

Relazione speciale

**Applicare il principio  
dell'economicità: tenere  
sotto controllo i costi  
delle sovvenzioni  
per i progetti di sviluppo  
rurale finanziati dall'UE**



CORTE  
DEI CONTI  
EUROPEA

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

Tel. +352 4398-1

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

Twitter: @EUAuditorsECA  
YouTube: EUAuditorsECA

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

Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2014

ISBN 978-92-872-1398-3  
doi:10.2865/22576

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

*Printed in Luxembourg*

**Relazione speciale****Applicare il principio dell'economicità: tenere sotto controllo i costi delle sovvenzioni per i progetti di sviluppo rurale finanziati dall'UE**

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

## Paragrafi

### Glossario

### I-IX Sintesi

### 1-15 Introduzione

### 16-20 Estensione e approccio dell'audit

### 21-100 Osservazioni

#### 21-35 **Parte I – Orientamento, vigilanza e rettifica: la responsabilità della Commissione europea di garantire che i fondi UE per lo sviluppo rurale siano spesi bene**

24-29 Quando gli audit evidenziavano debolezze nel controllo dei costi dei progetti, la Commissione ha risposto proponendo rettifiche finanziarie e incoraggiando gli Stati membri a redigere piani d'azione

30-31 I costi avrebbero potuto essere gestiti meglio se la Commissione avesse fornito orientamenti e avesse rilevato le carenze con maggiore anticipo nel corso del periodo di programmazione

32-35 Le recenti iniziative della Commissione hanno prodotto alcuni risultati, ma i piani d'azione non affrontano in maniera sufficientemente approfondita i rischi in materia di ragionevolezza dei costi

#### 36-55 **Parte II – Prevenzione delle specifiche eccessive: approcci atti a garantire che il costo dei beni di cui è approvata la sovvenzione sia ragionevole**

38-42 Limitare la sovvenzione ai costi di una specifica standard è semplice ed efficace quando vi sono molti progetti simili o tipologie comuni di spesa

43-55 Per altre misure, quando il rischio lo giustifichi, i costi proposti dovrebbero essere valutati per accertare che le specifiche sono ragionevoli

#### 56-87 **Parte III – Ottenere il miglior prezzo: metodi per assicurarsi che i prezzi delle voci di spesa approvate siano ragionevoli**

58-63 Ove fattibile, l'utilizzo di opzioni semplificate in materia di costi (o l'utilizzo di costi massimi in modo analogo) limita in modo efficace i rischi di prezzi eccessivi – purché siano fissati al giusto livello

64-74 Il confronto tra i prezzi delle voci indicate nella domanda e i dati indipendenti sui prezzi può fornire garanzie circa la ragionevolezza dei prezzi, ma tale metodo può essere difficile da attuare

75-85 Confrontare offerte ricevute da fornitori diversi può essere un metodo semplice per determinare i prezzi di mercato, ma sono necessarie misure di tutela per difendersi da manipolazioni e frodi

86-87 Ove sia necessario decidere applicando il proprio giudizio professionale, il parere di un esperto indipendente o di un comitato di valutazione può fornire preziose garanzie e può essere particolarmente conveniente se mirato ai casi a più alto rischio

- 88-92 **Parte IV – Tenere gli occhi aperti dopo l’approvazione del progetto: metodi per assicurare la ragionevolezza dei costi effettivamente rimborsati**
- 90-91 I sistemi di controllo dovrebbero individuare e controllare qualunque modifica significativa apportata al progetto successivamente all’approvazione della sovvenzione, per accertarsi che i costi da rimborsare continuino ad essere ragionevoli
- 92-94 Norme chiare, dichiarazioni esplicite e controlli a campione sui pagamenti possono scoraggiare l’occultamento di sconti, abbuoni o altri vantaggi accordati dal fornitore che fanno abbassare il costo effettivo
- 95-100 **Parte V – Rendere il processo efficiente: metodi per far sì che il livello di requisiti e controlli sia commisurato al livello di rischio**
- 96-98 Se la probabilità e l’incidenza potenziale dei rischi sono basse, possono essere ideati sistemi di controllo che minimizzino l’onere amministrativo
- 99-100 Le voci di elevato valore, i progetti con alti tassi di aiuto e altri fattori di rischio giustificano un maggior livello di controlli
- 101-111 **Conclusioni e raccomandazioni**
- Allegato I – Lista di controllo elaborata dalla Corte dei conti europea per valutare il modo in cui sono stati concepiti i sistemi di controllo in relazione ai rischi connessi ai costi dei progetti di sviluppo rurale**
- Allegato II – Programmi di sviluppo rurale sottoposti a verifica documentale**
- Allegato III – Utilizzo delle opzioni semplificate in materia di costi negli 88 programmi di sviluppo rurale**
- Allegato IV – Quadro d’insieme dei metodi seguiti nei programmi di sviluppo rurale sottoposti a verifica documentale**

## **Risposte della Commissione**

**Autorità dello Stato membro:** gli Stati membri o le loro regioni designano una **autorità di gestione** responsabile della pianificazione, dell'attuazione e della valutazione del programma di sviluppo rurale e un **organismo pagatore**, che può svolgere alcuni di tali compiti e che esegue i pagamenti ai beneficiari della sovvenzione.

**Gold-plating («rivestire d'oro»):** abbellimenti superflui (senza scopo funzionale) o introduzione di elementi o perfezionamenti costosi e non necessari. Nella presente relazione, con il termine *gold-plating* si intende l'acquisto di beni (o servizi) di migliore qualità o con specifiche superiori al necessario: ad esempio, l'acquisto di un'automobile di lusso al posto di una utilitaria poco costosa.

**Misura:** regime di aiuto per l'attuazione di una politica. Una misura definisce le regole per i progetti che si possono finanziare. Le **misure d'investimento** sono quelle che forniscono un sostegno finanziario per l'acquisto di macchine e attrezzature, per costruzioni o per lavori quali il reimpianto di foreste.

**Opzioni semplificate in materia di costi:** sovvenzioni non collegate ai costi effettivamente sostenuti. Le principali forme di costi semplificati sono le seguenti:

- o **Costi unitari standard:** l'importo della sovvenzione è calcolato in base a un costo unitario prestabilito.  
Esempio: a un proprietario terriero viene concessa una sovvenzione per impiantare una nuova siepe rispettosa della fauna selvatica usando specie arboree locali. Il costo unitario standard per metro di siepe è pari a 50 euro. Se il proprietario terriero crea una siepe lunga 100 metri, la sovvenzione pagata sarà di 5 000 euro (50 euro x 100), a prescindere dai costi effettivamente sostenuti per l'acquisto delle piante e l'impianto della siepe.
- o **Finanziamento a tasso forfettario:** l'importo della sovvenzione è basato su categorie specifiche di costi ammissibili applicando una percentuale ad altre categorie di costi ammissibili.  
Esempio: a un agricoltore è concessa una sovvenzione per la costruzione di una stalla ad un costo di 100 000 euro. Il tasso forfettario per gli onorari di architetti e geometri è del 10 %. L'agricoltore riceverà, oltre alla sovvenzione per la costruzione, una sovvenzione di 10 000 euro per i costi degli onorari di architetti e geometri, a prescindere da quale sia l'importo effettivo degli onorari pagati.
- o **Importi forfettari:** un importo fisso della sovvenzione è versato a completamento delle attività/realizzazioni o risultati specifici.  
Esempio: a un comune viene concessa una sovvenzione per l'organizzazione di un evento. L'importo forfettario per gli eventi di questo tipo è di 10 000 euro. Il comune riceverà tale importo, indipendentemente dai costi effettivamente sostenuti, a condizione di rispettare le condizioni previste dalla sovvenzione riguardo al numero di partecipanti e alla durata dell'evento.

**Periodo di programmazione:** periodo coperto dai programmi di sviluppo rurale. Il presente audit riguarda il periodo 2007-2013. I pagamenti per i progetti finanziati in questo periodo possono continuare sino a dicembre 2015. I programmi di sviluppo rurale per il periodo 2014-2020 non erano stati adottati al momento del presente audit.

**Prezzi di riferimento:** prezzi di attrezzature, macchinari, materiali da costruzione o costi di costruzione, costi della manodopera ecc. rispetto ai quali le autorità dello Stato membro valutano i costi del progetto proposti nelle domande di sovvenzione.

**Progetto:** un investimento, servizio o altra attività per cui è stata richiesta/ottenuta una sovvenzione.

**Programma di sviluppo rurale (PSR):** un documento preparato da uno Stato membro e approvato dalla Commissione per la pianificazione e l'attuazione della politica di sviluppo rurale dell'UE a livello regionale o nazionale.

**Realizzazioni:** ciò che è stato prodotto o conseguito attuando un «progetto».

**Rimborso dei costi effettivi:** sovvenzione basata sui costi ammissibili sostenuti. Di solito, il beneficiario deve presentare le fatture quietanzate che comprovino l'avvenuto pagamento.

**Risultati:** effetti diretti o cambiamenti determinati dall'attuazione di un progetto.

**Sistemi di controllo:** insieme delle norme e delle procedure utilizzate per gestire un'organizzazione o un programma di spesa nel conseguimento dei suoi obiettivi.

**I** Il presente audit riguarda i costi della politica di sviluppo rurale dell'Unione europea (UE). L'attenzione è posta sulle sovvenzioni concesse per far fronte ai costi di investimenti e altri progetti intrapresi da agricoltori, imprese, autorità locali e altre organizzazioni in aree rurali. Tali sovvenzioni, che rappresentano circa la metà della spesa programmata UE per il periodo 2007-2013 pari a 100 miliardi di euro, sono gestite dalle autorità degli Stati membri sotto la supervisione della Commissione.

**II** Con importi così elevati in gioco, l'UE e gli Stati membri hanno entrambi interesse a mantenere sotto controllo i costi delle sovvenzioni per lo sviluppo rurale. Questo è un elemento chiave della «sana gestione finanziaria» richiesta dai regolamenti finanziari dell'UE, per cui tutti i responsabili della gestione dei fondi UE sono tenuti ad applicare il principio di economicità: fornire sostegno per *l'intervento giusto al prezzo più vantaggioso*.

**III** La Corte controlla ogni anno la spesa per lo sviluppo rurale e presenta le constatazioni nelle proprie relazioni annuali e speciali. Una constatazione ricorrente è che le autorità degli Stati membri non verificano a sufficienza la ragionevolezza dei costi approvati per le sovvenzioni allo sviluppo rurale. Vi è l'evidente necessità di migliorare la gestione finanziaria in questo settore. Ciò ha spinto la Corte a esaminare in maniera dettagliata i rischi e gli approcci seguiti dalla Commissione e dagli Stati membri per farvi fronte.

**IV** La Corte ha riscontrato che gli approcci seguiti non erano i più efficaci per tenere sotto controllo i costi nel contesto dello sviluppo rurale. La Commissione ha reagito dopo che i problemi erano emersi invece di accertarsi in primo luogo della validità dei sistemi. I sistemi di controllo degli Stati membri hanno affrontato solo alcuni dei rischi per l'economicità oppure erano carenti. Erano disponibili metodi più efficaci, ma non erano applicati su vasta scala.

