuzione del controllo incrociato per la verifica del carico massimo di bestiame ha indotto la Commissione europea a proporre una rettifica a carico del programma in questione (carenza di un controllo essenziale)[7].

In un altro caso, infine, i servizi comunitari hanno chiesto chiarimenti circa l'effettiva operatività del sistema di controllo incrociato, finalizzato a verificare la mancanza di sovrapposizioni tra la misura agro-ambientale e le azioni finanziate dall'articolo 69 del Regolamento n. 1782/2003 (anno 2008). Inoltre, è stato consigliato di adottare le verifiche incrociate anche per verificare l'adesione dei beneficiari a dei sistemi per la gestione informatizzata della concimazione e irrigazione, condizione di accesso prevista dalla misura regionale – in osservanza con le disposizioni regolamentari che prevedono il ricorso a verifiche incrociate ogniqualvolta sia possibile e appropriato.

[6] *Mancato rispetto dell'articolo 60 del regolamento (CE) n. 445/2002, poi sostituito dall'articolo 68 del regolamento (CE) n. 817/2004*

[7] *Mancato rispetto dell'articolo 68 del regolamento (CE) n. 817/2004*

Altro elemento oggetto di osservazioni è rappresentato dal momento di esecuzione del controllo amministrativo. In linea generale, la normativa comunitaria suggerisce che i controlli in loco siano svolti una volta terminati i controlli amministrativi e tengano in considerazione i risultati degli stessi, sia per la selezione dei campioni oggetto di controllo in loco[8] che per monitorare adeguatamente, durante la visita in loco, le eventuali irregolarità emerse nel corso dei controlli incrociati[9]. In due casi, tuttavia, sembrava che i controlli amministrativi fossero ancora in corso al momento dell'avvio delle visite in loco. In un altro caso, inoltre, si osservava che i controlli amministrativi erano oggetto di notevoli ritardi e si chiedeva di garantire che fossero completati in tempo utile, in modo da permettere di tenere conto dei loro risultati per l'estrazione del campione sottoposto a controllo in loco e durante le visite in situ.

In questo ambito, occorre ricordare che, secondo quanto espresso dai rappresentanti della Commissione europea, i risultati dei controlli amministrativi sono necessari per effettuare una adeguata analisi del rischio ai fini della selezione del campione oggetto di controllo in loco, garantendo quindi il rispetto di quanto previsto dall'articolo 12, paragrafo 3 del regolamento (CE) n. 1975/2006 secondo cui *"l'autorità competente seleziona i campioni di controllo per i controlli in loco …. in base ad un'analisi dei rischi e alla rappresentatività delle domande di aiuto presentate"*.

Inoltre, i risultati dei controlli amministrativi (numero domande ammissibili/non ammissibili) sono necessari per assicurare il rispetto delle percentuali di beneficiari da controllare in loco previste dalla normativa comunitaria. L'articolo 12, paragrafo 1 dello stesso regolamento stabilisce infatti che *"il numero complessivo di controlli in loco effettuati annualmente riguarda almeno il 5% dei beneficiari che hanno sottoscritto un impegno nell'ambito di una o più misure…"* e che "*i richiedenti che siano risultati non ammissibili in seguito a controlli amministrativi non rientrano nel numero complessivo di beneficiari*" in base al quale calcolare la percentuale del 5%.

Altri aspetti più specifici evidenziati nel corso degli audit comunitari riguardano: A) la mancata fissazione di termini per la presentazione di documenti mancanti o incompleti, con conseguente rischio di ritardi e scarsa efficacia dei controlli, B) la opportunità di migliorare il sistema informativo, includendo la lista di tutti gli impegni agroambientali specifici verificabili per via amministrativa (lista di controllo)

2.3. Controlli in loco

BASE NORMATIVA

Articoli da 12 a 15 del Regolamento n. 65/2011

Articoli da 12 a 15 del Regolamento n. 1975/2006

Articolo 69 del Regolamento n. 817/2004

Articoli da 26 a 30, 32 e 35 del Regolamento n. 796/2004

Documento della Commissione VI/10535/99, capitolo 4

[8] *Cfr. articolo 12 (1) e (3) del Regolamento n. 1975/2006 e articolo 27 del Regolamento n. 796/2004*

[9] *Cfr. articolo 11 (4) del Regolamento n. 1975/2006*

I controlli in loco sono uno strumento fondamentale per assicurare l'efficace controllo delle condizioni di concessione degli aiuti. Le verifiche effettuate dalle istituzioni comunitarie si concentrano pertanto su queste tipologie di controlli, ed in particolare sulle modalità di quantificazione e selezione del campione e sulla completezza, correttezza e tracciabilità delle verifiche effettuate.

2.3.1. *Percentuale di controlli*

BASE NORMATIVA

Articoli da 12 (1) a 12 (2) del Regolamento n. 65/2011

Articolo 12 (1) e 12 (2) del Regolamento n. 1975/2006

Articolo 26.3 e 26.4 del Regolamento n. 796/2004

Articolo 69(1) del Regolamento n. 817/2004

La normativa comunitaria prevede che, ogni anno, almeno il 5% dei beneficiari delle misure a superficie siano oggetto di controlli in loco. La percentuale di controlli è incrementata se, per una determinata misura o regione o parte di essa, emergono irregolarità significative.

Principali osservazioni derivanti dagli audit comunitari:

In questo ambito, appare opportuno ricordare quanto detto prima, a proposito dei controlli amministrativi. Secondo quanto previsto dai regolamenti, i richiedenti risultati non ammissibili a seguito dei controlli amministrativi non possono rientrare nel 5% di cui sopra - con evidenti implicazioni in termini di tempistica di esecuzione dei controlli amministrativi e modalità di estrazione/numerosità del campione oggetto di controllo in loco.

Per quello che riguarda gli audit effettuati sui programmi italiani, in due casi sono stati espressi dei dubbi sulla conformità con l'articolo 26.3 del Regolamento n. 796/2004 - incremento del campione[10], secondo il quale *"qualora dai controlli in loco emergano irregolarità significative nell'ambito di un particolare regime di aiuto e oppure in una regione o parte di essa, l'autorità competente procede a controlli in loco supplementari nell'anno in corso e aumenta la percentuale degli agricoltori da controllare l'anno successivo"*.

Per garantire il rispetto del dettato regolamentare, occorre quindi stabilire formalmente le procedure per effettuare tale monitoraggio (per misura/azione, per zona geografica), eseguirlo regolarmente e, se del caso, procedere alla effettuazione di controlli in loco aggiuntivi nel corso dell'anno o all'incremento del campione nell'anno successivo. Tutti i passaggi di questa procedura dovrebbero essere documentati adeguatamente.

[10] *Da effettuarsi sulla base di quanto indicato dal documento della Commissione n. DS/2006/24*

2.3.2. *Selezione del campione*

BASE NORMATIVA

Articolo 12 (3) del Regolamento n. 65/2011

Articolo 12 (3) del Regolamento n. 1975/2006

Articolo 27 del Regolamento n. 796/2004

Articolo 69(2) del Regolamento n. 817/2004

Il campione di controllo è selezionato sulla base di un'analisi dei rischi. Ogni anno, l'autorità competente effettua una valutazione dell'analisi del rischio e effettua un aggiornamento. Per garantire la rappresentatività dei controlli, il 20-25% del campione deve essere estratto in modo casuale.

Principali osservazioni derivanti dagli audit comunitari:

I servizi della Commissione hanno chiesto, nel corso di due verifiche di conformità effettuate nel 2008 e 2010, dei chiarimenti in merito al monitoraggio dell'efficacia dell'analisi del rischio.

Per i due programmi in questione, infatti, i risultati dei controlli in loco presentavano delle anomalie, in quanto il tasso di errore riscontrato per il campione casuale era più alto di quello riscontrato per il campione estratto con analisi del rischio. Dal momento che l'analisi del rischio è finalizzata a individuare i casi con maggiore probabilità di commettere delle irregolarità, questo risultato poneva dei dubbi sulla adeguatezza dei criteri di rischio prescelti.

In base a quanto suggerito dalla normativa comunitaria, i risultati dei controlli in loco dovrebbero essere analizzati con attenzione, e la validità dell'analisi dei rischi monitorata in modo continuativo. La presenza di anomalie come quelle descritte in precedenza dovrebbe indurre ad effettuare analisi aggiuntive e a modificare, se del caso, i fattori di rischio utilizzati per estrarre il campione.

2.3.3. *Relazione di controllo*

BASE NORMATIVA

Articolo 13 del Regolamento n. 65/2011

Articolo 13 del Regolamento n. 1975/2006

Articolo 28 del Regolamento n. 796/2004

I regolamenti comunitari prevedono che i controlli in loco formano oggetto di una relazione di controllo, che consente di esaminare i particolari delle verifiche effettuate. I contenuti della relazione di controllo sono elencati dettagliatamente all'articolo 28 del Regolamento n. 796/2004. Essa deve essere, in ogni modo, controfirmata dall'agricoltore per attestare la sua presenza al controllo e per permettere di formulare le proprie osservazioni.

Principali osservazioni derivanti dagli audit comunitari:

In circa la metà dei programmi oggetto di audit sono emerse delle carenze sulla relazione di controllo. Il dettaglio con cui le relazioni sono compilate è stato giudicato in vari casi insufficiente. I metodi di controllo dovrebbero essere infatti chiaramente indicati, così come il numero e le specie degli animali constatati (compresi, se del caso, i numeri dei marchi auricolari, i dati del registro, i dati della banca dati informatizzata, etc.[11]).

Le relazioni di solito prevedono una lista di controllo (o check-list). Nel corso di una verifica effettuata nel 2005, i servizi della Commissione hanno osservato che le liste di controllo non erano sufficientemente dettagliate e specifiche, nel caso particolare in rapporto al rispetto delle buone pratiche agricole, e che erano state compilate in modo poco attento, per esempio selezionando risposte a domande assolutamente non pertinenti con l'oggetto del controllo. Da notare che, in questo caso, le mancanze riscontrate nelle relazioni di controllo esaminate hanno portato la Commissione europea a concludere che i controlli in loco non erano stati eseguiti debitamente e a proporre una rettifica finanziaria a carico del programma in questione[12]. In un'altra verifica eseguita nel 2007, è stato invece constatato che la check-list delle buone pratiche spesso non era interamente compilata.

In una verifica effettuata nel 2006, invece, le relazioni di controllo esaminate sono state giudicate insufficientemente circostanziate, in quanto non documentavano chiaramente in che modo venissero effettuate le verifiche indicate nella lista di controllo.

Nell'ambito di varie indagini effettuate tra il 2005 ed il 2007, è stato constatato che la relazione di controllo spesso non indicava se la visita in situ fosse stata annunciata o meno e il termine di preavviso dato all'agricoltore[13]. E' da notare che tale elemento informativo permette di verificare il rispetto dell'articolo 23 bis.1 del Regolamento n. 796/2004 (preavviso del controllo in loco). Trattandosi di un elemento di controllo finalizzato a verificare il rispetto di un requisito regolamentare, la sua mancanza può comportare delle rettifiche finanziarie a carico del programma in questione. In effetti, questa mancanza è stata rilevata nel corso di tre verifiche di conformità eseguite tra il 2005 e il 2007 e ha portato alla proposta di applicare rettifiche finanziarie a cinque programmi di sviluppo rurale. In termini generali, si può concludere che la qualità delle relazioni di controllo dovrebbe essere garantita, in quanto rappresenta un aspetto importante per assicurare l'efficacia del sistema di controllo. Relazioni di buon livello qualitativo, oltre a garantire il rispetto dei requisiti comunitari, potrebbero migliorare l'efficacia del lavoro di supervisione del controllo ed incrementare il livello di trasparenza verso gli agricoltori.