**V** La Commissione non ha fornito orientamenti o non ha provveduto a diffondere le buone pratiche all'inizio del periodo di programmazione 2007-2013, e non si è accertata dell'efficacia dei sistemi degli Stati membri prima che questi iniziassero ad approvare grandi volumi di sovvenzioni. Nel momento in cui ha adottato misure, il grosso delle sovvenzioni ai progetti era già stato approvato. Tuttavia, dal 2012, la Commissione ha adottato un approccio più attivo e coordinato. Quando sia portato avanti prestando maggiore attenzione all'economicità, tale approccio potrebbe condurre ad una migliore gestione finanziaria nel prossimo periodo di programmazione.

**VI** Per quel che riguarda gli Stati membri, nel 2014 tutti i 15 programmi di sviluppo rurale di maggiori dimensioni avevano posto in essere i sistemi di base, richiesti dalla normativa, per il controllo dei costi nell'ambito dello sviluppo rurale. Tuttavia, essi presentavano tutti debolezze in relazione ai principali rischi per cui, complessivamente, i costi delle sovvenzioni per lo sviluppo rurale non risultavano ben controllati. L'analisi delle informazioni ottenute per tutti gli 88 PSR indica che una situazione simile prevale in tutta l'UE. In particolare:

- a) i sistemi di controllo degli Stati membri si concentravano sui *prezzi* delle voci di spesa o delle opere indicati nelle domande di sovvenzione, prestando un'attenzione molto minore al fatto che le voci di spesa stesse fossero ragionevoli o che la sovvenzione fosse efficiente in relazione agli obiettivi della politica. Ciò comporta rischi di *gold-plating* e di scarsa ottimizzazione delle risorse;
- b) i principali metodi utilizzati per controllare la ragionevolezza dei prezzi nelle domande di sovvenzione erano il confronto tra le offerte di differenti

fornitori o il confronto con i prezzi di riferimento. La Corte ha riscontrato che, in alcuni Stati membri, i sistemi offrivano scarse garanzie sulla ragionevolezza dei costi – utilizzando, ad esempio, prezzi di riferimento che superavano del 30 % i prezzi reali di mercato;

- c) le sovvenzioni sono approvate in anticipo e vengono erogate dopo che il richiedente ha acquistato i beni o eseguito i lavori. In caso di modifiche di un progetto intervenute dopo l'approvazione della sovvenzione, in alcuni Stati membri i sistemi permettevano di procedere al rimborso di costi la cui ragionevolezza non era stata verificata;
- d) generalmente, il livello di requisiti e controlli non ha tenuto conto dei differenti livelli di rischio. Molte autorità degli Stati membri adottavano lo stesso approccio per controllare una sovvenzione di 10 000 euro o di un milione di euro. Nei casi in cui i rischi erano limitati, non venivano adottate su vasta scala le possibilità di semplificazione.

## VII

Ciò induce la Corte a concludere che esistono ampi margini di azione per ottenere effettivi risparmi nelle sovvenzioni per i progetti di sviluppo rurale nel periodo di programmazione 2014-2020 adottando metodi migliori di controllo dei costi. I fondi così risparmiati potrebbero essere resi disponibili per finanziare altri progetti, ottenendo maggiori realizzazioni e risultati e una migliore realizzazione degli obiettivi.

## VIII

La Corte ha anche constatato l'esistenza di approcci realizzabili e con un rapporto ottimale costi/benefici per far fronte alle debolezze individuate – la maggior parte dei quali è già stata attuata nell'uno o nell'altro Stato membro.

## IX

Di conseguenza, per il nuovo periodo di programmazione la Corte raccomanda che, prima di ogni impegno di spesa, la Commissione e gli Stati membri si accertino che gli approcci seguiti per tutti i PSR affrontino i rischi descritti nella presente relazione. I criteri di valutazione a tale riguardo sono illustrati nell'allegato. Una valutazione ex ante operata dalle autorità degli

Stati membri dovrebbe far parte di questo processo. La Corte raccomanda altresì alla Commissione e agli Stati membri di verificare, sin dall'inizio del nuovo periodo di programmazione, che i sistemi operino in maniera efficiente e che siano efficaci.

## Motivi che giustificano l'audit: un miglior controllo dei costi della politica di sviluppo rurale può produrre effettivi risparmi

### 01

Il presente audit riguarda i costi della politica di sviluppo rurale dell'UE. L'attenzione è posta sulle sovvenzioni concesse per far fronte ai costi di investimenti e altri progetti intrapresi da agricoltori, imprese, autorità locali e altre organizzazioni in aree rurali. Le sovvenzioni sono gestite dalle autorità degli Stati membri, sotto la supervisione della Commissione, secondo le regole previste dalla normativa UE<sup>1</sup>. In generale, le sovvenzioni sono approvate in base a specifiche di progetto e ai prezzi proposti dal richiedente e sono erogate una volta che quest'ultimo abbia acquistato i beni in questione o intrapreso i lavori.

### 02

Per il periodo di programmazione 2007-2013 l'UE aveva pianificato di spendere quasi 100 miliardi di euro per lo sviluppo rurale. Gli Stati membri, a loro volta, avevano pianificato un contributo supplementare di 55 miliardi di euro a titolo dei loro bilanci nazionali e regionali. Con importi così elevati in gioco, l'UE e gli Stati membri hanno entrambi interesse a mantenere sotto controllo i costi delle sovvenzioni per lo sviluppo rurale. Questo è un elemento chiave della «sana gestione finanziaria» richiesta dai regolamenti finanziari dell'UE, per cui tutti i responsabili della gestione dei fondi UE sono tenuti ad applicare i principi di economicità, efficacia ed efficienza.

### 03

Tuttavia, nei propri audit sulla politica di sviluppo rurale del periodo 2007-2013 la Corte ha rilevato come le autorità nazionali e regionali non verificano a sufficienza la ragionevolezza dei costi dei progetti a cui sono accordate tali sovvenzioni. La Commissione è pervenuta a conclusioni simili a seguito del proprio lavoro di audit. Nei paragrafi 24-26 vengono forniti maggiori dettagli.

### 04

Ciò indica che un miglior controllo dei costi potrebbe generare risparmi significativi per le sovvenzioni ai progetti di sviluppo rurale, pur ottenendo le stesse realizzazioni e gli stessi risultati e conseguendo gli stessi obiettivi. A giudizio della Corte, è possibile realizzare significativi risparmi. Un risparmio di appena poche centinaia di euro per ciascun progetto di investimento potrebbe generare risparmi per molti milioni di euro. Un risparmio dell'1 % a livello di progetto comporterebbe un risparmio di 500 milioni di euro per il bilancio dell'UE nel corso del periodo di programmazione<sup>2</sup>. I fondi così risparmiati potrebbero essere resi disponibili per finanziare altri progetti, ottenendo maggiori realizzazioni e risultati e un migliore conseguimento degli obiettivi.

- 1 Per il periodo di programmazione 2007-2013 si applicano i seguenti regolamenti: regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio, del 20 settembre 2005, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) (GU L 277 del 21.10.2005, pag. 1), regolamento (CE) n. 1974/2006 della Commissione, del 15 dicembre 2006, recante disposizioni di applicazione del regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) (GU L 368 del 23.12.2006, pag. 15) e regolamento (UE) n. 65/2011 della Commissione del 27 gennaio 2011 che stabilisce modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio per quanto riguarda l'attuazione delle procedure di controllo e della condizionalità per le misure di sostegno dello sviluppo rurale (GU L 25 del 28.1.2011, pag. 8). Tale modalità è detta «gestione concorrente». La Commissione detiene la responsabilità complessiva ma non approva le sovvenzioni o effettua i pagamenti ai beneficiari, compiti che vengono svolti dalle autorità degli Stati membri.
- 2 Le misure d'investimento rappresentano circa la metà della spesa programmata per lo sviluppo rurale.

### 05

Per il periodo di programmazione 2014-2020 si prevede l'attuazione di un simile insieme di misure di sviluppo rurale, le prime nuove sovvenzioni saranno verosimilmente approvate nel corso del 2015. La Commissione sta lavorando con gli Stati membri per migliorare l'efficacia dei loro sistemi di controllo in modo che siano maggiormente in linea con i regolamenti. Considerate le prospettive di ottenere risparmi reali e un miglior uso dei fondi dell'UE attraverso miglioramenti della gestione finanziaria in questo settore, la Corte ha deciso di contribuire a tale processo svolgendo un audit approfondito sugli approcci attualmente adottati per tenere sotto controllo i costi dello sviluppo rurale<sup>3</sup>.

### La politica di sviluppo rurale: oltre un milione di singole sovvenzioni erogate ad agricoltori, piccole imprese, autorità locali e altre organizzazioni in aree rurali

### 06

La politica di sviluppo rurale per il periodo 2007-2013 è stata attuata nell'insieme dell'UE tramite 88 programmi di sviluppo rurale a livello nazionale o regionale. Questi programmi consistevano in una serie di «misure» (regimi di aiuto), ciascuna delle quali rivolta a gruppi specifici di beneficiari e tipi di progetto mediante un insieme di norme di ammissibilità e di criteri di selezione dei progetti. Le autorità degli Stati membri decidevano i tassi di sovvenzione (entro i limiti fissati dai regolamenti) che potevano variare da meno del 10 % sino al 100 % dei costi ammissibili del progetto, a seconda della misura. Mediante queste misure l'UE mira a promuovere e sostenere attività che contribuiscano alla realizzazione degli obiettivi della politica: miglioramento della competitività del settore agricolo e forestale; miglioramento dell'ambiente e dello spazio rurale; miglioramento della qualità della vita nelle zone rurali e diversificazione dell'economia rurale<sup>4</sup>. Esempi della gamma di progetti finanziati sono illustrati nel  **riquadro 1**.

- 3 La missione della Corte è di contribuire a migliorare la gestione finanziaria dell'UE, promuovere la trasparenza e l'obbligo di rendere conto, e di fungere da custode indipendente degli interessi finanziari dei cittadini dell'Unione. Il ruolo della Corte quale revisore esterno dell'Unione è di controllare che i fondi UE siano correttamente contabilizzati, reperiti e spesi conformemente alle norme e alla legislazione pertinente, perseguendo un impiego ottimale delle risorse. Per approfondire, si veda: <http://www.eca.europa.eu/it/Pages/MissionObjectives.aspx>
- 4 Maggiori informazioni sulla politica dello sviluppo rurale possono essere reperite nel sito Internet della Commissione: [http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/index\\_it.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/index_it.htm)

**Esempi di progetti finanziati da programmi di sviluppo rurale**

**Obiettivo della politica: miglioramento della competitività del settore agricolo e forestale**



Formazione per agricoltori finanziata dalla misura «Formazione e informazione» (Bulgaria)



Irroratrice finanziata dalla misura «Ammodernamento delle aziende» (Germania)



Stalla con dispositivo spargifieno finanziata dalla misura «Ammodernamento delle aziende» (Lussemburgo)



Impianti di essiccazione e stoccaggio del grano finanziati dalla misura «Accrescimento del valore aggiunto dei prodotti agricoli e forestali» (Lituania)

**Obiettivo della politica: miglioramento dell'ambiente e dello spazio rurale**



Sistema d'irrigazione a goccia finanziato dalla misura «Infrastrutture connesse allo sviluppo dell'agricoltura e della silvicoltura» (Grecia)



Pini marittimi piantati nell'ambito della misura «Ripristino del potenziale boschivo» (Francia)

**Obiettivo della politica: miglioramento della qualità della vita nelle zone rurali e diversificazione dell'economia rurale**



Negozi di fiori finanziati dalla misura «Sostegno per la creazione e lo sviluppo di microimprese» (Svezia)



Caffè in un parco naturale finanziato dalla misura «Incentivazione di attività turistiche» (Regno Unito)

07

Per la maggior parte delle misure esaminate nell'ambito del presente audit (cfr. estensione dell'audit al paragrafo 16), il richiedente ottiene il rimborso delle spese approvate sostenute. Una procedura normale per ottenere una sovvenzione in base ad un meccanismo di rimborso è illustrata nella **figura 1**.

08

I principali metodi usati dalle autorità degli Stati membri per controllare i costi del progetto nelle domande di sovvenzione sono illustrati nel **riquadro 2**.

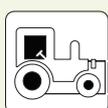
Figura 1

Fasi della normale procedura per richiedere e ottenere una sovvenzione



Riquadro 2

Approcci comunemente usati per controllare la ragionevolezza dei costi del progetto nelle domande di sovvenzione



**Esempio semplificato:** Un agricoltore necessita di un nuovo trattore da 75 CV. Ottiene offerte da tre fornitori: offerta A 44 000 euro; offerta B 46 000 euro e offerta C 48 000 euro. Sceglie l'offerta B e presenta domanda per una sovvenzione per lo sviluppo rurale per il 50 % dei costi.

**Confronto delle differenti offerte:** le autorità dello Stato membro confrontano le offerte A, B e C e decidono se i costi richiesti (offerta B: 46 000 euro) sono ragionevoli.

**Ricerca di mercato:** le autorità dello Stato membro contattano altri fornitori o cercano su Internet il costo di trattori equivalenti da 75 CV e lo confrontano con l'offerta B.

**Parere di un esperto:** le autorità dello Stato membro chiedono ad un ingegnere agronomo di confermare la ragionevolezza dell'offerta B. In alternativa, esse possono richiedere il parere di un comitato di valutazione.

**Prezzi di riferimento:** le autorità confrontano l'offerta B con una banca dati dei prezzi per le differenti marche e modelli di trattori. Se il prezzo di riferimento è di 45 000 euro, esse possono comunque concedere una sovvenzione di 23 000 euro basata sull'offerta B qualora ritengano che il costo di 46 000 euro sia giustificato. In alternativa, possono applicare il prezzo di riferimento come un massimale e approvare una sovvenzione di 22 500 euro.

**Opzioni semplificate in materia di costi:** invece di controllare la ragionevolezza dell'offerta B, le autorità dello Stato membro offrono una sovvenzione forfettaria di 20 000 euro per l'acquisto di un trattore. Questa viene pagata a prescindere dal tipo di trattore acquistato o dai costi effettivamente sostenuti. In alternativa, esse possono fissare un **costo massimo** di 40 000 euro per trattore e rimborsare il 50 % dei costi effettivamente sostenuti entro i limiti di tale importo.

### 09

Per le principali misure di investimento, il costo medio totale di un progetto è all'incirca di 125 000 euro. L'importo della sovvenzione da corrispondere per i costi dei progetti dipenderà dal tasso di aiuto applicabile, ma le misure sono caratterizzate da un gran numero di sovvenzioni relativamente modeste – alcune delle quali possono essere inferiori ai 1 000 euro – e da un numero minore di sovvenzioni urgenti, che possono superare un milione di euro. Le autorità degli Stati membri prevedono di aver approvato, per la fine del periodo di programmazione, all'incirca 1,4 milioni di singole sovvenzioni.

**Analisi dei rischi: i pagamenti delle sovvenzioni possono essere troppo elevati qualora siano erogati per costi non necessari o basati su prezzi non competitivi**

### 10

Come già detto, il principio di economicità vale per tutte le sovvenzioni e per tutti i pagamenti a carico del bilancio dell'UE. In base a tale principio, i sussidi dovrebbero essere erogati per gli *interventi giusti al prezzo più vantaggioso*. Nel contesto dei progetti di sviluppo rurale, ciò significa che i beni per i quali viene concessa la sovvenzione dovrebbero essere del tipo, qualità e quantità necessari per conseguire le realizzazioni e i risultati attesi. La sovvenzione per questi beni dovrebbe basarsi sul prezzo più basso disponibile per la specifica richiesta.

### 11

Nella maggior parte dei casi, le sovvenzioni sono concesse solo per una parte dei costi totali del progetto e i richiedenti devono pagare il saldo con i propri mezzi; in tal modo il richiedente viene incentivato a limitare i costi del progetto. Quando i tassi di aiuto sono bassi, l'incentivo può essere forte; ma quando i tassi di aiuto aumentano, l'incentivo si riduce.

### 12

Ogni sussidio falsa il rapporto costi-benefici effettivo, e ciò può incoraggiare il richiedente a specificare una soluzione a un costo maggiore del necessario, che può andare dal *gold-plating* (cfr. **glossario**) sino a investimenti sproporzionati rispetto alle realizzazioni o ai risultati che si vogliono conseguire intraprendendo il progetto. Di conseguenza, vi è il rischio che la quantità e la qualità dei beni finanziati siano più elevate di quanto auspicabile [rischio di **specifiche eccessive** (*over-specification*)], comportando un costo inutile per i bilanci UE e nazionali.

### 13

I sussidi riducono anche l'incentivo per il richiedente a ricercare i prezzi più convenienti. I richiedenti possono preferire di favorire un fornitore a costi più elevati. Al limite, vi è la possibilità che essi o i fornitori manipolino la procedura in modo da gonfiare i costi. Tutti questi elementi comportano il rischio che la sovvenzione si basi su prezzi superiori a quelli minimi offerti in un mercato concorrenziale per beni con le specifiche richieste (rischio di «**prezzi non competitivi**»).

### 14

È importante che gli approcci seguiti dalle autorità degli Stati membri per far fronte a tali rischi siano efficaci, in quanto una scarsa ottimizzazione delle risorse e la frode non solo accrescono i costi per il bilancio ma nuocciono anche alla reputazione dell'UE. Occorre tuttavia trovare un giusto equilibrio tra i costi dell'attuazione dei sistemi di controllo ed i benefici derivanti dal contenimento dei rischi. I richiedenti affrontano dei costi per fornire le informazioni richieste a sostegno delle domande di sovvenzione presentate. Gli Stati membri affrontano dei costi per controllare e valutare tali informazioni. Questi costi dovrebbero essere proporzionati al livello dei rischi: una sovvenzione da 1 milione di euro potrebbe giustificare diversi giorni di lavoro se ciò fosse necessario a stabilire la ragionevolezza dei costi, mentre una sovvenzione da 1 000 euro non li giustificerebbe.

### 15

Infine, vi è il rischio che la Commissione possa non rilevare eventuali carenze nei sistemi di controllo degli Stati membri o possa non adottare azioni correttive in maniera tempestiva una volta identificate le debolezze.

## Estensione dell'audit: misure di sviluppo rurale attuate mediante sovvenzioni

### 16

I rischi sopra identificati riguardano particolarmente le misure di sviluppo rurale attuate mediante sovvenzioni a copertura dei costi sostenuti dal beneficiario. Tali misure, che rappresentano circa il 50 % dei costi complessivi programmati per il periodo 2007-2013 per lo sviluppo rurale<sup>5</sup>, sono incluse nell'estensione del presente audit (cfr. **figura 2**). Le principali misure interessate sono:

- ammodernamento delle aziende agricole,
- accrescimento del valore aggiunto dei prodotti agricoli e forestali,

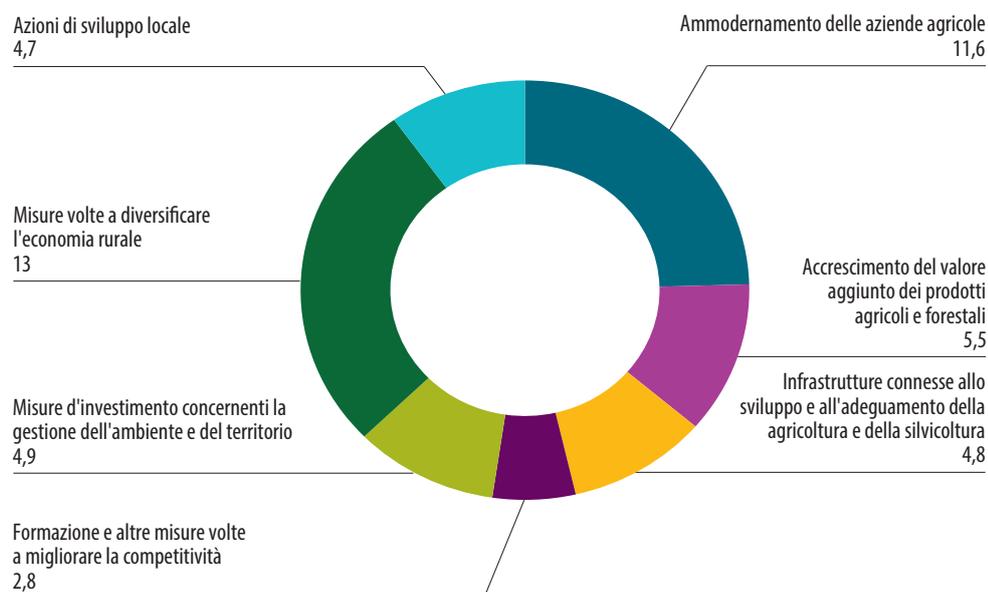
- infrastrutture connesse allo sviluppo e all'adeguamento dell'agricoltura e della silvicoltura,
- formazione e altre misure volte a migliorare la competitività del settore agricolo e forestale,
- misure d'investimento connesse con la gestione del territorio e con l'ambiente,
- misure intese a diversificare l'economia rurale e a migliorare la qualità della vita,
- azioni di sviluppo locale impiegando l'approccio Leader.

5 L'altro 50 % della spesa per lo sviluppo rurale riguarda prevalentemente i pagamenti compensativi ai proprietari terrieri calcolati in base agli ettari per attività quali la protezione e il miglioramento dell'ambiente. Gli importi da corrispondere sono inclusi nei PSR e vengono approvati in anticipo dalla Commissione. La relazione speciale n. 7/2011 della Corte ha riguardato i «pagamenti agroambientali» che rappresentano la principale misura basata sulla superficie (cfr. <http://eca.europa.eu>).

Figura 2

## Estensione dell'audit: le misure coperte dal presente audit

Spesa programmata 2007-2013 (miliardi di euro)



Fonte: Commissione europea.