---

[11] *Cfr. articolo 28.1 lettera d) del Regolamento n. 796/2004.*

[12] *Mancato rispetto dell'articolo 61 del Regolamento n. 445/2002, poi sostituito dall'articolo 69 del Regolamento n. 817/2004*

[13] *Cfr. articolo 28.1 lettera e) del Regolamento n. 796/2004.*

2.3.4. *Principi e modalità di esecuzione*

BASE NORMATIVA

Articolo 14 e 15 del Regolamento n. 65/2011

Articolo 14 e 15 del Regolamento n. 1975/2006

Articolo 29, 30, 32 e 35 del Regolamento n. 796/2004

Articolo 69 del Regolamento n. 817/2004

Documento della Commissione n. RD10/07/2006 final, paragrafo 5

Documento della Commissione n. VI/10535/99, punti da 4.4 a 4.15

Le modalità con cui effettuare i controlli in loco (superfici, tare, animali, etc.) sono dettagliate nei regolamenti e nei documenti di lavoro comunitari. Essi dovrebbero in ogni modo conformarsi ai seguenti principi generali: a) essere ripartiti nel corso dell'anno in funzione dei diversi impegni relativi a ciascuna misura di sviluppo rurale, b) essere relativi a tutti gli impegni ed obblighi controllabili al momento della visita.

Principali osservazioni derivanti dagli audit comunitari:

Una prima, importante constatazione è relativa alla tempistica con cui sono effettuati i controlli in loco: per vari programmi è stato osservato un significativo ritardo nella loro esecuzione.

A questo proposito, è opportuno sottolineare che la tempestiva esecuzione delle visite in loco è considerata, sia a livello di Corte dei conti che di Commissione europea, un requisito di base per garantire l'efficacia del controllo. Eccessivi ritardi potrebbero quindi rappresentare una seria lacuna del sistema e comportare rettifiche finanziarie anche sostanziali, oltre che a causare ritardi nel versamento degli aiuti agli agricoltori.

Per quello che riguarda i casi concreti si possono citare i seguenti esempi: a) conclusione dei controlli in loco per la campagna 2003 nei primi mesi del 2006, b) conclusione dei controlli in loco per la campagna 2005 nel maggio 2007, c) conclusione dei controlli in loco per la campagna 2006 entro la fine del 2008 (agroambiente e zone svantaggiate). In tutti questi casi, i servizi della Commissione hanno ritenuto che i ritardi nell'esecuzione del controllo in loco potevano pregiudicare l'efficacia della verifica degli impegni e degli obblighi della misura e hanno proposto una rettifica finanziaria a carico dei programmi in questione[14].

[14] *Mancato rispetto dell'articolo 61 del regolamento n. 445/2002, di applicazione per la campagna 2003 e – in parte – 2004, poi sostituito dall'articolo 69, primo comma, del regolamento (CE) n. 817/2004*

Un caso più specifico, sempre connesso con la tempistica di esecuzione dei controlli in loco, riguarda la misura per l'indennità compensativa di un programma oggetto di verifica di conformità nel 2008. Nel caso in questione, la misura era stata avviata nel 2005 e poi sospesa per due anni a causa della mancanza di fondi, fino all'avvio del programma 2007-2013. I pagamenti relativi alle domande 2005 erano stati quindi erogati nel 2007, mentre non risultava che, per l'anno 2006 e 2007, fossero stati eseguiti i controlli relativi all'impegno quinquennale di proseguimento dell'attività agricola previsto dalla misura[15]. Inoltre, i servizi comunitari esprimevano dubbi circa l'efficacia di una indennità versata per una sola annualità a fronte di un impegno quinquennale a mantenere l'attività agricola.

Nella fattispecie, i dubbi della Commissione sono stati risolti in quanto è stato spiegato che l'impegno quinquennale di proseguimento dell'attività agricola era stato verificato sia con controllo amministrativo (verifica documentale delle domande di pagamento unico/PSR presentate dalle aziende beneficiarie negli anni precedenti) che in loco (verifiche relative al pagamento unico e/o misura agroambientale, che andavano a verificare le stesse condizioni di ammissibilità previste dalla misura in questione). I servizi comunitari hanno comunque raccomandato di prevedere un sistema di controllo specifico per verificare il rispetto delle condizioni di accesso alla misura, ivi compreso l'impegno a proseguire l'attività agricola per cinque anni.

Altra criticità, strettamente legata ai ritardi di esecuzione del controllo in loco, è relativa alla pianificazione del momento di esecuzione degli stessi. Come accennato in precedenza, i controlli in loco dovrebbero essere effettuati nel momento in cui è possibile verificare gli impegni e gli obblighi più rappresentativi – se del caso anche effettuando più di una visita nel corso dell'anno. In alcuni casi, invece, è stato rilevato che le visite avvenivano in momenti in cui la verifica degli impegni e obblighi degli agricoltori risultava di difficile esecuzione.

In due casi specifici, poi, i ritardi dei controlli in loco (a volte effettuati a distanza di quasi due anni dalla sottoscrizione e/o conferma dell'impegno) hanno reso nei fatti inadeguata la tempistica dei controlli stessi. La Commissione ha pertanto proposto una rettifica finanziaria a carico dei due programmi in questione[16].

Altro elemento oggetto di osservazioni è rappresentato dalla completezza del controllo in loco. In alcuni casi è stato rilevato che il controllo non riguardava tutti gli impegni e obblighi verificabili al momento della visita, in contrasto con quanto previsto dalla normativa comunitaria, secondo cui sono sottoposti a controllo in loco "*tutti gli impegni e gli obblighi di un beneficiario che è possibile controllare al momento della visita*"[17].

Questo è il caso, ad esempio, di un agricoltore beneficiario di due azioni agroambientali ed oggetto di controllo in loco a seguito dell'estrazione del campione per una di esse. Secondo la normativa comunitaria, durante la visita in loco era necessario controllare il rispetto di tutti gli impegni ed obblighi a cui era soggetto l'agricoltore (entrambe le azioni). Tuttavia, il controllo è si è concentrato solo sugli aspetti relativi all'azione estratta a campione.

[15] *Articolo 14, paragrafo 2 del regolamento (CE) n. 1257/1999*

[16] *Mancato rispetto dell'articolo 69, secondo comma, del regolamento (CE) n. 817/2004, vedi anche punto 4.4 del documento della Commissione n. VI/10535/99*

[17] *Articolo 14, paragrafo 2 del regolamento n. 1975/2006*

In vari casi, inoltre, sono state osservate lacune sulle verifiche delle condizioni di accesso alla misura. Questo è il caso, ad esempio, del controllo del carico massimo di bestiame per l'agricoltura biologica. La verifica in loco dovrebbe infatti comprendere un controllo specifico (verifica dei documenti di identificazione degli animali presenti in azienda e conta dei capi) al fine di determinare se il carico massimo consentito sia stato superato o meno. La relazione di controllo dovrebbe dare evidenza dell'esecuzione di questo controllo (e relative modalità).

Un altro esempio riguarda il rispetto delle norme di buona pratica agricola, condizione di accesso per le misure a superficie dei programmi 2000-2006. In vari casi, sono stati evidenziati dei dubbi sulla effettiva esecuzione ed efficacia dei controlli in loco relativi a questo argomento. Nella fattispecie, sono state individuate delle carenze informative nelle relazioni di controllo esaminate, come ad esempio la mancata o non corretta compilazione delle sezioni dedicate. In un caso, inoltre, è risultato che la procedura di controllo identificata dall'autorità responsabile prevedeva che la sezione della relazione di controllo concernente il rispetto delle buone pratiche fosse compilata dal tecnico dell'azienda agricola e non dal controllore, alimentando seri dubbi circa l'effettiva esecuzione del controllo stesso.

Inoltre, in una verifica effettuata nel corso del 2007, è emerso che i beneficiari della misura per le indennità compensative non erano tenuti a dimostrare che tipo di fertilizzanti utilizzassero, né tantomeno era prevista la compilazione di registri/quaderni di campagna riportanti le informazioni sull'uso dei fertilizzanti. Dal momento che le buone pratiche agricole in vigore per i programmi 2000-2006 prevedevano una serie di prescrizioni relative all'uso dei fertilizzanti, i servizi della Commissione hanno ritenuto che i controlli sul rispetto delle condizioni di accesso da parte dei beneficiari dell'indennità compensativa fossero incompleti ed hanno proposto (limitatamente alla campagna 2006) una rettifica finanziaria a carico del programma in questione[18].

Per quello che riguarda la verificabilità e controllabilità degli impegni agroambientali, si richiama quanto detto in precedenza (cfr. "principi generali di controllo"). Nella fattispecie, per quello che riguarda i controlli in loco sono stati riscontrati i seguenti elementi:

a) è stato notato come, sebbene l'architettura dei controlli posta in essere per la misura agroambientale rispondesse alle raccomandazioni della Commissione europea (cfr. documento della Commissione n. RD10/07/2006), l'esecuzione delle verifiche fosse a volte incompleta. Questo è il caso dell'ispezione visiva sulla stato di crescita delle piante, raramente o poco efficacemente eseguita perché i controlli si svolgono dal mese di ottobre in poi, alla fine del ciclo vegetativo o in fase post-raccolta;

b) per quello che riguarda i prodotti fitosanitari, nel corso di una indagine effettuata dalla Corte dei conti europea è stato osservato che, mentre le istruzioni di controllo prevedevano l'esecuzione di un certo numero di analisi chimiche finalizzate alla verifica degli impegni di riduzione dei prodotti fitosanitari (nel caso specifico, 30% delle aziende oggetto di controllo in loco), le stesse erano state effettuate in numero insufficiente e solo su alcune colture (vite);

c) in un altro caso, infine, è stato rilevato che gli ispettori non vistavano sistematicamente i registri relativi ai fertilizzanti – rendendo difficile stabilire se tale verifica fosse stata effettivamente eseguita.

[18] *Mancato rispetto dell'articolo 67, paragrafo 1 e dell'articolo 69, terzo comma del regolamento (CE) n.817/2004*

2.4. Il rispetto della condizionalità

BASE NORMATIVA

Articolo da 19 a 20 del Regolamento n. 65/2011

Articoli da 19 a 21 del Regolamento n. 1975/2006

Articoli da 41 a 48 e da 65 a 69 del Regolamento n. 796/2004

Dal momento che i pagamenti contemplati dalle misure di sviluppo rurale sono subordinati al rispetto della condizionalità, i controlli concernenti queste misure devono comprendere anche la verifica delle norme di condizionalità. Le regole per l'esecuzione dei controlli si rifanno, in larga parte, a quelle stabilite per i controlli dei pagamenti diretti. Sono invece presenti norme specifiche per la quantificazione e la selezione del campione di controllo in loco.

Principali osservazioni derivanti dagli audit comunitari:

Nel corso delle verifiche di conformità e delle indagini effettuate dalle istituzioni comunitarie, sono emersi i seguenti elementi:

a) momento di effettuazione del controllo in loco – i controllori comunitari (in questo caso, l'audit era svolto dalla Corte dei conti europea) hanno manifestato dei dubbi in relazione al momento di effettuazione dei controlli in loco, che erano concentrati in un limitato periodo dell'anno[19]. Secondo quanto sostenuto dai rappresentanti comunitari, i controlli dovrebbero essere distribuiti nell'arco dell'anno in funzione dei diversi obblighi di condizionalità, da assolvere nel corsi dei diversi periodi dell'anno;

b) seguito dato alle possibili infrazioni accertate – gli auditor della Commissione europea hanno espresso dei dubbi in relazione alla procedura adottata per dare seguito a possibili infrazioni in materia di condizionalità, evidenziate durante i controlli in loco per le misure di sviluppo rurale. La procedura adottata per la campagna 2008 prevedeva che l'azienda in questione (ovvero quella per cui l'ispettore segnalava il rischio di infrazione in materia di condizionalità a seguito di una verifica in loco relativa ad una misura di sviluppo rurale) fosse inserita nel campione di rischio entro i successivi due anni. I controllori comunitari hanno espresso dei dubbi in merito, sostenendo che fosse necessario un intervento diretto ed immediato da parte delle autorità di controllo competenti. Per la campagna 2009 la procedura è stata modificata, prevedendo che la segnalazione di possibile infrazione relativa alla condizionalità, ricevuta dall'Organismo Pagatore, sia immediatamente seguita da un approfondimento di indagine o applicazione diretta della sanzione. Tale procedura rivista è stata accettata dai controllori comunitari;

[19] *Nel caso in questione, nel periodo febbraio-marzo 2008 per pagamenti relativi all'annualità 2007*

c) applicazione delle riduzioni in casi di negligenza – nell'ambito di un audit effettuato dalla Corte dei conti europea, è stati evidenziato che la riduzione applicata dal sistema di controllo della condizionalità italiano per la campagna 2007 (che, in ogni modo, è relativo anche alle misure a superficie dei piani di sviluppo rurale) è pari, di norma, al 1% del pagamento complessivo. Ciò sembrerebbe in contrasto con la normativa comunitaria[20]che prevede una riduzione normale pari al 3% dell'importo che può essere ridotta o aumentata in casi specifici.

Da notare che la verifica dei sistema di controllo relativo alla condizionalità ricade in quella che si potrebbe definire l'"area di confine" tra gli interventi del I e del II pilastro. Per questo particolare aspetto, quindi, i controlli svolti dall'unità della Commissione europea che si occupa delle verifiche relative alle spese PAC (Unità J.3 della DG AGRI) rilevano anche per quello che riguarda i PSR. Per motivi metodologici, tuttavia, i risultati di questi audit non sono oggetto di analisi in questo documento e saranno analizzati in future attività *ad hoc* relative al sistema di gestione e controllo della condizionalità.

3. LE MISURE DI INVESTIMENTO

L'analisi relativa alle misure a investimento si basa sui risultati delle verifiche di conformità svolte sui programmi operativi regionali e sui piani di sviluppo rurale del periodo di programmazione 2000-2006, nonché sui risultati delle prime verifiche effettuate sui nuovi programmi 2007-2013.

Prima di addentarsi nell'analisi dei risultati degli audit comunitari, occorre premettere che le regole relative al periodo di programmazione 2000-2006 sono diverse e maggiormente articolate rispetto a quelle del periodo di programmazione 2007-2013. Per il periodo di programmazione 2000-2006 la situazione può essere infatti schematizzata come segue:

- un dispositivo di regole generali unico, rappresentato dal Regolamento del Consiglio n. 1257/1999 e dal Regolamento della Commissione n. 817/2004 nonché, per alcuni aspetti generali, dal Regolamento del Consiglio n. 1260/1999 e relative disposizioni applicative.
- Due sistemi alternativi di gestione e controllo, uno relativo alla sezione Garanzia del fondo FEOGA (PSR delle regioni fuori obiettivo 1) disciplinato dal Regolamento della Commissione n. 817/2004, l'altro relativo alla sezione Orientamento del fondo FEOGA (POR delle regioni obiettivo 1 e programmi Leader+) disciplinato dal Regolamento della Commissione n. 438/2001.

Per il periodo di programmazione 2007/2013, invece, il sistema di gestione e controllo è unico, ed è disciplinato dal Regolamento della Commissione n. 1975/2006.

A somiglianza di quanto fatto per le misure a superficie, l'analisi che segue prende in considerazione le risultanze degli audit effettuati dal 2004-5 in poi per i PSR, mentre per i

[20]*Vedi articolo 66 del Regolamento n. 796/2004*

programmi finanziati dal FEAOG-Orientamento sono state considerati tutti gli audit effettuati dai servizi della Commissione, dall'inizio della programmazione a fine 2010.

Per quello che riguarda le indagini effettuate dalla Corte dei conti europea, sono state considerate quelle effettuate dal 2007 in poi (fondamentalmente, una indagine DAS e la relazione speciale sul Leader, oltre che una indagine sugli investimenti tuttora in corso).

3.1. Aspetti orizzontali delle misure di investimento

3.1.1. *Controlli amministrativi*

BASE NORMATIVA

Articolo 42 e 28 ter del Regolamento n. 65/2011

Articolo 26 del Regolamento n. 1975/2006

Articolo 68 del Regolamento n. 817/2004

Capitolo 3 del documento della Commissione VI/10535/99

Articolo 4 del Regolamento n. 438/2001

Aspetti Generali

I controlli amministrativi devono assicurare, secondo la normativa comunitaria, la verifica del rispetto delle condizioni per la concessione dell'aiuto. Per le misure di investimento, i controlli amministrativi dovrebbero riguardare anche elementi quali le procedure di aggiudicazione, le forniture di beni e servizi, i progressi dell'attuazione, l'ammissibilità ai sensi della normativa comunitaria e gli altri elementi su cui sono fondati i pagamenti a favore dei beneficiari ultimi.

Principali osservazioni derivanti dagli audit comunitari:

Le visite di audit comunitarie si concentrano su questa fase fondamentale del controllo e gestione degli interventi. Di conseguenza, i commenti e le osservazioni relative ai controlli amministrativi sono numerose e rilevanti. Da notare che, in alcuni casi, le carenze riscontrate in questa fase del controllo hanno comportato l'applicazione di correzioni finanziarie a carico dei programmi.

Per quello che riguarda gli aspetti di ordine generale, in alcuni casi sono stati rilevati ritardi nell'avvio dei controlli o nella messa a punto delle procedure. Questo problema, comune peraltro alle misure a superficie, ha notevoli ripercussioni sull'intero processo di gestione e controllo dei programmi, oltre a comportare ritardi nella certificazione delle spese effettivamente sostenute alla Commissione europea, con conseguente rischio di perdita di risorse per la regola dell'n+2 e ritardi per il pagamento dei rimborsi ai beneficiari.

Pur non rappresentando, di per sé, una violazione di una specifica norma, si ritiene che questo problema dovrebbe essere rapidamente risolto, e comunque tenuto in debita considerazione per i futuri periodi di programmazione.

Altro problema di carattere generale è rappresentato dall'utilizzo insufficiente degli elenchi di controllo ("check list"), a cui i servizi comunitari attribuiscono grande importanza quale garanzia della corretta e completa esecuzione dei controlli.

Mentre per alcuni programmi è stato rilevato che le check list non sono utilizzate, per altri è stato osservato un utilizzo incompleto o impreciso. Alcuni esempi che possono essere citati sono: a) elenco di controllo incompleto, ovvero che non comprende alcune tipologie di controlli necessari, b) assente o confusa identificazione del progetto, c) mancata effettuazione di alcuni controlli inclusi della lista (senza fornire una adeguata giustificazione), d) insufficiente descrizione dei controlli effettuati.

Ammissibilità dell'operazione

I controlli amministrativi comprendono la verifica dell'ammissibilità dell'operazione oggetto della domanda di aiuto. In questo contesto assumono una particolare rilevanza i controlli tesi ad accertare il rispetto dei requisiti di ammissibilità previsti dalla normativa comunitaria, da normative nazionali o dal programma stesso.

Principali osservazioni derivanti dagli audit comunitari:

Gli audit svolti sui programmi comunitari hanno evidenziato problemi sostanziali per l'esecuzione delle verifiche relative all'ammissibilità dell'operazione di investimento.

A questo proposito occorre ricordare che l'articolo 67 del Regolamento n. 817/2004 prevede che "*i controlli relativi alle domande iniziali di ammissione… sono eseguiti in modo da assicurare l'efficace verifica del rispetto delle condizioni per la concessione degli aiuti*" e che "*il controllo è effettuato mediante controlli amministrativi e sul posto*", mentre l'articolo 68 dello stesso regolamento stabilisce che "*il controllo amministrativo è esaustivo*".

Per quello che riguarda il periodo di programmazione 2007-2013, l'articolo 26 del Regolamento n. 1975/2006 stabilisce che "*tutte le domande di aiuto e di pagamento sono sottoposte a controlli amministrativi che riguardano tutti gli elementi che è possibile e appropriato controllare con mezzi amministrativi"* e che *"le procedure attuate presuppongono la registrazione dell'attività di controllo svolta, dei risultati della verifica e delle misure adottate in caso di contrattazione di irregolarità*".

Per il periodo di programmazione 2000-2006, i requisiti di ammissibilità su cui si sono concentrate le verifiche sono quelli individuati dagli articoli 5 e 26 del Regolamento n. 1257/199 per le misure "investimenti nelle aziende agricole" e "miglioramento delle condizioni di trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli", ovvero: 1) redditività dell'impresa agricola e agroalimentare, 2) rispetto dei requisiti minimi in materia di ambiente, igiene e benessere degli animali da parte dell'impresa agricola e agroalimentare, 3) presenza di adeguati sbocchi di mercato, 4) per gli investimenti nelle aziende agricole, adeguate conoscenze e competenze professionali da parte dell'agricoltore, 5) per gli investimenti nelle imprese agroalimentari, origine della materia prima. Per quello che riguarda la misura per gli investimenti nelle aziende agricole, è da rilevare che i requisiti sopra elencato devono essere soddisfatti all'atto della decisione individuale di concessione dell'aiuto (articolo 5, paragrafo 2 del Regolamento n. 1257/1999).

Per il periodo di programmazione 2007-2013, l'investimento nell'azienda agricola o agroalimentare deve, in base a quanto previsto dagli articoli 26 e 28 del Regolamento n. 1698/2005, 1) rispettare/essere conforme alle norme comunitarie applicabili all'investimento interessato e 2) migliorare il rendimento globale dell'impresa, mentre nel caso della misura per l'insediamento di giovani agricoltori, il beneficiario, oltre a rispettare il requisito dell'età e presentare un piano aziendale per lo sviluppo dell'attività agricola, deve possedere adeguate conoscenze e competenze professionali. Per le restanti misure ad investimento, il regolamento stabilisce di volta in volta le condizioni di ammissibilità specifiche.

Nell'ambito dei controlli amministrativi relativi all'ammissibilità della spesa, un aspetto particolarmente delicato è rappresentato dalle autodichiarazioni e dalle dichiarazioni sostitutive di atto notorio previste dal D.P.R. n. 445/2000, secondo cui è possibile autocertificare fatti e dati personali già in possesso di una pubblica amministrazione senza dover presentare le prove documentali. Questo tipo di autocertificazione è stato ed è tuttora largamente utilizzato per documentare l'esistenza delle condizioni di ammissibilità delle domande di finanziamento comunitario, come ad esempio nel caso delle adeguate conoscenze e competenze professionali da parte dell'agricoltore o nel caso del rispetto dei requisiti minimi in materia di ambiente, igiene e benessere degli animali da parte dell'impresa a agricola o agroalimentare. Il D.P.R. 445/2000 prevede che, nel caso che le suddette autocertificazioni servano ad ottenere dei finanziamenti pubblici, l'amministrazione responsabile è tenuta a verificare su base documentale una determinata percentuale di queste dichiarazioni.

La Commissione europea, tuttavia, ha in varie occasioni contestato l'utilizzo di questo tipo di documentazione, esprimendo una posizione ufficiale nel maggio del 2009. Secondo la Commissione, le autodichiarazioni e le dichiarazioni sostitutive di atto notorio possono essere utilizzate se "*attengono a circostanze oggettive concernenti la persona…che siano a diretta conoscenza della persona e che non richiedano una valutazione*" .

In pratica, mentre l'utilizzo dell'autodichiarazione sarebbe ammesso per elementi quali la presenza di adeguate conoscenze e competenze professionali, la presenza di condizioni come la redditività dell'azienda o il rispetto dei requisiti minimi, che necessitano di una specifica valutazione e che non sono riconducibili ad elementi oggettivi ed evidenti, dovrebbe essere comprovata da documenti ufficiali come ad esempio certificati sanitari, veterinari o altro. In particolare, la Commissione ritiene che il rispetto dei requisiti minimi relativi all'ambiente, all'igiene e al benessere degli animali "*non può essere idoneamente dimostrato ricorrendo alle disposizioni del D.P.R. n. 445/2000*" e che devono essere "*eseguiti idonei controlli per verificare il rispetto dei requisiti minimi…e la veridicità delle autodichiarazioni in quanto elementi essenziali del sistema di gestione e controllo per assicurare l'ammissibilità al cofinanziamento*".

In relazione al controllo dei requisiti minimi in materia di ambiente, igiene e benessere degli animali, gli audit comunitari hanno evidenziato vari tipi di problemi. Del primo, e più vistoso, si è abbondantemente parlato in precedenza: i servizi della Commissione hanno rilevato che, in vari programmi, il controllo del rispetto dei requisiti minimi si basava sulla procedura prevista dal D.P.R. 445/2000 (autocertificazione e controllo su un campione del 10% della veridicità delle dichiarazioni fornite) e sostenuto che tale procedura poteva non essere sufficiente a garantire l'efficacia del controllo. In qualche caso, inoltre, è stato evidenziato che i controlli a campione previsti dal D.P.R. 445/2000 erano stati effettuati in modo non sistematico e non erano stati documentati adeguatamente, ovvero senza utilizzare o utilizzando in modo incompleto check list standardizzate, e che comunque erano stati effettuati in data successiva alla decisione di concessione dell'aiuto (misura per gli investimenti nelle aziende agricole) , per esempio prima del pagamento finale.