**Approccio di audit: attenzione alla concezione dei sistemi di controllo, ottenendo un'ampia copertura geografica mediante questionari e verifiche documentali**

## 17

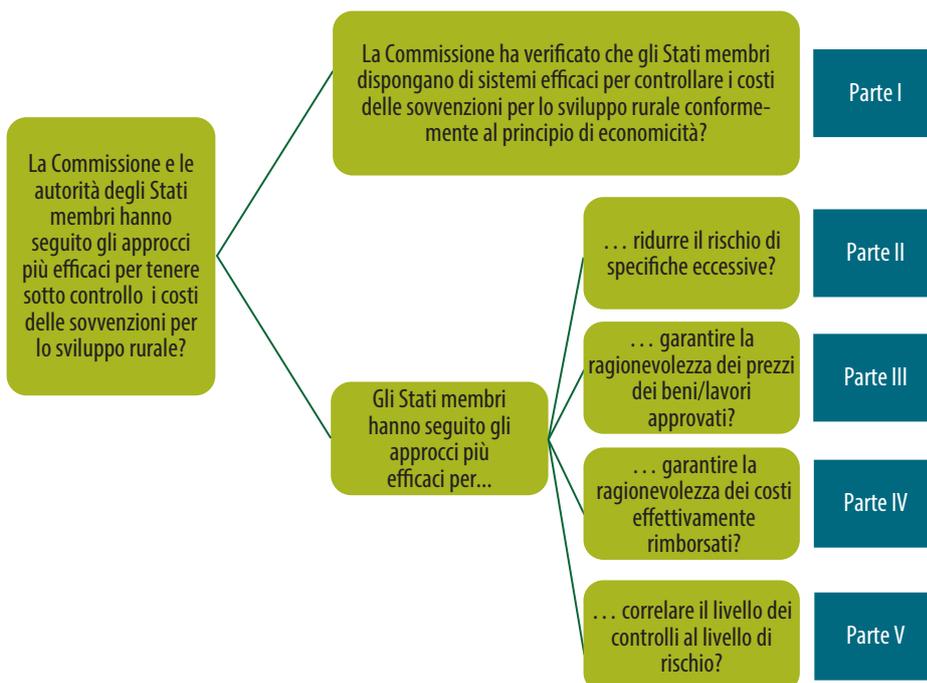
Gli audit della Corte sulla spesa per lo sviluppo rurale hanno ripetutamente trovato che le autorità degli Stati membri non hanno sufficientemente verificato la ragionevolezza<sup>6</sup> dei costi approvati per i progetti (cfr. paragrafi 24-25). Vi è l'evidente necessità di migliorare la gestione finanziaria in questo settore. Ciò ha spinto la Corte a chiedersi se gli approcci seguiti dalla Commissione e dagli Stati membri fossero i più efficaci in relazione ai

principali rischi. L'audit si è concentrato in particolare sull'individuazione di buoni approcci che gli altri Stati membri potrebbero applicare, innalzando in tal modo il livello generale della performance. Per esaminare le opportunità in merito, la Corte ha formulato i quesiti di audit indicati nella **figura 3**:

6 Gli Stati membri devono ottemperare a quanto previsto dall'articolo 24, lettera d), del regolamento (UE) n. 65/2011 della Commissione: «I controlli amministrativi sulle domande di aiuto comprendono in particolare la verifica: [...] della ragionevolezza dei costi dichiarati, valutati con un sistema di valutazione adeguato, ad esempio in base a spese di riferimento o al raffronto delle diverse offerte, oppure esaminati da un comitato di valutazione».

Figura 3

### Quesiti di audit e struttura della relazione



## Estensione e approccio dell'audit

### 18

La presente relazione segue la stessa struttura dei sottoquesiti di audit: la prima parte esamina il ruolo di vigilanza della Commissione. Dalla seconda alla quinta parte, la Corte esamina i differenti approcci adottati dalle autorità degli Stati membri per attenuare i principali rischi.

### 19

Un gruppo di riflessione composto da funzionari della Commissione e delle autorità degli Stati membri ha aiutato l'equipe della Corte ad identificare i principali elementi costitutivi di sistemi di controllo efficaci. A partire da ciò, la Corte ha definito un elenco di controllo per valutare la concezione dei sistemi di controllo in relazione ai rischi (cfr. **allegato I**). Per quel che riguarda la raccolta di elementi probatori, la Corte ha esaminato il seguito dato a precedenti constatazioni di audit<sup>7</sup>; un questionario è stato inviato ai responsabili di tutti gli 88 PSR dell'UE ed è stato svolto un esame documentale delle principali procedure applicate per i 15 PSR con il più alto livello di spese previste per le misure rientranti nell'estensione del presente audit (cfr. **allegato II**). Questi 15 PSR rappresentano il 64 % della spesa totale pianificata per queste misure nell'insieme dell'UE. Delle brevi visite di audit sono state effettuate in quattro di questi Stati membri per integrare gli esami della documentazione. Sono stati intervistati funzionari della Commissione ed è stata esaminata la documentazione pertinente. L'audit ha esaminato i sistemi posti in essere dalla fine del 2013 ed è stato concluso a metà del 2014.

### Limitazioni dell'estensione e dell'approccio di audit

### 20

Nel presente audit la Corte ha identificato e valutato la *concezione dei sistemi di controllo* posti in essere dalle autorità di gestione per verificare la ragionevolezza dei costi in materia di sviluppo rurale. Anche i sistemi meglio concepiti possono risultare non efficaci se non sono attuati correttamente. La finalità del presente audit non era tuttavia di verificare in che misura i sistemi di controllo fossero ben attuati. Un approccio di questo tipo avrebbe costituito un doppio del lavoro svolto annualmente dalla Corte per la preparazione delle relazioni annuali (cfr. paragrafi 24-25).

7 Nei casi per i quali erano state precedentemente identificate debolezze, la Corte ha preso in esame se le autorità degli Stati membri in questione avessero modificato di conseguenza il loro approccio.

## Parte I – Orientamento, vigilanza e rettifica: la responsabilità della Commissione europea di garantire che i fondi UE per lo sviluppo rurale siano spesi bene

### 21

Mentre i programmi di spesa per lo sviluppo rurale sono gestiti dalle 88 autorità degli Stati membri, la Commissione è responsabile, in ultima analisi, dell'esecuzione del bilancio UE. Specificamente, la Commissione è tenuta<sup>8</sup> ad accertarsi dell'esistenza e del corretto funzionamento dei sistemi di gestione e di controllo negli Stati membri e nonché del rispetto dei principi della «sana gestione finanziaria»: economicità, efficacia ed efficienza.

### 22

La normativa prevede vari mezzi con cui la Commissione può svolgere le proprie funzioni di vigilanza: gli Stati membri dovrebbero informare la Commissione in merito alle loro misure di gestione e di controllo; gli organismi pagatori devono essere accreditati e gli organismi di certificazione devono presentare una relazione annua su una serie di aspetti, tra cui il funzionamento dei sistemi di controllo. La Commissione si riunisce periodicamente con i rappresentanti degli Stati membri e tiene contatti e riunioni formali annuali con l'autorità di gestione di ciascun PSR. Essa adotta i regolamenti e le modalità di applicazione della politica e fornisce orientamenti. Dispone inoltre di un proprio servizio di audit per controllare il funzionamento dei sistemi degli Stati membri. Infine, qualora riscontri che le autorità degli Stati membri non si conformano ai regolamenti, la Commissione può recuperare i fondi impropriamente spesi.

### 23

La Corte ha esaminato se la Commissione abbia usato questi mezzi per accertarsi dell'efficacia dei sistemi degli Stati membri nel controllare i costi delle sovvenzioni per lo sviluppo rurale.

## Quando gli audit evidenziano debolezze nel controllo dei costi dei progetti, la Commissione ha risposto proponendo rettifiche finanziarie e incoraggiando gli Stati membri a redigere piani d'azione

### 24

La Corte esamina ogni anno un ampio campione di pagamenti, selezionato su base casuale, e controlla l'efficacia dei sistemi di controllo selezionati. In ogni relazione annuale, a partire da quella sull'esercizio 2011, la Corte ha osservato che la maggior parte dei sistemi per controllare la ragionevolezza dei costi dello sviluppo rurale non erano sufficientemente efficaci (cfr. **figura 4**). Nel 2013, tutti e quattro i sistemi controllati sono stati giudicati inefficaci sotto tale aspetto.

### 25

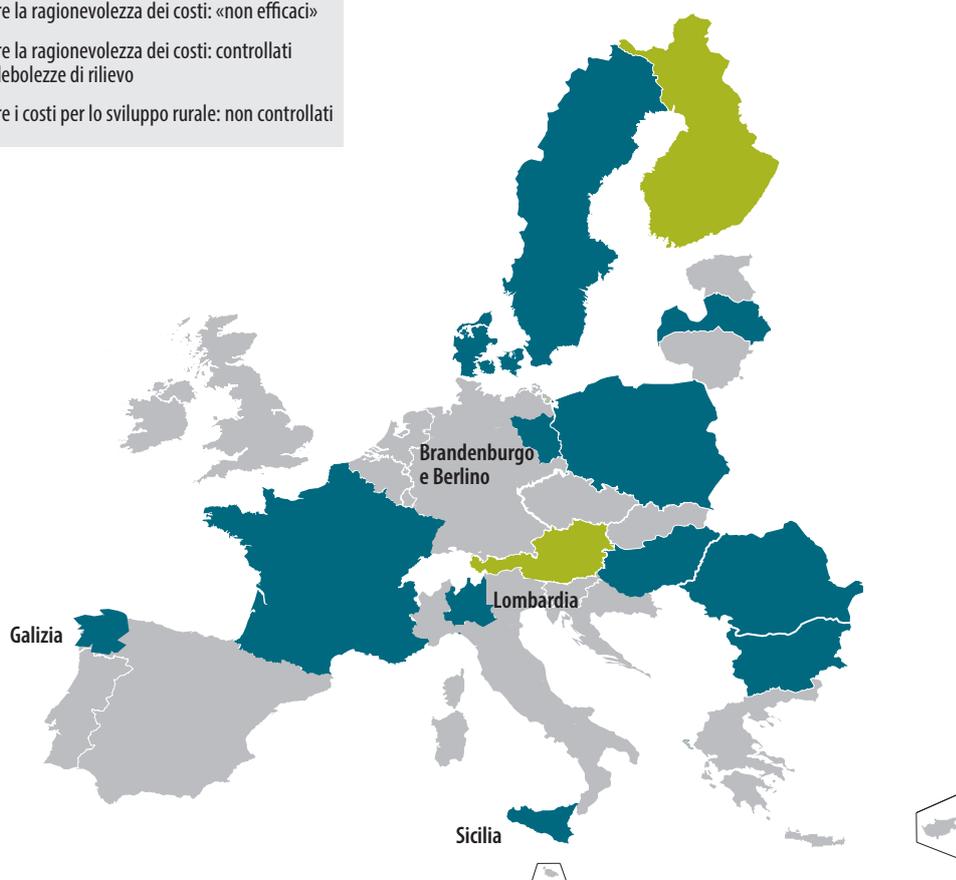
Negli audit per le relazioni annuali sugli esercizi 2011, 2012 e 2013, la Corte ha riscontrato che, per le misure interessate dal presente audit, la ragionevolezza dei costi non era stata sufficientemente controllata per circa un terzo dei progetti per lo sviluppo rurale. Nei casi in cui i beneficiari erano degli enti pubblici, quasi la metà dei pagamenti risultavano inficiati dal mancato rispetto delle norme sugli appalti pubblici<sup>9</sup>.