Altri problemi evidenziati riguardavano l'assenza di un sistema di notifiche incrociate con gli organismi preposti al controllo dei requisiti (per esempio, le ASL) ed il numero dei requisiti per i quali era effettuato il controllo – ovvero solo quelli relativi all'investimento o la totalità dei requisiti a cui era soggetta l'azienda. In alcuni casi, infine, è stata rilevata una carenza di informazioni: in alcuni casi l'imprenditore non era a conoscenza di quali requisiti era chiamato a rispettare in quanto il programma e/o i bandi o disposizioni applicative non fornivano questa informazione.

Altra condizione per la quale sono stati evidenziati dei problemi è rappresentata dalla redditività dell'impresa. In un caso ad esempio non è stata rintracciata l'evidenza documentale che la dimostrazione delle redditività redatta dal tecnico che presentava la domanda fosse oggetto di controllo. In un altro caso, i documenti di programmazione individuavano chiaramente quale metodologia adottare per la verifica, ma questa non sembrava essere sistematicamente applicata in sede di istruttoria (non applicazione o applicazione di una diversa metodologia, a seconda dell'istruttore/ufficio provinciale incaricato). Infine, è stato evidenziato come in un caso il calcolo non fosse effettuato sulla base degli ultimi 3 anni, come previsto dai documenti di programmazione, ma sulla base di periodi inferiori e/o precedenti.

La verifica di altre condizioni di ammissibilità, come ad esempio la conoscenza e competenza professionale, la presenza di sbocchi di mercato o l'origine della materia prima (articoli 5, 26 e 28 del Regolamento n. 1257/1999), è stata talvolta oggetto di osservazione. Anche in questi casi, è stato rilevato che le autodichiarazioni presentate dagli imprenditori non erano oggetto di verifica sistematica in sede di istruttoria, o perlomeno mancava una evidenza documentale che dimostrasse come questa verifica fosse stata correttamente eseguita.

Criteri di selezione

I controlli amministrativi sulle domande di aiuto prevedono la verifica del rispetto dei criteri di selezione fissato nel programma e/o una verifica relativa all'efficacia e trasparenza del processo di selezione.

Principali osservazioni derivanti dagli audit comunitari:

Le verifiche hanno evidenziato alcune problematiche relative alla procedura di selezione dei progetti. A questo proposito, vale la pena di sottolineare di ricordare brevemente quanto previsto dalla normativa comunitaria.

Per il periodo 2000-2006, gli Orientamenti per l'attuazione dei sistemi di gestione, controllo e sanzioni concernenti lo sviluppo rurale prevedono che *"qualora sia necessario procedere ad una selezione delle domande ammissibili…..si raccomanda…..di utilizzare un sistema di selezione (ricorrendo, ad esempio, a criteri di priorità o a un comitato di selezione idoneo) di cui i richiedenti dovrebbero essere informati"* .

I regolamenti del periodo di programmazione 2007-2013 attribuiscono una importanza maggiore alla selezione dei progetti, la quale deve essere anche oggetto di controllo. L'articolo 71.2 del Regolamento n. 1698/2005 stabilisce infatti che "*sono ammissibili a contributo del FEASR soltanto le spese sostenute per operazioni decise dall'autorità di gestione del relativo programma o sotto la sua responsabilità, secondo i criteri di selezione stabiliti dall'organo competente*", mentre ai sensi dell'articolo 75.1 dello stesso regolamento "*l'autorità di gestione…..garantisce in particolare che le operazioni da finanziare siano selezionate secondo i criteri applicabili al programma di sviluppo rurale*". L'articolo 26.2 del Regolamento n. 1975/2006 stabilisce infine che "*i controlli amministrativi sulle domande di aiuto comprendono in particolare la verifica del rispetto dei criteri di selezione fissati nel programma di sviluppo rurale*".

Come accennato in precedenza, i controlli effettuati dalle istituzioni comunitarie hanno evidenziato alcune possibili carenze in relazione alle procedure di selezione delle operazioni e relativo controllo. In un caso, ad esempio, è stato osservato come la messa a bando di importi consistenti abbia, nei fatti, annullato il ruolo dei criteri di selezione in quanto tutte le domande ammissibili, anche quelle con punteggio più basso, erano state finanziate. In un altro caso, sono emerse delle incongruenze relative ai criteri di selezione delle operazioni dei progetti integrati, che sono risultate essere poco efficaci e comunque, nei fatti, poco o nulla applicati. Infine, in un caso è stata osservata l'applicazione di un criterio aggiuntivo, non previsto dai documenti di programmazione, con conseguente rischio di difformità di trattamento e scarsa coerenza con la strategia dell'intervento.

Occorre sottolineare ancora una volta come la normativa della programmazione 2007-2013 attribuisca un ruolo molto importante alla corretta ed efficace selezione delle operazioni, che a differenza del passato periodo di programmazione è diventata vincolante e disciplinata dai regolamenti comunitari. Anche nell'ambito delle attività di partenariato tra Commissione e Stati membri per l'attuazione e la sorveglianza dei programmi, i servizi comunitari hanno più volte ribadito che la selezione dei progetti deve essere effettuata in modo efficace, trasparente e coerente con le priorità individuate nei documenti di programmazione, mentre la Corte dei conti europea ha sempre sostenuto che la selezione dei progetti è fondamentale per determinare l'efficacia dell'utilizzo dei fondi comunitari. E' probabile che gli audit sui programmi attualmente in vigore, che soprattutto per le misure ad investimento sono stati appena effettuati o saranno effettuati nei prossimi anni, riserveranno una particolare attenzione alla verifica di questi aspetti.

Conformità delle operazioni con la normativa nazionale e comunitaria

I controlli amministrativi devono comprendere la verifica della conformità dell'operazione con la normativa comunitaria e nazionale in tema di appalti pubblici, aiuti di Stato e altre eventuali norme obbligatorie previste dal programma.

Principali osservazioni derivanti dagli audit comunitari:

La verifica delle operazioni ha evidenziato la presenza di problemi in relazione alla conformità con la normativa comunitaria in materia di appalti.

Nell'ambito dei programmi finanziati dai fondi regionali, sono state svolte delle indagini ad hoc che hanno evidenziato la presenza di alcuni problemi, tra cui: mancata pubblicazione dei bandi e aggiudicazione mediante trattativa privata, applicazione di criteri di selezione non conformi con la direttiva 93/37/CEE, irregolarità nei bandi di gara e nelle procedure di assegnazione, esclusione o rifiuto automatico di offerte che potrebbero essere non conformi alla normativa comunitaria in materia, criteri discriminatori in funzione della nazionalità, mancata pubblicazione di elementi della gara (per esempio, dettaglio dei criteri di selezione o risultati dell'assegnazione), sistema non equo di classifica dei prezzi e presenza di lavori complementari al contratto iniziale ammessi senza effettuare un nuovo bando anche se non rientrano in circostanze impreviste, così come stabilito dalla direttiva 93/37/CEE.

Nel corso di altre indagini, invece, sono stati evidenziati dei dubbi circa la veridicità delle procedure di gara messe in atto. In un caso, ad esempio, è stata rilevato che non erano stati effettuati controlli relative alla veridicità delle offerte, che al contrario sembravano essere state preparate dallo stesso soggetto. In questo caso particolare sono stati identificati controlli insufficienti sia da parte dell'Ente delegato (in questo caso una Comunità Montana) sia da parte dell'Autorità di Gestione del programma, che non ha effettuato alcuna attività di supervisione, come invece suggerito dalla normativa comunitaria.

Ragionevolezza delle spese proposte

Tali verifiche sono relative sia alla domanda di aiuto, rispetto alla quale si concentrano sul controllo della ragionevolezza delle spese, che alla domanda di pagamento, rispetto alla quale effettuano accertamenti rispetto alla fornitura dei beni e servizi, alla effettiva esecuzione della spesa ed alla sua conformità con l'operazione descritta e accolta nella domanda di aiuto.

Principali osservazioni derivanti dagli audit comunitari:

I risultati degli audit comunitari mettono in evidenza alcuni problemi per la valutazione della ragionevolezza dei costi dell'investimento.

A questo proposito occorre ricordare che gli Orientamenti per l'attuazione dei sistemi di gestione e controllo e sanzioni per i programmi del periodo 2000-2006 prevedono che (punto 3.4) *"al fine di evitare stime eccessive, si raccomanda di vagliare i costi indicati nella domanda di aiuto con un sistema di valutazione (ricorrendo ad esempio a costi di riferimento, a un comitato di valutazione o a una perizia effettuata sotto la supervisione di un contabile) messo a punto dalle autorità competenti"*.

Tali principi, espressi sotto forma di orientamenti per la programmazione 2000-2006, sono entrati a far parte del disposto regolamentare per i programmi 2007-2013. L'articolo 26, paragrafo 2, lettera d) del Regolamento n. 1975/2006 recita infatti *"i controlli amministrativi sulle domande di aiuto comprendono in particolare la verifica della ragionevolezza delle spese proposte, valutata con un sistema di valutazione adeguato, ad esempio in base a spese di riferimento o al raffronto delle diverse offerte oppure valutata da un comitato di valutazione"*.

Ne consegue, che le Autorità responsabili della gestione dei programmi sono chiamate a dotarsi di un sistema oggettivo ed affidabile per la valutazione della ragionevolezza dei costi degli investimenti proposti dai beneficiari. Ove possibile, sarebbe opportuno utilizzare prezziari di riferimento, da aggiornare periodicamente sulla base della evoluzione dei mercati. Se per alcune tipologie di investimento i prezziari non sono disponibili, occorrerebbe mettere a punto sistemi di valutazione affidabili, come suggerito dalla normativa comunitaria. In ogni modo, occorre effettuare una valutazione approfondita circa la ragionevolezza delle spese proposte e lasciare una chiara traccia che tale valutazione è stata effettuata, e secondo quali criteri.

Le principali osservazioni degli audit comunitari si riferiscono ai prezziari ed ai metodi di valutazione adottati. In vari casi è stato osservato come i prezziari di riferimento fossero incompleti (per esempio, mancanti per le macchine agricole) o addirittura assenti o inutilizzati.

Per quello che riguarda i sistemi di valutazione alternativi, in un caso è stato notato che la valutazione era delegata unicamente alla esperienza del controllore, e che il beneficiario poteva produrre anche un solo preventivo, corredato dal listino prezzi della casa produttrice dell'equipaggiamento/macchina agricola in questione. Nella fattispecie, sono stati espressi dubbi circa l'efficacia di questo sistema di valutazione ed è stato raccomandato di adottarne uno con maggiori garanzie di oggettività.

In un altro caso, è stato osservato che, in mancanza del prezziario, il beneficiario poteva presentare una sola offerta, anziché tre offerte differenti come suggerito anche dalle linee guida nazionali, e sono stati espressi dei dubbi sulla efficacia di questa procedura.

In un terzo caso, infine, i controlli comunitari hanno constatato che i tre preventivi forniti dal beneficiario sembravano essere stati preparati dallo stesso soggetto, e che tale aspetto non sembrava essere stato oggetto di controllo da parte dei funzionari competenti.

Visita in loco

I regolamenti comunitari prevedono che, di norma, il controllo amministrativo per le misure di investimento comprenda una visita sul luogo, per verificare l'effettiva esecuzione dello stesso. Tali visite devono essere documentate in modo adeguato (controlli svolti, esiti, documenti di appoggio, ecc.).

Principali osservazioni derivanti dagli audit comunitari:

I risultati degli audit evidenziano varie carenze relative a questo aspetto.

Una prima considerazione di carattere generale riguarda la documentazione relativa al controllo, che comunque rappresenta un elemento importante non solo per dimostrare l'effettiva esecuzione delle attività ma anche per permettere la supervisione delle stesse.

La documentazione degli esiti è in molti casi incompleta, con check list o relazioni di controllo assenti o poco dettagliate e compilate in modo eccessivamente sintetico. La documentazione di appoggio (per esempio copie di fatture, altri documenti giustificativi) è spesso assente, con conseguente difficoltà di stabilire se le operazioni di controllo siano state completate o meno.