- 8 Tale requisito è formulato nell'articolo 9, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1290/2005 del Consiglio, del 21 giugno 2005, relativo al finanziamento della politica agricola comune (GU L 209 dell'11.8.2005, pag. 1).
- 9 Le norme sugli appalti pubblici sono volte a garantire che gli enti pubblici ottengano i prezzi più vantaggiosi per i beni e servizi che acquistano, nonché a favorire una leale concorrenza e la trasparenza. Il mancato rispetto di tali norme rende meno probabile che i prezzi ottenuti siano i migliori.

Figura 4

**Efficacia dei sistemi degli Stati membri o regionali per valutare la ragionevolezza dei costi**

- Sistemi per valutare la ragionevolezza dei costi: «non efficaci»
- Sistemi per valutare la ragionevolezza dei costi: controllati senza riscontrare debolezze di rilievo
- Sistemi per valutare i costi per lo sviluppo rurale: non controllati



Fonte: Relazioni annuali della Corte sugli esercizi 2011, 2012 e 2013.

**26**

Anche la Commissione ha un proprio programma di indagini di audit, che è giunto a constatazioni analoghe a quelle dei controlli di gestione svolti dalla Corte su misure specifiche per lo sviluppo rurale<sup>10</sup>. Anche se gli audit delle Corte e della Commissione non sono intesi a quantificare i risparmi che si potrebbero ottenere con un miglior controllo dei costi, le anomalie nei sistemi e l'elevato livello di errori rappresentano forti indizi del fatto che i potenziali risparmi potrebbero essere considerevoli.

**27**

In risposta alle constatazioni di audit su esposte, la Commissione ha varato procedure per «rettifiche finanziarie», in base alle quali il finanziamento UE allo Stato membro interessato è ridotto per compensare le carenze riscontrate. Le procedure in corso con otto Stati membri derivano, almeno parzialmente, da carenze nei controlli da essi svolti sui costi dello sviluppo rurale o dal mancato rispetto delle norme sugli appalti pubblici.

10 Relazioni speciali n. 5/2010 sull'attuazione dell'approccio Leader per lo sviluppo rurale; n. 8/2012 «Aiuti mirati all'ammodernamento delle aziende agricole»; n. 1/2013 «Il sostegno finanziario dell'UE all'industria di trasformazione alimentare è stato efficace ed efficiente nell'aggiungere valore ai prodotti agricoli?»; n. 6/2013 «Misure per la diversificazione dell'economia rurale: gli Stati membri e la Commissione hanno conseguito un rapporto costi-benefici ottimale?»; n. 8/2013 «Sostegno per l'accrescimento del valore economico delle foreste da

### 28

A seguito della relazione annuale della Corte dei conti sull'esercizio 2011, la Commissione ha chiesto agli Stati membri di elaborare piani d'azione per identificare le cause degli errori e definire le azioni correttive. Nel 2012, 14 Stati membri hanno definito tali piani mentre tutti gli altri Stati membri lo hanno fatto nel 2013.

### 29

In parallelo, su richiesta del Parlamento europeo, la Commissione ha analizzato le principali ragioni dell'elevato tasso di errore e ha presentato i risultati nel giugno 2013<sup>11</sup>. Due delle principali ragioni fornite sono state le insufficienti verifiche sulla ragionevolezza dei costi e l'inosservanza delle norme sugli appalti pubblici.

### I costi avrebbero potuto essere gestiti meglio se la Commissione avesse fornito orientamenti e avesse rilevato le carenze con maggiore anticipo nel corso del periodo di programmazione

### 30

All'inizio del periodo di programmazione 2007-2013, la Commissione non ha fornito orientamenti su come i sistemi di controllo dovevano essere concepiti per verificare i costi o sui rischi cui tali sistemi dovevano far fronte. I responsabili degli 88 PSR avrebbero dovuto definire i propri approcci senza alcuna informazione da parte della Commissione sugli standard attesi. La Commissione non ha verificato sufficientemente che gli Stati membri avessero posto in essere sistemi validi per controllare le domande di sovvenzione prima di approvare grandi volumi di spesa mediante le misure d'investimento. I processi di riconoscimento e le relazioni degli organismi di certificazione non hanno segnalato per tempo alla Commissione i rischi per il bilancio dell'UE sotto il profilo dell'economicità.

parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale» (<http://eca.europa.eu>).

11 *Commission Staff Working document on the assessment of root causes of errors and corrective and preventive actions in the rural development policy (SWD(2013) 244 final)* (Documento di lavoro dei servizi della Commissione sulla valutazione delle cause di fondo degli errori nell'attuazione della politica di sviluppo rurale e azioni correttive).

### 31

Quando i primi Stati membri hanno definito i piani di azione, verso la fine del 2012, restava solamente un anno sui sette del periodo di programmazione. Di conseguenza, i piani d'azione sono giunti troppo tardi per poter produrre un qualche effetto sul grosso della spesa. Ad esempio, a quel punto le autorità polacche avevano già approvato sovvenzioni che rappresentavano il 90 % dei fondi destinati all'ammodernamento delle aziende agricole – la misura di sviluppo rurale più rilevante dal punto di vista finanziario – e diverse misure in altri Stati membri erano già state chiuse e non si accettavano ulteriori domande.

**Le recenti iniziative della Commissione hanno prodotto alcuni risultati, ma i piani d'azione non affrontano in maniera sufficientemente approfondita i rischi in materia di ragionevolezza dei costi**

### 32

Gli audit e le pressioni da parte della Commissione hanno già prodotto alcuni risultati positivi: diversi Stati membri hanno informato la Corte di aver introdotto nuove procedure nel 2013 e nel 2014 per verificare i costi dei progetti di sviluppo rurale. Ma i piani d'azione degli Stati membri non hanno coperto tutti i PSR regionali o tutte le misure pertinenti né hanno sempre proposto cambiamenti, anche laddove gli audit avevano rilevato carenze specifiche<sup>12</sup>. Inoltre, diversi piani hanno rinviato ogni azione sino al prossimo periodo di programmazione.

### 33

Dall'inizio del 2013, la Commissione ha organizzato dei seminari semestrali per discutere alcuni degli aspetti chiave e ha chiesto alle autorità degli Stati membri di sviluppare ulteriormente i loro piani d'azione. Nel febbraio 2014 ha pubblicato una nota orientativa su come evitare le frodi e, nel settembre 2014, orientamenti sull'uso dei costi semplificati. Tali orientamenti sono destinati al periodo di programmazione 2014-2020, per il quale la Commissione incoraggia gli Stati membri a ricorrere maggiormente ai costi semplificati che, si auspica, ridurranno il tasso di errori<sup>13</sup>.

### 34

Tuttavia, per le misure che rientrano nell'ambito del presente audit, solo un 5 % circa delle spese si basa attualmente sulle opzioni semplificate in materia di costi. La Commissione non ha pubblicato orientamenti in merito agli approcci da seguire per il restante 95 % della spesa, nonostante le prove evidenti di carenze. Ciò comporta il rischio che, ad eccezione dell'uso dei costi semplificati, non tutte le 88 autorità di gestione identifichino e attuino approcci efficaci per il controllo dei costi delle sovvenzioni per lo sviluppo rurale.

- 12 Degli esempi vengono forniti nella relazione annuale della Corte sull'esercizio 2013.
- 13 Tuttavia, i rappresentanti degli Stati membri hanno espresso le seguenti preoccupazioni: la diversificazione delle misure di sviluppo rurale rende difficoltoso l'uso delle opzioni semplificate in materia di costi; i costi amministrativi legati alla definizione dei costi standard possono essere elevati; può essere necessario un lungo periodo preparatorio per intraprendere gli studi e, infine, gli Stati membri correrebbero il rischio di errori sistematici e di grandi rettifiche finanziarie nel caso in cui gli auditor constatassero che i costi standard erano stati fissati a un livello troppo elevato.

**35**

La Commissione e gli Stati membri hanno focalizzato i piani d'azione sul garantire un migliore rispetto delle modalità di applicazione, riducendo così il tasso di errori. Chiaramente, tale aspetto è importante e la Corte sollecita da molti anni azioni di questo tipo. Il rispetto della normativa non è però un fine in sé – occorre anche concentrarsi sulla sana gestione finanziaria e sul principio di economicità che la legislazione è destinata a realizzare (cfr. paragrafi 2 e 10). A tale proposito, anche il migliore dei piani esaminati dalla Corte non fornisce una risposta esauriente ai molti rischi in materia di economicità: sovvenzioni basate su specifiche più elevate del necessario e su prezzi non concorrenziali; variazioni successive all'approvazione; e verifiche non rapportate al livello di rischio. La Corte esamina tali aspetti e i possibili approcci per affrontarli nelle successive parti (dalla seconda alla quinta) della presente relazione.

**Parte II – Prevenzione delle specifiche eccessive: approcci atti a garantire che il costo dei beni di cui è approvata la sovvenzione sia ragionevole****36**

I responsabili dei programmi di spesa UE sono tenuti ad applicare il principio di economicità quale descritto nell'introduzione della presente relazione. Secondo tale principio, le sovvenzioni per i progetti devono non solo basarsi su prezzi ragionevoli, ma anche le specifiche di progetto – i beni finanziati – devono essere ragionevoli. I sussidi modificano il rapporto esistente tra i costi e i benefici, e ciò comporta il rischio che i richiedenti possano specificare nelle proposte di progetto costi più elevati del necessario, che possono andare dal *gold-plating* (cfr. **glossario**) sino a investimenti sproporzionati rispetto ai risultati attesi. La Corte ha esaminato gli approcci seguiti dalle autorità degli Stati membri per far fronte al rischio di specifiche eccessive.

**37**

Sebbene tutte le autorità degli Stati membri effettuino verifiche dei *prezzi* (cfr. parte III), poche effettuano verifiche documentate sulla ragionevolezza delle specifiche di progetto<sup>14</sup>. Alcune effettuano verifiche indirette, implicite o non documentate, come indicato nei paragrafi 46, 48 e 53. Tuttavia, molte autorità degli Stati membri hanno ridotto i rischi di specifiche eccessive per alcuni tipi di progetti limitando i costi massimi ammissibili o usando opzioni semplificate in materia di costi, come illustrato qui di seguito.

14 Un buon esempio è rappresentato dal Regno Unito (Inghilterra), ove veniva effettuato un controllo esplicito che le specifiche proposte per la progettazione di un edificio o per le apparecchiature sono giustificate in quanto sono le più appropriate per il progetto.

### Limitare la sovvenzione ai costi di una specifica standard è semplice ed efficace quando vi sono molti progetti simili o tipologie comuni di spesa

#### 38

Il rischio di specifiche eccessive si verifica quando la sovvenzione è basata sui costi dei beni scelti dal richiedente. La Corte ha osservato che le autorità degli Stati membri possono ampiamente evitare tale rischio limitando i costi ammissibili a quelli di una specifica «standard». Con tale approccio, le autorità degli Stati membri stimano i costi necessari per un progetto o una categoria di spesa tipo e limitano tutte le sovvenzioni a tali costi tipo. Il **riquadro 3** riporta un esempio al riguardo.

#### 39

Tale approccio ha il vantaggio di essere di semplice attuazione e di avere un esito prevedibile: dare certezza. Le autorità degli Stati membri sono così dispensate dal dover effettuare verifiche onerose su ragionevolezza delle specifiche per le singole domande di progetti. Ciò non impedisce ai richiedenti di attuare una soluzione di costo più elevato – ma il pagamento della sovvenzione si baserà sullo standard, di modo che i costi per il bilancio dell'UE siano ragionevoli.

#### 40

Ma i progetti di sviluppo rurale richiedono soluzioni differenziate e a volte innovative, che implicano un'ampia gamma di differenti tipi di spesa. Definire una specifica standard per tutte le situazioni possibili appare poco fattibile. È di più facile applicazione invece laddove si è in presenza di un gran numero di progetti semplici con tipologie di spesa simili.

#### 41

Molte autorità degli Stati membri hanno seguito in una certa misura tale approccio applicando i «costi semplificati» o i «costi massimi». Questi approcci sono descritti nel **riquadro 2**. I costi semplificati sono stati applicati in 54 degli 88 PSR, prevalentemente per investimenti relativi a misure di gestione del territorio destinate a migliorare l'ambiente, o all'impianto e alla gestione di foreste. Un esempio tipico è rappresentato da un pagamento standard per metro di siepe calcolato in base ad una specifica standard (come ad esempio tre piante di biancospino per metro). Diverse autorità degli Stati membri hanno anche fissato in modo simile «costi massimi» per la realizzazione dei progetti. Essi differiscono dai «costi standard» per il fatto che vengono rimborsati al richiedente i costi effettivamente sostenuti. Nel **riquadro 4** vengono forniti esempi di tipi di spesa per i quali le autorità degli Stati membri hanno limitato le sovvenzioni fissando costi standard o massimi.

#### 42

Anche se oltre la metà delle autorità degli Stati membri fa uso dei costi semplificati (e altre utilizzano i costi unitari massimi in maniera simile), la Corte ha riscontrato che ciò avviene solo per specifici tipi di spesa nell'ambito di un numero limitato di misure (cfr. **allegato III**) e per un importo complessivo di solo il 5 % circa del bilancio. Esistono margini per applicare su più ampia scala tali metodi ad altre misure e altri PSR.

## Riquadro 3

**Esempio riguardante la limitazione dei costi ammissibili in maniera da ridurre il rischio di specifiche eccessive: apparecchiature per l'irrorazione delle colture in Francia**

In Francia, gli agricoltori che richiedevano sovvenzioni a fronte dei costi per l'acquisto di irroratori specificavano frequentemente attrezzature opzionali aggiuntive che potevano arrivare a rappresentare l'85 % dei costi totali. Nel 2012, considerando come ciò non fosse ragionevole, le autorità francesi hanno posto un limite di 3 000 euro per i costi di tali apparecchiature extra sovvenzionabili.

## Riquadro 4

**Tipi di spesa per i quali le autorità degli Stati membri hanno limitato le sovvenzioni fissando costi standard o massimi in maniera da mitigare il rischio di specifiche eccessive****Costi unitari standard**

- per metro di siepe (ad esempio, in Francia nel quadro della misura «Tutela e riqualificazione del patrimonio rurale»)
- per ettaro di miglioramento fondiario (ad esempio, in Ungheria per la misura «Imboschimento di terreni agricoli»)

**Costi massimi per unità di realizzazione o risultato**

- per metro quadro di edifici costruiti o ristrutturati (ad esempio, in Bulgaria per le costruzioni nell'ambito della misura «Sviluppo e rinnovamento dei villaggi»)
- per ricovero per il bestiame (ad esempio, in Francia, per le stalle nel contesto della misura «Ammodernamento delle aziende agricole»)

**Costi massimi per categoria di spesa**

- importo massimo per un tipo di macchinario agricolo (ad esempio, in Francia per i macchinari da irrorazione nell'ambito della misura «Ammodernamento delle aziende agricole»)
- importo massimo per studi tecnici o di fattibilità (ad esempio, nella Repubblica ceca per la redazione di piani per progetti relativi al biogas nell'ambito della misura «Ammodernamento delle aziende agricole»)
- percentuale massima per gli onorari (ad esempio, in Spagna (Andalusia) per gli onorari degli architetti nell'ambito della misura «Accrescimento del valore aggiunto dei prodotti agricoli e forestali»).

**Per altre misure, quando il rischio lo giustifichi, i costi proposti dovrebbero essere valutati per accertare che le specifiche sono ragionevoli**

### 43

Quando i costi non sono plafonati a quelli di una specifica standard, si deve far fronte al rischio di specifiche eccessive. Le autorità degli Stati membri hanno seguito, principalmente, i tre seguenti approcci:

- verifiche standard per confrontare i costi proposti con dei costi di riferimento;
- singola valutazione delle specifiche di progetto;
- pareri di un esperto.

**I calcoli standard e il confronto con i costi di riferimento possono individuare rapidamente le domande che possono contenere specifiche eccessive**

### 44

Salvo che per i progetti più piccoli, i richiedenti devono sempre fornire dati fisici e finanziari sulla loro attività commerciale e sui piani del progetto, che le autorità degli Stati membri usano per controllare l'ammissibilità e per selezionare i progetti migliori. Queste informazioni possono variare da poche cifre a un vero e proprio piano aziendale. Le autorità degli Stati membri possono anche utilizzare tali informazioni per controllare la ragionevolezza dei costi del progetto proposto in rapporto alle realizzazioni e ai risultati attesi, ovvero il contributo che il progetto può apportare al conseguimento degli obiettivi del PSR. Esempi in tal senso includono il calcolo del periodo di rimborso del capitale investito (*payback*) o il rapportare la

capacità del macchinario agricolo alla dimensione e al tipo di azienda.

### 45

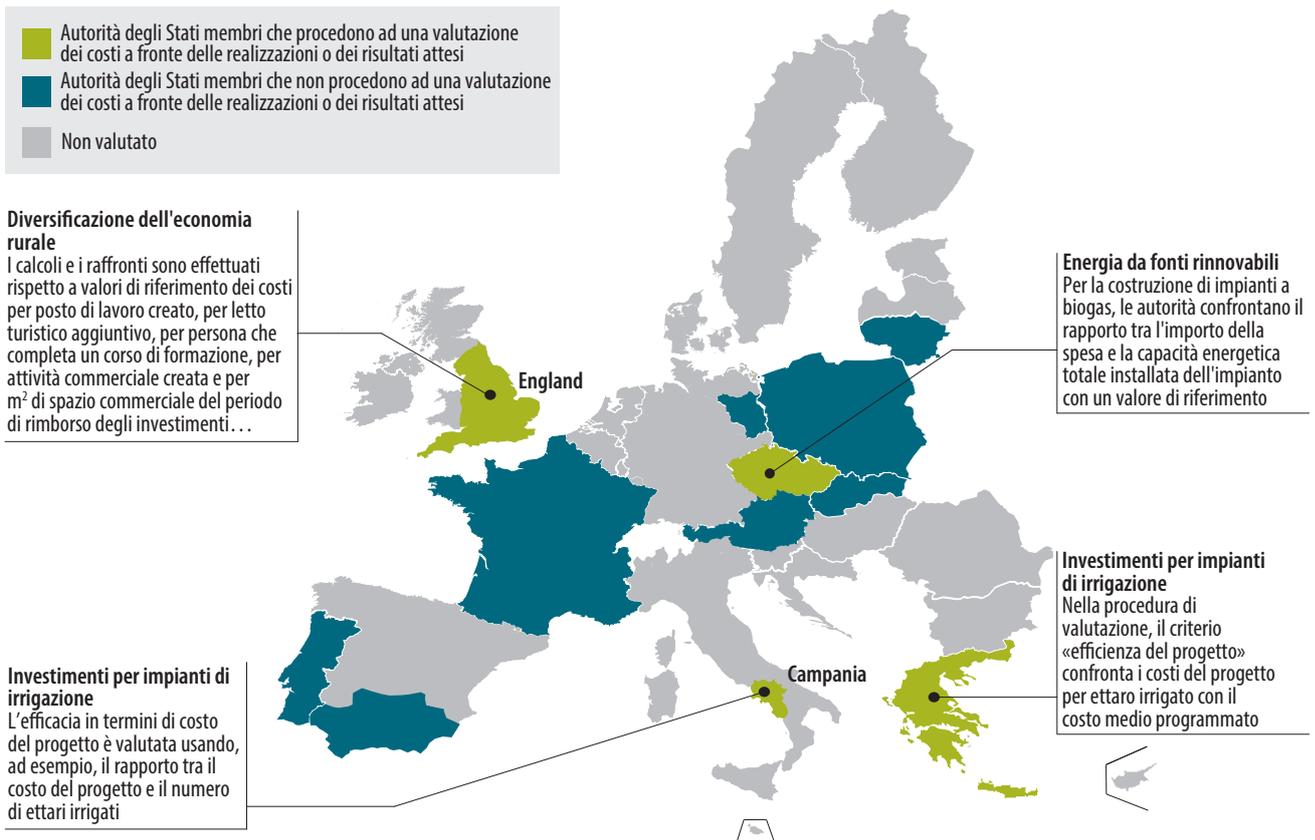
Le autorità degli Stati membri possono definire calcoli standard e fogli elettronici che consentano al loro personale di calcolare rapidamente gli indici finanziari o altri indicatori e di confrontarli con i valori di riferimento o le soglie di allarme. Si può fare ciò con tempi e costi supplementari ridotti, usando dei modelli per i moduli di domanda che garantiscano la coerenza delle informazioni. Alle domande che rientrano nelle variazioni normali possono applicare controlli a bassa intensità, mentre quelle che non vi rientrano devono essere esaminate con maggiore attenzione al fine di accertare la ragionevolezza dei costi.

### 46

Tali valori di riferimento possono essere usati anche come criteri per misurare l'efficacia dei costi o l'ottimizzazione delle risorse in fase di selezione dei progetti. A titolo di esempio, nel Regno Unito (Inghilterra), le autorità hanno fissato un obiettivo in base al quale, mediamente, i progetti riguardanti il sostegno alle piccole imprese rurali dovrebbero generare un nuovo posto di lavoro per ogni 30 000 lire sterline di sussidio. Se ritenevano che i costi del progetto proposto non fossero ragionevoli (ovvero, troppo elevati) in rapporto a detto obiettivo, non approvavano la sovvenzione. Per le principali misure d'investimento, solamente quattro dei 15 PSR esaminati valutavano se i costi fossero ragionevoli in rapporto alle realizzazioni o ai risultati attesi (cfr. **allegato IV** e **figura 5**).

Figura 5

**Autorità degli Stati membri che procedono ad una valutazione dei costi a fronte delle realizzazioni o dei risultati attesi<sup>1</sup>**



1 Escluse le misure per la formazione e l'informazione.

Fonte: Constatanze di audit della Corte.