In vari casi, infine, è stata evidenziata la mancata messa a punto di una procedura di controllo standardizzata, l'assenza della supervisione da parte del responsabile o superiore gerarchico dei controllori e la mancata adozione di check list e relazioni di controllo standardizzate.

Doppio finanziamento

I regolamenti comunitari prevedono che gli Stati membri, nell'ambito dei controlli amministrativi, eseguano delle verifiche per evitare che l'operazione di investimento usufruisca di doppi finanziamenti irregolari.

Principali osservazioni derivanti dagli audit comunitari:

Gli audit hanno evidenziato che sono spesso presenti delle lacune sui controlli relativi ai doppi finanziamenti. Le procedure prevedono, normalmente, che il beneficiario produca una autocertificazione e che i controllori, oltre ad effettuare le verifiche (controlli incrociati) sulle autocertificazioni, procedano alla vistatura delle fatture onde impedirne il loro utilizzo per ottenere altri finanziamenti pubblici.

A questo proposito sono state evidenziate delle carenze relative alle procedure individuate che, per esempio: a) prevedono l'esecuzione della verifica incrociata solo su un programma comunitario e non su tutti quelli potenzialmente a rischio di doppio finanziamento, b) non prevedono la timbratura delle fatture, c) non prevedono l'esecuzione dei controlli incrociati sulle autocertificazioni fornite dal beneficiario.

Più comunemente, è stato osservato come le procedure di controllo fossero state individuate correttamente ma fossero applicate in modo parziale od incompleto. Questo è il caso della stampigliatura delle fatture, che pur prevista dalla procedura di controllo in qualche caso (come ad esempio per alcuni GAL finanziati dal programma Leader+), non era stata eseguita in occasione del controllo amministrativo. In un caso, infine, è stato evidenziato come le procedure fossero in linea di principio corrette e regolarmente eseguite ma non fossero state formalizzate.

E' opportuno sottolineare che i PSR del periodo 2007-2013 riservano una particolare attenzione a questo aspetto e prevedono specifici criteri di demarcazione e complementarietà con i fondi strutturali e gli altri strumenti della PAC, dettagliati a livello di misura. Sarebbe quindi opportuno che i sistemi di controllo relativi a questo aspetto (sia informatici che manuali) siano adeguatamente sviluppati e testati.

3.1.2. *Controlli in loco/a campione delle operazioni*

BASE NORMATIVA

Articolo 4 (5), 25 e 26 del Regolamento n. 65/2011

Articoli 27 e 28 del Regolamento n. 1975/2006

Articolo 69 del Regolamento n. 817/2004

capitolo 4 del documento della Commissione VI/10535/99

Articoli 10-14 del Regolamento n. 438/2001

Aspetti generali

I controlli in loco (o controlli a campione delle operazioni, secondo l'accezione prevista dai regolamenti per i fondi strutturali per il periodo 2000-2006) verificano, su un campione di operazioni appositamente selezionato, determinati aspetti quali ad esempio la presenza dei documenti giustificativi, la conformità della natura e della destinazione della spesa, la conformità con le norme e politiche comunitarie. I risultati di questi controlli sono utilizzati per stabilire se i problemi riscontrati hanno natura sistemica ed individuare eventuali misure correttive.

Occorre precisare che, per i programmi del periodo 2000-2006, questi controlli hanno caratteristiche diverse a seconda del tipo di fondo utilizzato per il cofinanziamento. A questo proposito vale la pena di riportare quanto previsto dai regolamenti afferenti alle due diverse sezioni del FEOGA.

Nel caso dei programmi finanziati dalla sezione Garanzia del FEOGA, la base normativa è rappresentata dal Regolamento n. 817/2004, che a sua volta si rifà ai principi stabiliti dai regolamenti per il controllo delle operazioni finanziate dal I pilastro della PAC. Il Regolamento n. 817/2004 stabilisce infatti che "*i controlli….sono eseguiti in modo da assicurare l'efficace verifica del rispetto delle condizioni per la concessione degli aiuti*" e che "*i controlli in loco si effettuano conformemente al titolo III del regolamento (CE) n. 2419/2001*". In questo caso è quindi appropriato parlare di controllo in loco, ovvero visita dell'azienda finalizzata al controllo delle condizioni di concessione degli aiuti.

Nel caso dei programmi operativi regionali e dei programmi Leader+ finanziati dalla sezione Orientamento del FEOGA, le finalità e le caratteristiche di questa tipologia di controllo sono diverse. La base normativa è rappresentata dal Regolamento n. 438/2001 ed in particolare

dall'articolo 10, secondo il quale *"…i controlli sono in particolare volti a verificare: a) l'efficacia dei sistemi di gestione e controllo istituiti; b) le dichiarazioni di spese presentate ai vari livelli interessati…*". In questo caso, quindi, è appropriato parlare di controlli a campione delle operazioni o di controlli di secondo livello, effettuati da servizi indipendenti.

Principali osservazioni derivanti dagli audit comunitari:

Il controllo in loco/a campione è un elemento molto importante per garantire il corretto funzionamento del sistema di gestione e controllo di un programma. Le verifiche di conformità effettuate dai servizi comunitari e le altre indagini effettuate dalla Commissione o dalla Corte dei conti europea, pertanto, esaminano con attenzione il modo in cui questi controlli sono eseguiti, formulando osservazioni o chiedendo chiarimenti.

Per quello che riguarda gli aspetti più generali, occorre notare che in vari casi sono state formulate osservazioni relative all'esecuzione dei c.d. "audit di sistema", ovvero quell'insieme di verifiche destinate ad analizzare l'efficacia complessiva del sistema di gestione e controllo. Nello specifico, l'esecuzione di queste verifiche è prevista dai regolamenti per i fondi strutturali del periodo di programmazione 2000-2006 (cfr. articolo 10, paragrafo 1, lettera a) del Regolamento n. 438/2001).

L'analisi dei risultati delle indagini effettuate dalle istituzioni comunitarie ha evidenziato che al momento della visita, per alcuni programmi gli audit di sistema non erano stati eseguiti in modo completo, o non erano stati eseguiti affatto. In un caso è stato evidenziato come gli audit di sistema effettuati non rispettassero i requisiti regolamentari in quanto non contenevano un parere sull'efficacia del sistema di gestione e controllo e comunque non avevano preso in considerazione alcuni elementi importanti del sistema di gestione e controllo (per esempio, la verifica dei criteri di ammissibilità o la presenza della pista di controllo). Da notare che, secondo quanto suggerito dalla normativa comunitaria, l'audit di sistema deve comprendere una analisi preliminare dei fattori di rischio delle procedure, che serve ad analizzare il funzionamento del sistema di gestione e controllo a livello di autorità di gestione/autorità di pagamento. In un secondo caso, è stato osservato che l'audit era stato effettuato troppo tardi (successivamente alla selezione ed avvio della gran parte dei progetti finanziati dal programma), e che la precedente analisi preliminare del sistema di gestione e controllo – effettuata al momento della definizione della procedura di campionamento per i controlli di secondo livello, non avesse le caratteristiche previste dalla normativa per essere definita "audit di sistema". In un terzo caso, infine, i servizi della Commissione hanno osservato che, al momento dell'esecuzione del controllo, sembrasse che l'audit del sistema non fosse stato eseguito.

Da notare che, secondo le istituzioni comunitarie, gli audit di sistema, e più in generale le attività di supervisione dell'azione amministrativa, sono uno strumento molto importante per assicurare l'efficace gestione e controllo dei programmi.

Consistenza, rappresentatività ed indipendenza

La normativa comunitaria prevede che i controlli in loco vertano su un campione rappresentativo di beneficiari, pari ad almeno il 5% del totale, e siano svolti (per i fondi strutturali) da servizi indipendenti a quelli incaricati dell'esecuzione e pagamento delle operazioni.

Principali osservazioni derivanti dagli audit comunitari:

I servizi comunitari hanno espresso dubbi o chiesto chiarimenti sul rispetto dei tre criteri sopra citati (rappresentatività, consistenza e indipendenza).

Secondo quanto previsto dalla normativa comunitaria, la rappresentatività del campione oggetto di controllo in loco o a campione deve essere garantita sia dal punto di vista temporale che delle tipologie di misure controllate. A questo proposito, occorre ricordare che mentre per i PSR sia della presente che della passata programmazione i regolamenti prescrivono che ogni anno occorre controllare una percentuale determinata della spesa o dei beneficiari, per i POR e programmi Leader+ non si danno indicazioni precise in materia, precisando però che "*gli Stati membri si adoperano per ripartire uniformemente l'esecuzione dei controlli su tutto il periodo interessato*"[21]. Per tutte le tipologie di programmi e periodo di programmazione considerati, inoltre, occorre che il campione sia rappresentativo in termini di misure controllate, tipo e dimensione di operazione, distribuzione territoriale, eccetera[22].

Su questo aspetto, si evidenzia che in vari casi sono stati espressi dubbi circa il rispetto del requisito regolamentare di ripartire uniformemente i controlli nel periodo di programmazione, in quanto gli stessi sono stati avviati con ritardo e si sono concentrati su progetti presentati nella fase finale della programmazione. Per alcuni programmi è stato osservato che alcune misure (anche significative) fossero del tutto escluse dalla base di estrazione del campione a controllo.

Per ciò che concerne la consistenza del campione oggetto di controllo in loco occorre premettere che, mentre per i PSR del periodo 2000-2006 la consistenza del campione oggetto di controllo deve essere pari almeno al 5% dei beneficiari[23], per i POR e programmi Leader+ la percentuale va calcolata sulla spesa totale ammissibile[24]. Per i PSR del periodo 2007-2013, infine, il campione oggetto di controllo in loco deve essere pari "*almeno al 5% della spesa pubblica ammissibile dichiarata alla Commissione per l'intero periodo di programmazione*" (articolo 27 del Regolamento n. 1975/2006).

Su questo aspetto, per alcuni programmi finanziati dal FEOGA-Orientamento è stato rilevato come le percentuali di controllo previste dai regolamenti non fossero rispettate al momento della visita.

[21] *Articolo 10.2 del regolamento (CE) n. 438/2001*

[22] *A questo proposito vedi 27.3 del regolamento (CE) n. 1975/2006, articolo 69 del regolamento (CE) n. 817/2004 e articolo 10.2 del regolamento (CE) n. 438/2001*

[23] *Articolo 69 del regolamento (CE) n. 817/2004*

[24] *Articolo 10 del regolamento (CE) n. 438/2001*

Di solito, queste osservazioni fanno riferimento al ritardato avvio di questa tipologia di controlli e non ad esplicite violazioni del regolamento, in quanto la percentuale del 5% fa riferimento all'intero periodo di programmazione. Esse tuttavia pongono un problema riguardo ad un altro elemento regolamentare, ovvero la rappresentatività dei controlli in loco/a campione.

Un terzo elemento, da riferire principalmente ai programmi del periodo 2000-2006 finanziati dal FEOGA Orientamento, è rappresentato dall'indipendenza del controllo a campione delle operazioni, requisito regolamentare derivante dal fatto che questi controlli assumono la valenza di verifica del sistema di gestione e controllo nella sua interezza, ovvero di controlli di secondo livello. Da notare tuttavia[25] che anche nel caso dei PSR i servizi comunitari raccomandano di far sì che i controllori che effettuano la visita in loco siano diversi da quelli che hanno eseguito i controlli amministrativi (ivi compresa la visita in situ).

Nel corso di alcuni audit comunitari, sono stati espressi dubbi circa l'effettiva indipendenza dei servizi: in un caso ad esempio è stato rilevato che il soggetto incaricato dei controlli di secondo livello partecipava anche alla definizione delle procedure gestionali che avrebbe dovuto verificare, mentre in un altro caso è stato osservato che il soggetto sembrava avvalersi, per l'esecuzione delle operazioni di controllo, dell'assistenza tecnica dell'autorità di gestione. In un terzo caso, infine, è stato constatato come in alcuni casi le visite in situ (controllo amministrativo) ed i controlli in loco fossero stati eseguiti dagli stessi soggetti a causa della mancanza di personale, contravvenendo al principio di sana gestione finanziaria che prevede la separazione di queste funzioni.