**Una valutazione delle specifiche dei singoli progetti può essere difficile per il personale amministrativo non tecnico, ma dei controlli basati sul buon senso e delle norme prive di ambiguità possono contribuire a impedire e individuare le specifiche eccessive**

**47**

Nel caso di diversi programmi tra cui quelli per lo sviluppo rurale, non tutti i progetti disporranno di un insieme standard di realizzazioni e risultati che consentano di valutare prontamente i costi mediante il calcolo di indici o il confronto con valori di riferimento. Inoltre, quando le specifiche sono più esigenti rispetto a quanto stabilito dalla normativa, le autorità degli Stati membri devono considerare se le specifiche più elevate sono giustificate dalle singole circostanze del progetto o se sono economicamente più vantaggiose. Tali valutazioni delle specifiche di un singolo progetto (compresi il capitolato d'oneri e i criteri di aggiudicazione) possono risultare difficili se non si dispone delle conoscenze specialistiche tecniche e possono richiedere del tempo, ma sono utili per gli importi più elevati.

**48**

All'incirca i due terzi delle autorità degli Stati membri hanno comunicato alla Corte che il loro personale effettua controlli delle specifiche di progetto basati sul buon senso, ricorrendo spesso all'esperienza acquisita con il trattamento di un gran numero di progetti. La Corte ha tuttavia osservato che il valore di questi controlli è ridotto se non si effettua una registrazione di ciò che è stato controllato e di quali standard sono stati applicati.

**49**

Norme prive di ambiguità aiutano il personale non tecnico a prendere decisioni coerenti ed eque al momento di valutare le proposte di progetto. Una situazione particolare – ma comune – si verifica quando il richiedente presenta per il progetto offerte di più fornitori con specifiche differenti: marche differenti dei macchinari, metodi di costruzione o materiali differenti, calendari differenti o tipi diversi di assistenza dopo-vendita ecc. I richiedenti sceglieranno di norma l'offerta che è più vantaggiosa in termini di qualità e di costo per la loro impresa (anche se tale scelta sarà influenzata dal sussidio). Quando i richiedenti non scelgono l'offerta di costo minore, le autorità degli Stati membri devono valutare se la qualità o le caratteristiche migliori dell'offerta più elevata rappresentano anch'esse un miglior impiego delle risorse in termini di obiettivi della politica, oppure se possono essere un caso di *gold-plating*.

**50**

Per questo, il personale che valuta i costi delle proposte di progetto ha bisogno di criteri chiari da poter applicare in maniera coerente a tutti i casi. A tale proposito la Corte ha riscontrato una debolezza generalizzata in quanto, le autorità degli Stati membri, anziché fornire dei criteri, hanno semplicemente elencato esempi del tipo di giustificazione che *potrebbe* essere accettabile. Un esempio è fornito dalla Germania, ove possono essere prese in considerazione quasi tutte le motivazioni prevedibili – qualità, prezzo, adeguatezza tecnica, qualità ambientali, costi operativi e di manutenzione, redditività, assistenza ai clienti, assistenza tecnica o date di consegna. Altri, come le autorità francesi e inglesi, seguono un approccio simile. Nei suoi audit precedenti, la Corte ha riscontrato che le autorità degli Stati membri si accontentavano di una di queste motivazioni, ma valutavano raramente se essa fosse sufficiente a giustificare i costi aggiuntivi. Per valutare le giustificazioni fornite dal richiedente occorre un certo grado di giudizio, ma i fascicoli dei progetti erano privi della documentazione in grado di indicare in base a quali criteri il personale che aveva valutato la domanda ritenesse che gli extra-costi in questione fossero ragionevoli.

**51**

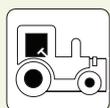
Un approccio alternativo, seguito da un quarto (21) delle 88 autorità degli Stati membri, è quello di basare sempre la sovvenzione sull'offerta valida più bassa. Ciò ha il vantaggio della semplicità, in quanto non presenta ambiguità, e dell'economicità, in quanto il costo per il bilancio dell'UE è il più basso. Un tale approccio non impedisce al richiedente di scegliere l'offerta per lui più vantaggiosa nel caso essa sia più elevata – ma l'importo della sovvenzione sarà sempre determinato in base all'offerta più bassa. In effetti, i richiedenti pagano di tasca propria gli «extra» (quali, ad esempio, una maggiore qualità o una garanzia più ampia)

senza il sostegno della sovvenzione. I differenti approcci sono illustrati nel  **riquadro 5**.

**52**

Ovviamente, nessuno degli approcci sopra descritti sarà efficace se il richiedente manipola il processo dell'ottenimento e della presentazione delle offerte, ad esempio redigendo le specifiche in modo da escludere potenziali fornitori. Per questo rischio, si rimanda alla parte III: «Ottenere il miglior prezzo».

### Approcci differenti per definire l'importo della sovvenzione: offerta valida più bassa o scelta del richiedente



**Esempio semplificato:** Due agricoltori negli Stati membri X e Y ricevono offerte per trattori da 200 CV delle marche A, B e C per un importo rispettivo di 80 000, 90 000 e 100 000 euro. I trattori sono funzionalmente equivalenti ma entrambi gli agricoltori preferiscono la marca C. Infatti, anche se è la più costosa, mantiene bene il proprio valore e può essere rivenduta dopo 5 anni per 40 000 euro. Tenendo conto della sovvenzione, essa rappresenta una scelta più vantaggiosa rispetto al trattore A, che ha un valore inferiore per l'usato.

Gli Stati membri X e Y approvano entrambi la sovvenzione per l'acquisto del trattore C, ma l'importo della sovvenzione è differente. Lo Stato membro X adotta il principio dell'offerta più bassa e accorda una sovvenzione di 40 000 euro (pari al 50 % dell'offerta valida più bassa). Lo Stato membro Y controlla se l'agricoltore abbia giustificato l'offerta più elevata e accorda una sovvenzione del 50 % di 50 000 euro basata sulla scelta del richiedente.

	(euro)	
	Stato membro X: sovvenzione basata sull'offerta più bassa	Stato membro Y: sovvenzione basata sulla scelta del richiedente
Offerta valida più bassa	80 000	80 000
Offerta scelta dal richiedente	100 000	100 000
Sovvenzione approvata al tasso del 50 %	40 000	50 000

### I pareri di esperti possono fornire buone garanzie circa la ragionevolezza delle specifiche, a patto che siano sufficientemente indipendenti

#### 53

Molti progetti dei PSR comportano tipi di spesa simili: ad esempio, macchinari agricoli, impianti agricoli, lavori di costruzione e infrastrutture rurali. Diverse autorità degli Stati membri, tra cui quelle ungheresi e italiane (Campania), dispongono di personale in possesso di qualifiche in questi campi, come ingegneri agronomi o geometri. Detto personale è in grado di comprendere le specifiche tecniche ed impiegare le proprie qualifiche professionali e la propria esperienza per giungere a validi giudizi sulle specifiche progettuali proposte. A patto che le finalità e le conclusioni delle verifiche siano chiare e che il lavoro svolto sia documentato, l'utilizzo di competenze *in-house*

può garantire in modo attendibile ed indipendente che i costi proposti siano ragionevoli, permettendo agli Stati membri di individuare eventuali casi di *gold-plating*. Ciò produce anche un importante effetto deterrente: un agricoltore che sa che la domanda di sovvenzione verrà valutata da un ingegnere agronomo, ad esempio, verosimilmente non vi includerà specifiche eccessive.

### 54

Tuttavia, non è sempre fattibile o conveniente per le autorità degli Stati membri impiegare personale con tali competenze, in particolare quando vi sono troppi pochi progetti di un particolare tipo che lo giustifichino. Alcune autorità degli Stati membri, come quelle greche e lituane, ingaggiano esperti per ottenere pareri sulle specifiche e i costi dei progetti selezionati, specialmente per progetti che presentano rischi specifici a motivo della loro dimensione o delle loro specificità, oppure che non rientrano nella normale gamma di costi.

### 55

Altre autorità, come quelle austriache e ungheresi, chiedono invece ai richiedenti di fornire un certificato o una dichiarazione di un esperto riconosciuto, quale ad esempio un geometra, sulle specifiche progettuali. Tuttavia, in pratica può farsi limitato affidamento su tali dichiarazioni. Chiaramente, gli esperti agiranno nell'interesse dei propri clienti, che confligge con quello degli Stati membri e dell'UE, consistente nel conseguire gli obiettivi della politica al minor costo possibile. In secondo luogo, lo scopo della dichiarazione di un esperto può essere quello di confermare che le specifiche rispettano la normativa edilizia o altri requisiti tecnici. Ciò non è però pertinente né utile per individuare potenziali casi di specifiche eccessive.

## Parte III – Ottenere il miglior prezzo: metodi per assicurarsi che i prezzi dei beni e servizi approvati siano ragionevoli

### 56

Secondo il principio dell'economia (cfr. paragrafi 2 e 10), il finanziamento di un progetto da parte dell'UE dovrebbe essere basato su prezzi che sono i più bassi possibile per le specifiche progettuali richieste. Tuttavia, i sussidi riducono l'incentivo per il richiedente a ricercare i prezzi migliori, che potrebbero scegliere di favorire un fornitore dai costi più alti, con il rischio che le domande di sovvenzione siano basate su prezzi non competitivi. La Corte ha analizzato i metodi seguiti dalle autorità degli Stati membri per scongiurare tale rischio.

### 57

A fine 2013, tutte e 15 le autorità degli Stati membri disponevano di sistemi di verifica della ragionevolezza dei prezzi. I principali metodi seguiti (descritti nel **riquadro 2**) erano i seguenti:

- raffronto tra i costi di cui alla domanda ed informazioni indipendenti sui prezzi (ottenute tramite ricerche di mercato oppure da piazzari o banche dati);
- raffronto tra diverse offerte ottenute dal richiedente (compreso tramite procedure di pubblico appalto);
- ricorso a consulenze di esperti.

Un metodo alternativo di mitigazione del rischio consisteva nell'utilizzare costi semplificati o costi massimi per stabilire o limitare i costi del progetto.

**Ove fattibile, l'utilizzo di opzioni semplificate in materia di costi (o l'utilizzo di costi massimi in modo analogo) limita in modo efficace i rischi di prezzi eccessivi – purché siano fissati al giusto livello**

## 58

Come detto ai paragrafi 38-42, le sovvenzioni possono basarsi su costi semplificati determinati dalle autorità degli Stati membri, un approccio che limita il rischio di specifiche eccessive. Analogamente, possono essere fissati costi massimi per realizzazioni, risultati o categorie di spesa. Se tali costi vengono fissati ad un livello uguale o inferiore a quello dei migliori prezzi di mercato possibili, ne consegue che i costi per il bilancio dell'UE saranno ragionevoli. Come detto ai paragrafi 41 e 42, la Corte ha riscontrato che oltre la metà delle autorità degli Stati membri ha fatto un qualche uso dei costi semplificati e che vi era la possibilità di un utilizzo più diffuso di tali metodi.

## 59

Quando viene fissato un *costo massimo*, al richiedente viene rimborsato l'importo più basso tra i seguenti: quello incluso nella domanda, quello effettivamente pagato o quello massimo. Ciò potenzialmente comporta le migliori economie per i bilanci UE e nazionali. Con i metodi dei *costi semplificati*, invece, il richiedente potrebbe teoricamente ricevere una sovvenzione superiore ai costi sostenuti. Ipotizzando che ciò avvenga di rado e solo per piccoli importi, i costi extra possono essere giustificati dai benefici ottenuti dalla semplificazione aggiuntiva.