Selezione del campione

La normativa comunitaria fornisce indicazioni sulla metodologia di estrazione del campione di operazioni sottoposte a controllo in loco. In termini generali, si può dire che la metodologia deve tenere conto dell'esigenza di controllare operazioni di vario tipo e dimensioni, dei fattori di rischio identificati dai precedenti controlli e della necessità di controllare i vari assi/misure previsti dai programmi di sviluppo rurale.

In linea di principio[26], il campione delle operazioni soggette a controllo in loco, per essere rappresentativo, dovrebbe essere selezionato per il 20-25% in modo casuale e per la restante parte in base a un'analisi dei fattori di rischio.

Principali osservazioni derivanti dagli audit comunitari:

I risultati degli audit comunitari mettono in evidenza come in vari casi il campionamento delle operazioni da sottoporre a controllo non tenga conto dei fattori di rischio individuati dai precedenti controlli, sia comunitari che nazionali.

[25] *Vedi documento della Commissione VI/10535/99, punto 4.16*

[26] *Vedi documento della Commissione VI/10535/99, punto 4.3*

Altro problema è relativo alla scelta degli elementi considerati per l'estrazione del campione: in un caso è stato osservato come questi si basassero solo sugli aspetti previsti dalla normativa, ignorando i requisiti aggiuntivi identificati dai documenti di programmazione.

Infine, per un programma Leader+ è stato riscontrato il mancato rispetto del requisito relativo alla diversa dimensione/tipologia di operazione: i controlli si erano concentrati su tre soli progetti di grosse dimensioni, che pur permettendo il raggiungimento delle percentuali da controllare previste dai regolamenti non erano rappresentativi dell'insieme delle operazioni finanziate dal programma.

Verifiche da effettuare

Le verifiche da effettuare nell'ambito dei controlli in loco/a campione sono definite nei pertinenti regolamenti comunitari. Come accennato in precedenza, esse vertono fondamentalmente sulla verifica dell'esistenza dei documenti giustificativi, sulla verifica della conformità della natura e destinazione della spesa nonché della conformità con le norme e le politiche comunitarie.

Da sottolineare che la normativa prevede che i risultati dei controlli in loco siano sottoposti ad apposita valutazione, in modo da stabilire se i problemi riscontrati hanno carattere sistemico o meno ed individuare eventuali correttivi[27].

Principali osservazioni derivanti dagli audit comunitari:

In vari casi sono state rinvenute delle lacune sulle verifiche effettuate.

In tre casi, ad esempio, sembrava che il rispetto dei requisiti minimi in materia di ambiente, igiene e benessere degli animali non fosse stato controllato in modo sufficiente. Per due programmi, non era stato possibile stabilire se tale controllo fosse stato eseguito o meno, in quanto non era presente alcuna documentazione e lo stesso non era stato inserito nella check list. Per un altro programma, invece, il controllo in loco dei requisiti non era eseguito in modo corretto in quanto rimandava esclusivamente al risultato dei controlli amministrativi.

Sono state rilevate delle carenze anche per la verifica del rispetto di altre condizioni di ammissibilità. In un caso, ad esempio, non è stato possibile rintracciare il controllo in loco/a campione sul rispetto della normativa riguardante la pubblicità, mentre in un altro è stato osservato che questo era parziale in quanto si concentrava sul rispetto delle normative comunitarie, tralasciando i requisiti di ammissibilità aggiuntivi o i criteri di selezione individuati dal documento di programmazione.

Infine, nel corso di un audit relativo a un programma Leader+, è stato osservato che, nonostante i controlli a campione evidenziassero la presenza di un alto tasso di errore, sembrava che non fosse stata effettuata la valutazione circa la sua sistematicità, valutazione che dovrebbe comprendere anche l'individuazione di misure preventive e correttive.

[27] *Articolo 12 del regolamento (CE) n. 438/2001, articolo 27.4 del regolamento (CE) n. 1975/2006*

Altro aspetto importante, di carattere più generale e di cui si è già parlato e si parlerà più avanti, è rappresentato dalla presenza e completezza della documentazione a supporto o traccia delle operazioni di controllo eseguite. In vari casi è stato notato come le check list di controllo e le relazioni di controllo in loco fossero state compilate in modo parziale o incompleto, e in qualche caso fossero del tutto assenti.

3.1.3. *Controlli ex post*

BASE NORMATIVA

Articolo 29 del Regolamento n. 65/2011

Articolo 30 del Regolamento n. 1975/2006

Articolo 30.4 del Regolamento n. 1260/1999

Punto 4.21 del documento della Commissione VI/10535/99

I regolamenti comunitari prevedono che le operazioni di investimento finanziate dai programmi di sviluppo rurale non subiscano modifiche sostanziali nei cinque anni successivi alla decisione di finanziamento assunta dall'Autorità di gestione.

Le autorità responsabili sono quindi chiamate a verificare questo requisito (che può essere anche più restrittivo, se stabilito dalla normativa nazionale o dai documenti di programmazione) con appositi controlli che coprono ogni anno almeno l'1% dei beneficiari/spesa pubblica ammissibile per le quali è stato effettuato il saldo del contributo, secondo le modalità stabilite dai regolamenti e documenti sopra citati.

Da notare che per quello che riguarda i PSR del periodo 2007/2013, è necessario che i controllori che eseguono i controlli ex post non abbiano preso parte, per la stessa operazione di investimento, a controlli precedenti al pagamento[28].

Principali osservazioni derivanti dagli audit comunitari:

I controlli comunitari hanno evidenziato un ritardo generalizzato nella messa a punto delle procedure e nell'esecuzione di questi controlli. Per numerosi programmi oggetto di audit, sono state riscontrate delle lacune in questo senso.

[28] *Vedi articolo 30.4 del regolamento (CE) n. 1975/2006*

Da notare che tali ritardi, relativi non solo nell'esecuzione dei controlli ma anche alla messa a punto e formalizzazione delle procedure per l'effettuazione degli stessi, sono state osservate sia nelle fasi iniziali della programmazione (per le quali si poteva assumere che ben poche operazioni di investimento erano state concluse e che comunque i termini per il mantenimento della destinazione non erano ancora scaduti) che in quelle più avanzate o addirittura finali. In questi casi i servizi comunitari hanno richiesto l'immediata attivazione dei controlli, anche per i progetti i cui termini per il mantenimento degli investimenti erano già scaduti.

Per quanto riguarda le situazioni in cui i controlli erano stati avviati, le principali lacune riscontrate in relazione alla esecuzione degli stessi sono: mancata formalizzazione e standardizzazione delle procedure di controllo e mancato raggiungimento della percentuale del 1% prevista dai regolamenti/documenti comunitari.

3.2. Aspetti specifici per il Leader

La normativa comunitaria in materia di gestione e controllo degli interventi di sviluppo rurale non prevede norme specifiche per il Leader. Per il periodo 2000-2006, le norme di applicazione sono quelle previste per i programmi del FEOGA – Orientamento, mentre per il periodo 2007-2013, a seguito dell'inglobamento della metodologia Leader nel programma di sviluppo rurale, le regole sono quelle generali stabilite dal regolamento (CE) n. 1975/2006, con l'unica eccezione degli articoli 32 e 33, che si occupano di alcuni aspetti specifici relativi ai GAL.

La metodologia Leader presenta tuttavia caratteristiche tali da rendere necessaria una trattazione specifica di alcune tematiche.

3.2.1. *Approccio dal basso verso l'alto*

L'effettivo coinvolgimento della comunità locale sia a livello di definizione della strategia che di attuazione degli interventi rappresenta uno dei fattori chiave per ottenere il valore aggiunto Leader.

Principali osservazioni derivanti dagli audit comunitari:

Le indagini speciali effettuate dalla Corte dei conti europea su vari GAL italiani ed europei hanno evidenziato che la comunità locale è stata coinvolta nella definizione della strategia e che, in alcuni casi, i GAL hanno realizzato servizi informativi e di assistenza per facilitare la partecipazione alla fase di realizzazione degli interventi.

Tuttavia, in molto casi è stato notato che i beneficiari dei progetti presentati erano rappresentati dalle stesse organizzazioni o soggetti che facevano parte del GAL, riducendo di fatto la partecipazione attiva della comunità locale.

3.2.2. *Partenariato*

Una delle principali caratteristiche dell'approccio Leader è rappresentato dal fatto che le decisioni dovrebbero essere prese da un partenariato locale ampio, dove i rappresentati delle istituzioni pubbliche sono presenti, ma dove i rappresentanti del settore privato hanno un ruolo altrettanto importante.

Proprio per assicurare la presenza di partenariati pubblico-privati equilibrati e rappresentativi, i regolamenti comunitari[29] prevedono che il partenariato locale sia composto almeno per il 50% (a livello decisionale) di partner economici e sociali e associazioni.

Principali osservazioni derivanti dagli audit comunitari:

Nell'ambito dell'indagine speciale realizzata dalla Corte dei conti europea, sono stati espressi alcuni dubbi circa la presenza nei GAL di un partenariato pubblico-privato effettivo ed equilibrato. In qualche caso, infatti, è stato osservato come le procedure adottate non rispettassero del tutto i principi sopra evidenziati, per esempio non garantendo la presenza di almeno il 50% di soggetti privati negli organi decisionali del GAL o escludendo a priori alcuni raggruppamenti economico-sociali.

Nel corso di alcune indagini effettuate dalla Commissione, inoltre, sono stati espressi dubbi circa il rispetto del requisito regolamentare sopra citato – generalmente rispettato in fase di selezione del GAL ma a volte non pienamente adempiuto nelle fasi successive. In questi casi, è stato chiesto all'autorità di gestione del programma di garantire, mediante appositi controlli/ supervisione, che la percentuale del 50% di soci privati fosse rispettata per tutto il periodo di programmazione.

3.2.3. *Strategie di sviluppo locale basate sul territorio*

I GAL definiscono ed attuano una strategia di sviluppo sulla base delle caratteristiche e dei punti di forza e debolezza del proprio territorio. Gli interventi realizzati dovrebbero essere coerenti con gli obiettivi individuati dalla strategia di sviluppo locale.

[29] *Si veda e questo proposito l'articolo 62 del regolamento (CE) n. 1698/2005 ed il punto 12 della Comunicazione della Commissione n. 139/05 del 14 aprile 2000*

Principali osservazioni derivanti dagli audit comunitari:

La Corte dei conti ha rilevato che, in alcuni GAL oggetto di indagine, la strategia di sviluppo locale aveva degli obiettivi molto vasti e a volte addirittura generici. Di conseguenza, non era sempre possibile individuare quali interventi contribuissero maggiormente a conseguirne gli obiettivi, ed in che grado.

In altri casi, è stato osservato come fossero stati finanziati degli interventi non del tutto coerenti con gli obiettivi individuati dalla strategia ed infine è stato osservato che alcuni GAL non informavano o informavano in modo completo le comunità locali sul grado di raggiungimento degli obiettivi della strategia di sviluppo locale.

3.2.4. *Approcci innovativi e multisettoriali*

Secondo quanto prescritto dalla normativa comunitaria, il Leader deve essere caratterizzato da un approccio multisettoriale e innovativo[30].

Principali osservazioni derivanti dagli audit comunitari:

La relazione speciale della Corte dei conti evidenzia che, in alcuni casi, non è stato possibile rintracciare il carattere multisettoriale e innovativo degli interventi sovvenzionati. In alcuni casi, è stato notato come i criteri per valutare l'innovazione di un progetto fossero utilizzati in modo poco appropriato.

In altri casi, è stato osservato che i progetti finanziati fossero completati o prossimi al completamento al momento della selezione, ponendo quindi un problema in termini di dimostrazione dell'effetto aggiuntivo della sovvenzione pubblica. Infine, per alcuni GAL è stato osservato che i beneficiari dei progetti fossero rappresentati per la massima parte da istituzioni locali e che, in qualche caso, le attività sovvenzionate potessero essere ricondotte alle normali attività delle attività locali (per esempio, istruzione, sanità, ecc.).

[30] *Da notare che per il periodo di programmazione 2007-2013 il requisito dell'innovazione della strategia non è più un obbligo (cfr. articoli 61 e 62 del regolamento (CE) n. 1698/2005)*

3.2.5. *Selezione dei progetti e conflitti di interesse*

Come già detto in altre parti del presente documento, la selezione dei progetti è un fattore importante per garantire la buona gestione degli interventi. Nel caso del Leader, in cui i soggetti che selezionano i beneficiari dei fondi pubblici (GAL) non sono propriamente autorità pubbliche, occorre prestare una particolare attenzione alla trasparenza e correttezza delle procedure di selezione.

Altro aspetto legato alla specificità del Leader è rappresentato dal rischio di conflitti di interesse. La normativa comunitaria[31], e più in generale i principi di sana gestione finanziaria, prevedono che i conflitti di interesse siano evitati. Data la natura locale del GAL, uno dei principali rischi per l'efficienza ed il valore aggiunto del Leader è per l'appunto il conflitto di interessi tra soggetti incaricati della selezione dei progetti e soggetti beneficiari. In questo caso, le autorità di gestione dei programmi sono chiamate a mettere in piedi delle procedure/controlli specifici.

Principali osservazioni derivanti dagli audit comunitari:

Per quello che riguarda la selezione dei progetti, la relazione speciale della Corte dei conti ha evidenziato alcune debolezze e, in alcuni casi, un insufficiente livello di equità e validità delle decisioni effettuate dai GAL.

Gli aspetti specifici messi in evidenza nella relazione della Corte sono: la insufficiente trasparenza, che considerata la particolare natura del GAL dovrebbe essere superiore agli standard normalmente adottati, e la mancanza di una documentazione in grado di consentire di verificare puntualmente la validità del processo di selezione[32]. In relazione al primo aspetto, i servizi della Corte giudicano insufficiente la pubblicazione degli elenchi/dettagli dei progetti e considerano una buona prassi la pubblicazione sui siti web dei GAL dei verbali delle riunioni dedicate alla selezione dei progetti. Per quello che riguarda il secondo aspetto, la Corte, pur indicando nella valutazione comparativa dei progetti (normalmente applicata in Italia) una buona prassi, evidenzia che in nessuno dei casi esaminati il dettaglio della documentazione era tale da permettere la verifica sulla validità delle decisioni prese.

Secondo quanto suggerito dai servizi delle istituzioni comunitarie, i GAL dovrebbero dotarsi di procedure adeguate per evitare i conflitti di interesse. Queste procedure dovrebbero essere chiare obiettive e trasparenti ed essere definite da /concertate con l'autorità di gestione. L'autorità di gestione, oltre a definire e formalizzare le procedure, dovrebbe eseguire una attività di supervisione, finalizzata ad assicurare il rispetto delle stesse.

[31] *Articolo 52 del regolamento (CE) n. 1605/2002 "regolamento finanziario della UE"*

[32] *Vedi relazione speciale n 5/2010 della Corte dei conti europea, pag. 32 e 33*

In linea di massima la procedura dovrebbe rispettare i seguenti criteri[33]:

A) se il membro del comitato di selezione del GAL ha un rapporto professionale o personale con il promotore del progetto, deve presentare una dichiarazione scritta che spieghi la natura di tale rapporto. Questa dichiarazione scritta dovrà essere allegata al fascicolo del progetto.

B) il membro interessato non deve partecipare in alcun modo al processo di valutazione e selezione del progetto e non deve essere presente durante la discussione della proposta di progetto. Questo comportamento deve essere documentato nei verbali.

C) Nel caso si manifesti un conflitto di interessi, il GAL deve riferire la questione all'autorità di gestione del programma.

Tale procedura dovrebbe essere formalizzata ed essere oggetto di supervisione, esaustiva e continuativa (ovvero coprire l'intera durata del programma), da parte dell'autorità di gestione.

Nell'ambito delle verifiche ed indagini effettuate in Italia, sono emersi alcuni punti di debolezza relativi a questi aspetti.

Uno degli elementi principali messi in evidenza è rappresentato dalla mancata o insufficiente identificazione e formalizzazione delle procedure. In alcuni casi, infatti, è stato notato che l'autorità di gestione non aveva previsto alcuna procedura, mentre in un caso era stato effettuato un semplice richiamo alla normativa nazionale. Anche le situazioni in cui i GAL, di loro iniziativa o a seguito di discussione/suggerimenti da parte dell'autorità di gestione, avevano previsto accorgimenti per limitare il conflitto di interesse sono state giudicate insufficienti: secondo i servizi comunitari le procedure dovrebbero essere chiaramente identificate, formalizzate e controllate. Questo ultimo punto rappresenta l'altro aspetto critico messo in evidenza dalle verifiche effettuate dalla Commissione e dalla Corte dei conti europea: per quasi tutti i programmi Leader controllati, è emerso che le attività di supervisione da parte dell'autorità di gestione erano assenti o insufficienti. Come accennato in precedenza, l'attività di supervisione dovrebbe invece avere carattere esaustivo e continuativo.

Da notare infine che la semplice non partecipazione del soggetto interessato alle riunioni del comitato per la selezione dei progetti non è considerata sufficiente ad evitare i conflitti di interessi: la procedura prevista dovrebbe prevedere (almeno) i tre criteri descritti in precedenza.

3.2.6. *Efficienza operativa e spese di funzionamento*

La tematica presenta un aspetto di carattere generale, ovvero il rapporto tra entità dei costi di funzionamento dei GAL e risultati ottenuti in termini di efficienza amministrativa (numero di sovvenzioni approvate) o più in generale in termini di valore aggiunto rispetto ad approcci top-down tradizionali, ed uno di carattere più specifico, rappresentato dalla correttezza e congruità delle singole voci di costo.

[33] *Vedi relazione speciale n. 5/2010 della Corte dei conti europea, pag. 36*

Nel primo caso, la Corte dei conti europea ha formulato una serie di commenti[34], di seguito sinteticamente riportati. Sul secondo aspetto si è invece concentrata la Commissione europea, nel corso delle verifiche di conformità relative ai programmi Leader+ del periodo 2000-2006 ed all'asse Leader dei PSR 2007-2013.

Da notare che questa tematica non riguarda solo il Leader ma più in generale gli interventi dove sono previste spese per il funzionamento di organismi di natura pubblica o misure per l'assistenza tecnica. In tutti i casi occorre assicurare, oltre alla efficacia e congruità delle spese portate a rendicontazione, l'esecuzione di attività strettamente riferite all'intervento finanziato ed il carattere aggiuntivo rispetto alle attività svolte normalmente dal soggetto/ente beneficiario.

Principali osservazioni derivanti dagli audit comunitari:

Il tema della congruità dei costi di gestione e animazione del GAL rispetto ai risultati ottenuti è particolarmente ampio ed è stato dibattuto anche nell'ambito delle valutazioni intermedie e finali dei programmi/interventi.

La Corte dei conti europea sostiene che l'approccio Leader dovrebbe consentire una maggiore reattività rispetto ad un programma gestito a livello regionale o nazionale. I requisiti regolamentari e amministrativi hanno invece prodotto un appesantimento burocratico a volte notevole, generando ritardi e costi amministrativi anche superiori rispetto agli interventi attuati con approcci tradizionali.

La tematica è piuttosto articolata e presenta varie sfaccettature, tra cui per esempio il ruolo positivo del GAL in termini di preparazione delle domande, animazione e utilizzo delle risorse endogene dei territori, il carico amministrativo derivante dalla legislazione nazionale, regionale e locale ed altro. In linea di massima, si può però affermare che il problema esiste, e che dovrebbe essere oggetto di una attenta valutazione da parte della Commissione e degli organismi nazionali, regionali e locali coinvolti nella gestione di questi interventi. Dal momento che la questione travalica i confini del presente lavoro, in questa sede non si può far altro che richiamare i risultati dell'indagine speciale della Corte dei conti europea (e relative risposte della Commissione) ed invitare le autorità coinvolte nella gestione degli interventi Leader a compiere degli approfondimenti in materia.

Per quello che riguarda gli aspetti più specifici connessi con le spese di funzionamento dei GAL, gli elementi principali emersi nel corso delle verifiche sono i seguenti:

- la ripartizione delle spese di funzionamento tra Leader ed altri programmi o interventi nazionali o comunitari, nel caso in cui la struttura del GAL sia coinvolta nella gestione di entrambi. In questo caso, è necessario fornire una chiara giustificazione della ripartizione dei costi che è stata adottata.

[34] *Vedi relazione speciale n. 5/2010, pagine 37-40 e pagine 79-81 (risposte della Commissione)*

- il finanziamento, tramite fondi per l'assistenza tecnica, di attività istituzionali di un soggetto pubblico: in questo caso è stata chiesta la loro cancellazione dalla lista delle spese rendicontate.

3.2.7. *Responsabilità del controllo e supervisione*

Sia per il periodo di programmazione 2000- 2006 che per quello 2007-2013, gli Stati membri hanno la possibilità di delegare al GAL i controlli sulle operazioni effettuate nell'ambito del Leader (con alcune eccezioni, come ad esempio le spese per il funzionamento del GAL stesso).

Principali osservazioni derivanti dagli audit comunitari:

Nel corso di vari controlli sui programmi Leader+ sono state riscontrate delle lacune sui controlli effettuati dai GAL. In particolare, è stato evidenziato come le procedure ed i controlli previsti erano eseguiti, in alcuni GAL, in modo parziale o non corretto.

In questi casi, sono stati evidenziati due aspetti:

- in taluni casi, una insufficiente capacità amministrativa e di controllo da parte del GAL, relativamente alla quale è stata richiamata l'attenzione dell'autorità di gestione

- in molti casi, la mancanza di un sistema di supervisione/accompagnamento da parte delle autorità di gestione, attività ritenuta di fondamentale importanza per garantire la sana gestione finanziaria del Leader.

A questo proposito, è opportuno sottolineare come la normativa per il periodo 2007-2013 prescrive in modo chiaro che il giudizio sull'adeguatezza delle capacità amministrative e di controllo dei GAL e la supervisione sull'operato degli stessi spetta alle autorità competenti[35] (autorità di gestione).

[35] *Articolo 32 e 33 del regolamento (CE) n. 1975/2006*

3.3. Aspetti specifici per i programmi FEAOG – Orientamento

3.3.1. *Descrizione del sistema di gestione e controllo*

BASE NORMATIVA

Art. 5 e 13 del Regolamento n. 438/2001

La normativa comunitaria relativa al periodo di programmazione 2000-2006 sopra citata prevede che gli Stati membri informino la Commissione circa l'organizzazione del sistema di gestione e controllo (funzioni, ripartizione dei compiti, identificazione delle autorità di gestione, pagamento, etc.), e relativi aggiornamenti.

Principali osservazioni derivanti dagli audit comunitari:

In vari casi, è stata evidenziata la mancata comunicazione alla Commissione delle variazioni intervenute nel corso della programmazione (per esempio nuova autorità di pagamento).

Da notare che il mancato rispetto di questa disposizione ha provocato ritardi in sede di liquidazione delle domande di pagamento intermedio e potrebbe avere conseguenze anche in occasione della chiusura degli interventi.

3.3.2. *Certificazione delle spese*

BASE NORMATIVA

Art. 9 del Regolamento n. 438/2001

La normativa relativa alla programmazione dei fondi strutturali per il periodo 2000-2006 prevede la presentazione di domande di pagamento intermedie e finali, redatte dall'autorità di pagamento. Prima di certificare una dichiarazione di spesa l'autorità di pagamento di concerto con l'autorità di gestione effettua alcune verifiche, per garantire la correttezza della dichiarazione.

Principali osservazioni derivanti dagli audit comunitari:

Nel corso di numerosi audit sono state riscontrate delle carenze sulle verifiche effettuate dall'autorità di pagamento prima della certificazione delle spese alla Commissione. Di seguito i principali risultati:

- in due casi, è stata riscontrata la mancata definizione e formalizzazione delle procedure o orientamenti per le verifiche, e l'assenza di prove documentali (relazioni, check list, ecc.) sui controlli effettuati.

- sono state rinvenute carenze, come ad esempio la mancata effettuazione di alcuni controlli (riconciliazioni bancarie, controlli incrociati, accertamenti finalizzati a garantire l'assenza di anticipi o altre verifiche) o la loro effettuazione in fase successiva alla presentazione della dichiarazione di spesa.

- è stato osservato il mancato rispetto del principio della separazione delle funzioni/ indipendenza funzionale stabilito dai regolamenti. Per quello che riguarda l'autorizzazione al pagamento dei beneficiari ultimi, in vari casi sarebbe emerso che il soggetto/ufficio individuato come autorità di pagamento autorizzava i pagamenti ai beneficiari delle misure – in un caso risultava essere allo stesso tempo autorità di pagamento e responsabile di misura, per due misure del programma.

3.3.3. *Dichiarazione a conclusione dell'intervento*

BASE NORMATIVA

Artt. 15-17 del Regolamento n. 438/2001

La normativa relativa alla programmazione dei fondi strutturali per il periodo 2000-2006 prevede la presentazione, alla conclusione dell'intervento, di una dichiarazione sulla regolarità e fondatezza delle operazioni eseguite e della domanda di saldo.

Principali osservazioni derivanti dagli audit comunitari:

Gli audit comunitari si sono concentrati sulla implementazione del sistema di gestione e la corretta esecuzione dei controlli, piuttosto che su questo elemento legato alla conclusione degli interventi.

Tuttavia, nel corso degli audit effettuati nella fase finale del periodo di programmazione ed in previsione della necessità di garantire il rispetto dei requisiti richiesti a questo documento, fondamentale per la corretta chiusura dei programmi, sono stati compiuti degli approfondimenti in materia. I principali risultati sono i seguenti:

- In alcuni casi è pertanto emersa la necessità di garantire l'assoluta indipendenza tra il soggetto incaricato della stesura della dichiarazione e le altre autorità responsabili: in pratica il soggetto non deve avere o aver avuto alcun ruolo legato alla gestione o al pagamento delle operazioni (comprese le attività svolte dagli organismi intermedi).

- In altri casi, è stata richiamata la stretta osservanza di quanto previsto dalla normativa, ivi comprese le linee guida per la chiusura degli interventi finanziati dai fondi strutturali per il periodo 2000-2006, in termini di contenuti della dichiarazione e metodologia adottata.

3.4. Aspetti generali

3.4.1. *Riduzioni ed esclusioni, recuperi*

BASE NORMATIVA

Articoli 19 (2), 22 e 23 e 30 del Regolamento n. 65/2011

Articoli da 22 a 24 e 31 del Regolamento n. 1975/2006

Articoli 71-73 del Regolamento n. 817/2004

Capitolo 5 del documento della Commissione VI/10535/99

Art. 8 del Regolamento n. 438/2001

Le autorità responsabili della esecuzione dei programmi applicano, se del caso, riduzioni ed esclusioni ai beneficiari e tengono la contabilità degli importi recuperati. Inoltre, come previsto dalla pertinente normativa comunitaria, comunicano all'OLAF le irregolarità constatate.

Principali osservazioni derivanti dagli audit comunitari:

Nella maggior parte delle indagini effettuate prima del 2008 è stata constata la mancanza di un sistema di riduzione/esclusione degli aiuti che rispettasse i principi stabiliti dai regolamenti.

A questo proposito si ricorda che l'articolo 73 del regolamento (CE) n. 817/2004 stabilisce che *"gli stati membri determinano il sistema di sanzioni da comminare in caso di violazione delle disposizioni…e prendono tutte le misure necessarie ai fini dell'applicazione delle stesse. Le sanzioni previste devono essere effettive, proporzionate e dissuasive."*

Nello specifico, le indagini effettuate dai servizi comunitari evidenziavano la mancanza di un regime sanzionatorio nazionale, che rispondesse ai requisiti di efficacia, proporzionalità e dissuasione prima citati.

In effetti, le autorità di gestione dei programmi basavano la disciplina sanzionatoria sulla legge n. 898/86 che riguarda casi generici di irregolarità e frodi nella politica agricola comune, accompagnate in alcuni casi da norme proprie sulla riduzione e inammissibilità dell'aiuto. Nella maggior parte dei casi, tuttavia, questa disciplina prevedeva il rifiuto alla concessione dell'aiuto o il suo completo recupero, a prescindere dal tipo di irregolarità riscontrato.

I servizi comunitari hanno quindi chiesto alle autorità italiane di introdurre un sistema specifico di sanzioni, che garantisse il recupero integrale o parziale degli importi erogati nell'ambito dello sviluppo rurale, rispettando il principio di proporzionalità della sanzione e garantendo nel contempo la sua efficacia e dissuasione. Tale richiesta è stata soddisfatta da ultimo con il decreto ministeriale n. 30125 del 22 dicembre 2009[36] "disciplina del regime di condizionalità ai sensi del regolamento (CE) n. 73/2009 e delle riduzioni ed esclusioni per inadempienze dei beneficiari dei pagamenti diretti e dei programmi di sviluppo rurale", la cui emanazione ha coperto il vuoto normativo prima evidenziato. Le autorità di gestione sono ora chiamate ad applicare il sistema sanzionatorio introdotto dal decreto.

Un'altra carenza riscontrata riguarda i ritardi nella predisposizione e messa a punto del registro dei debitori, previsto dall'articolo 8 del Regolamento n. 438/2001 (fondi strutturali). In questo caso sono stati osservati ritardi nella fase iniziale della programmazione, a cui è seguito l'impegno da parte delle amministrazioni regionali interessate a colmare tale lacuna. In un caso, tuttavia, la totale assenza del registro/contabilità sembrerebbe essere stata riscontrata nella fase finale della programmazione, così come la mancata comunicazione all'OLAF delle irregolarità riscontrate.

[36] *Che abroga il D.M. n. 1205 del 22 marzo 2008*

3.4.2. *Comunicazioni*

BASE NORMATIVA

Articolo 31 del Regolamento n. 65/2011

Articolo 34 del Regolamento n. 1975/2006

Il 15 Luglio di ogni anno gli Stati membri trasmettono alla Commissione una relazione sulle attività di controllo svolte durante il precedente anno civile. I contenuti della relazione sono dettagliati all'articolo 34 del Regolamento n. 1975/2006.

Principali osservazioni derivanti dagli audit comunitari:

Nel corso di un audit, sono state osservate delle imprecisioni nelle statistiche riportate nella relazione. Dal momento che queste statistiche sono utilizzate ai fini del monitoraggio effettuato dalla Commissione (anche in relazione alle missioni di audit svolte a livello regionale), sarebbe opportuno che le statistiche contenessero dati attendibili e che, in caso di dati incompleti o errati, ne fosse data tempestiva comunicazione.

Da notare che le statistiche riportate nella relazione rivestono una grande importanza, sia perché rappresentano la base su cui calcolare il tasso di errore relativo agli interventi/assi o misure sia perché sono la base informativa su cui andare a verificare la validità dell'intero sistema di gestione e controllo del programma, ed individuare eventuali punti di debolezza/aspetti da migliorare, sia generale che afferenti a singole misure.

La Commissione europea attribuisce quindi una grande importanza alle cosiddette "relazioni articolo 34", che devono pervenire secondo la tempistica prevista dal regolamento, essere elaborate correttamente ed essere adeguatamente utilizzate da parte dello Stato membro, ai fini dell'individuazione dei problemi e del sistema di gestione e controllo e relativa risoluzione.

Nel mese di dicembre 2010, i servizi della Commissione europea hanno compiuto una verifica di conformità concernente la comunicazione articolo 34 e l'utilizzo da parte delle autorità competenti dei risultati dei controlli amministrativi e in loco, come previsto dagli articoli da 11 a 15 del regolamento (CE) n. 1975/2006.

Al momento della stesura del presente rapporto, i risultati di questa indagine non sono ancora disponibili. Considerata la rilevanza del tema, i risultati di questa indagine costituiranno la base di un approfondimento/documento di analisi *ad hoc*.

3.4.3. *Pista di controllo e conservazione dei documenti giustificativi*

BASE NORMATIVA

Articoli 19 (2) e 33 (1-3) del Regomento n. 65/2011

Articolo 36 del Regolamento n. 1975/2006

Articolo 7 del Regolamento n. 438/2001

Articolo 38.6 del Regolamento n. 1260/1999

Le autorità competenti dell'esecuzione dei programmi di sviluppo rurale devono predisporre e conservare una pista di controllo adeguata. La pista di controllo è adeguata se permette di effettuare la riconciliazione tra importi dichiarati alla Commissione, le singole voci di spesa e la relativa documentazione giustificativa, nonché di verificare l'avvenuto pagamento al beneficiario finale[37].

Per quello che riguarda la conservazione dei documenti giustificativi, la regolamentazione comunitaria prevede di norma la conservazione per un periodo di tre anni dal pagamento del saldo relativo all'intervento da parte della Commissione.

Principali osservazioni derivanti dagli audit comunitari:

In alcuni casi è stato riscontrato che la pista di controllo non era adeguata in quanto a) il fascicolo concernente l'operazione di investimento non permetteva la piena tracciabilità di tutti in controlli effettuati (mancanza di check list riepilogative) o non era completo, b) non era possibile effettuare la riconciliazione tra spese dichiarate alla Commissione e pagamenti eseguiti.

In merito alla conservazione dei documenti giustificativi, sono state osservate le seguenti situazioni:

1) un programma prevedeva che il beneficiario ultimo conservasse i documenti giustificativi per un periodo di tre anni dall'invio dell'ultima dichiarazione di spesa alla Commissione – il termine stabilito è insufficiente in quanto i tre anni devono decorrere dalla data di pagamento del saldo da parte della Commissione (ovvero, alla fine della procedure di chiusura del programma la cui durata può essere anche lunga);

[37] *Per quello che riguarda i programmi del periodo 2007/2013, la pista di controllo deve anche permettere di verificare l'applicazione dei criteri di selezione e contenere, per quanto pertinente, piani finanziari, rapporti di attività ed altri documenti relativi all'erogazione conformità e controllo del sostegno. La descrizione dettagliata dei requisiti della pista di controllo è allegata ai Regolamenti comunitari sopra citati.*

2) in un altro caso non era prevista alcuna clausola per il beneficiario ultimo, essendo di applicazione la normativa nazionale – secondo i controllori comunitari anche se la legge italiana prevede che il beneficiario di fondi pubblici conservi la documentazione relativa all'aiuto ricevuto per 10 anni, lo stesso ne dovrebbe essere formalmente informato;

3) nel caso di un Leader, la conservazione dei documenti era demandata al GAL, senza però alcuna indicazione a riguardo (e senza che il beneficiario ultimo ne fosse informato);

4) sempre per un programma Leader, si prevedeva la conservazione dei documenti giustificativi per un periodo di 10 anni dalla data di pagamento del saldo. Tale tempistica veniva giudicata adeguata, tuttavia si chiedeva di effettuare un monitoraggio e prevedere proroghe se necessario.

CONCLUSIONI

L'analisi svolta rappresenta un utile strumento messo a disposizione dalla Rete rurale nazionale a favore delle Regioni e degli Organismi pagatori per promuovere, in accordo con il Mipaaf ed Agea coordinamento, una strategia nazionale coordinata di perfezionamento del sistema dei controlli dello sviluppo rurale.

Dalla condivisione delle problematiche e delle soluzioni operative di volta in volta apportate dalle competenti Autorità nazionali possono emergere delle lezioni per promuovere un miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia del sistema di gestione e controllo dei PSR.

Per il futuro, una più stretta cooperazione e scambio di informazioni fra Autorità di gestione e Organismi pagatori sin dalla fase di programmazione dei PSR rappresenta una garanzia non solo per la predisposizione di un buon sistema di gestione e controllo, ma anche un prerequisito per una attuazione finanziaria efficiente, problematica particolarmente sentita nell'attuale sistema di disimpegno automatico con la regola dell' "n+2".

In questo contesto, il database elaborato dalla Rete rurale nazionale può costituire un ulteriore strumento da aggiornare con i risultati delle future indagini degli organismi comunitari e con la documentazione di volta in volta prodotta dalle competenti autorità nazionali per rispondere alle osservazioni comunitarie.

Allo stesso tempo, la realizzazione di workshop promossi dalla Rete rurale nazionale, mirati su aspetti specifici connessi al tema dei controlli esposti nel presente documento, può rappresentare un supporto e una occasione di confronto fra gli attori istituzionali coinvolti nella gestione dei PSR.

PIANO STRATEGICO DELLO SVILUPPO RURALE
L'AGRICOLTURA A BENEFICIO DI TUTTI

RETE RURALE NAZIONALE 2007-2013
Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali

Dipartimento delle politiche competitive del mondo rurale e della qualità
Direzione generale della competitività per lo sviluppo rurale

Via XX Settembre, 20 - 00187 Roma

reterurale@politicheagricole.gov.it
www.reterurale.it