## 60

Se i «costi massimi» vengono fissati ad un livello superiore ai prezzi di mercato, avranno scarso effetto. Se i «costi semplificati» vengono fissati ad un livello troppo elevato, verranno sostenuti costi non giustificati, come descritto di seguito. Ciò è illustrato nel **riquadro 6**.

### Differenza tra costi unitari massimi e costi unitari standard



**Esempio semplificato:** Secondo uno studio, le autorità degli Stati membri stimano che il costo medio del reimpianto di una foresta sia di oltre 4 000 euro per ettaro.

Con un sistema di «costi unitari massimi», viene fissato come massimale un importo di 4 000 euro per ettaro. Il richiedente deve fornire dettagli sui costi effettivi sostenuti e le autorità degli Stati membri devono verificarli. Il pagamento eseguito è basato sui costi effettivi per ettaro, fino al massimo.

Con un sistema di «costi unitari standard», le autorità degli Stati membri pagano lo stesso importo di 4 000 euro per ettaro a tutti i richiedenti, a prescindere dai costi sostenuti. Ciò costituisce una semplificazione per il richiedente – il quale non deve provare che i costi sono ragionevoli né fornire dettagli sui costi effettivi – ed anche per le autorità degli Stati membri.

Se il costo massimo viene fissato a 6 000 euro, non ha alcun effetto. Se il costo standard viene fissato a 6 000 euro, ciò provoca pagamenti in eccesso, come mostrato nella tabella seguente:

(euro)

Costi effettivamente sostenuti, per ettaro	Sovvenzione corrisposta sulla base di un costo massimo di 4 000 euro per ettaro	Sovvenzione corrisposta sulla base di un costo standard di 4 000 euro l'ettaro	Sovvenzione corrisposta sulla base di un costo massimo di 6 000 euro l'ettaro	Sovvenzione corrisposta sulla base di un costo standard di 6 000 euro per ettaro
3 000	3 000	4 000	3 000	6 000
4 000	4 000	4 000	4 000	6 000
5 000	4 000	4 000	5 000	6 000

**Se i costi semplificati vengono fissati ad un livello troppo elevato, ciò potrebbe incidere sull'economicità dell'insieme delle spese: per tale ragione le autorità degli Stati membri dovrebbero far sì che essi siano validamente fondati e dovrebbero periodicamente riesaminarli ed adeguarli**

La Commissione ha predisposto orientamenti per le autorità degli Stati membri, per far sì che tali calcoli siano validi. Dette autorità possono ottenere garanzie aggiuntive facendo sottoporre questi calcoli ad audit.

## 61

I costi semplificati devono essere fissati in anticipo, poiché sono necessari per la preparazione delle domande e per l'approvazione dell'importo della sovvenzione. Per determinarne l'entità, sono necessari studi e proiezioni, che comportano una serie di ipotesi.

**62**

Gli importi risultanti si applicheranno ad una situazione standard, e potrebbero sottostimare i prezzi applicabili ad alcuni richiedenti e sovrastimare quelli applicabili ad altri. Ciò potrebbe comportare pagamenti in eccesso, laddove la sovvenzione ecceda i costi effettivamente sostenuti. Il **riquadro 7** riporta un esempio al riguardo. Di conseguenza, le autorità degli Stati membri dovrebbero assicurarsi che i pagamenti in eccesso siano l'eccezione. A tal fine, dovrebbero testare periodicamente un campione di casi reali per esser sicuri che i costi semplificati vengano fissati al livello dei prezzi di mercato generalmente applicabili o ad un livello inferiore.

**63**

La Corte non ha individuato alcuna autorità degli Stati membri che riesaminasse in tal modo i costi semplificati. Tuttavia, alcune di esse disponevano di metodi per verificare la ragionevolezza dei *costi unitari massimi*, che potevano altresì essere applicati ai costi semplificati. Ad esempio, in Germania (Brandeburgo e Berlino) le autorità adeguavano ogni anno il costo massimo per ettaro del rimpianto delle foreste all'85 % dei costi medi effettivi osservati l'anno precedente.

**Riquadro 7****I costi unitari standard basati su calcoli teorici potrebbero sovrastimare i prezzi di mercato applicabili, risultando in pagamenti in eccesso**

Il PSR del 2007 per l'Inghilterra includeva un costo standard di 228 lire sterline per ettaro per la gestione delle boscaglie a titolo della misura «Investimenti non produttivi». Le autorità inglesi hanno basato tale importo su stime dei costi tipici di un agricoltore che svolge tale lavoro. Il calcolo era stato verificato da un prestigioso istituto di agraria. La Corte ha svolto un audit su un campione di pagamenti 2012 selezionato su base casuale, riscontrando che l'agricoltore in questione aveva affidato a terzi il lavoro al costo di 95 lire sterline per ettaro.

Le autorità inglesi non disponevano di un meccanismo per comparare periodicamente i costi unitari standard ai costi effettivamente sostenuti per un campione di progetti; tale meccanismo avrebbe potuto rilevare la discrepanza tra i costi unitari e i costi effettivi.

**Il confronto tra i prezzi delle voci indicate nella domanda e i dati indipendenti sui prezzi può fornire garanzie circa la ragionevolezza dei prezzi, ma tale metodo può essere difficile da attuare**

**Per ottenere informazioni comparative indipendenti sui prezzi per i singoli progetti, si può fare ricorso alle ricerche di mercato**

### 64

In 11 dei 15 PSR oggetto di verifica documentale (cfr. *allegato IV*), le autorità degli Stati membri a volte svolgono ricerche di mercato o procedono ad un raffronto con progetti simili, per verificare che i prezzi indicati nella domanda siano ragionevoli (per ottenere ulteriori garanzie, questo metodo è spesso combinato con il «confronto delle offerte» descritto nel *riquadro 2*). Ad esempio, in Polonia il personale effettua ricerche dei prezzi su Internet, verifica i prezzi presso i fornitori oppure chiede contro-offerte. Poiché tali informazioni sono indipendenti, ossia non sono fornite dal richiedente, possono fornire elementi di buona qualità comprovanti i prezzi applicabili.

### 65

Le ricerche di mercato sono utilizzate con successo in alcuni Stati membri, specie dove vi è un indizio di rischio, ma richiedono tempo e può essere difficile dimostrare che tutte le domande sono state valutate in modo uniforme. Ciò spinge le autorità di altri Stati membri a istituire invece sistemi di prezzi di riferimento (cfr. di seguito).

**Far riferimento a banche dati di prezzi o listini può essere efficiente, ma è necessario un approccio che copra l'ampia varietà di voci ammissibili**

### 66

La maggior parte delle autorità degli Stati membri – 76 su 88 – hanno creato banche dati di prezzi per almeno alcuni tipi di spese (spesso per macchinari agricoli) oppure fanno riferimento a banche dati commerciali di prezzi o a listini, ad esempio per prezzi unitari di materiali edili o costi di costruzione. A livello UE, i costi di circa un quarto delle domande di sovvenzioni nell'ambito dello sviluppo rurale vengono valutate in base a tali prezzi di riferimento. Si utilizzano due metodi. La maggioranza (63) delle autorità degli Stati membri considera i prezzi di riferimento come *massimali* e limita la sovvenzione ai prezzi delle singole voci elencati nella banca dati. In alternativa, i prezzi di riferimento sono considerati *prezzi indicativi*, per cui le autorità possono approvare le domande di sovvenzione con prezzi che eccedono quelli di riferimento se ritengono che i prezzi più elevati siano ragionevoli.

## 67

Stante la grande diversità di possibili spese nell'ambito dell'ampia gamma di potenziali progetti di sviluppo rurale – che possono andare da risorse di base come cemento o lavoro a sofisticati macchinari controllati a controllo numerico – può divenire costoso realizzare e gestire banche dati di prezzi complete, e può risultare difficile assicurare che i dati siano attendibili, coerenti e aggiornati. In Ungheria, ad esempio, la sola banca dati di prezzi per i macchinari contiene 230 000 diverse marche, modelli, opzioni e qualità e deve essere aggiornata due volte l'anno (i costi relativi alle costruzioni sono in un'altra banca dati).

## 68

Ciononostante, per i PSR più grandi, aventi a volte migliaia di domande per progetti simili da trattare, l'utilizzo di tali banche dati può essere un modo efficiente di verificare i prezzi, stante quanto detto in precedenza. Laddove i prezzi siano elencati per componenti o risorse – quali i materiali di costruzione – il lavoro necessario per verificare i prezzi può essere notevole (cfr. **riquadro 8**). Il personale delle autorità degli Stati membri può quindi decidere di concentrarsi sui prezzi di alcune voci facili da controllare, quali i costi del cemento, e di ignorare rifiniture più specializzate, ad esempio, per le quali il rischio di prezzi eccessivi può essere maggiore. Stati membri quali Bulgaria, Francia e Grecia evitano tali problemi stabilendo prezzi di riferimento basati su parametri realizzativi, quali la dimensione o la capacità dell'opera nel suo complesso (detti prezzi possono essere applicati come «costi massimi» – cfr. paragrafo 41).

## Riquadro 8

### Raffronto tra metodi usati per verificare i costi dei progetti di costruzione nell'ambito della misura di ammodernamento delle aziende agricole: verifica dei costi delle componenti (Lituania) e verifica dei costi delle realizzazioni (Francia)

In Lituania, le autorità sono abbonate ai listini commerciali dei costi di costruzione. Detti listini indicano, per un dato tipo di edificio, il metodo di costruzione e la scelta dei materiali, i costi tipici per metro lineare delle fondamenta, i costi al metro quadro del tetto, i costi al metro quadro dei muri, delle finestre, della decorazione, della piastrellatura ecc. Il personale incaricato di valutare le proposte di progetto prende nota dei dettagli dell'opera proposta contenuti nella domanda di sovvenzione e calcola il costo atteso di ciascun elemento utilizzando i prezzi di listino. Il costo, così calcolato, di ciascun elemento, viene poi comparato con il corrispondente costo indicato nella domanda di sovvenzione.

In Francia, basandosi su uno studio dei progetti passati, sono stati fissati costi di costruzione tipici per animale o per metro quadrato o per metro cubo. Ad esempio, il costo di una stalla per 40-60 vacche è stimato in 2 920 euro a vacca. Il costo di un pozzetto in cemento per liquame, grande fino a 100 m<sup>3</sup>, è stimato in 157 euro al metro cubo. Le autorità possono calcolare seditamente il costo per vacca o per metro cubo della proposta di progetto e confrontarlo con il costo atteso.

**Queste banche dati e questi listini sono utili solo se i prezzi che contengono sono sufficientemente vicini ai prezzi di mercato veri applicabili**

**69**

Per sei dei dieci PSR nell'ambito dei quali venivano usati prezzi di riferimento per macchinari e attrezzature (cfr. **figura 6**), i prezzi vengono forniti alle autorità degli Stati membri dai produttori e distributori o presi dai listini e cataloghi di questi ultimi. Il **riquadro 9** riporta un esempio al riguardo. Tuttavia, è normale uso commerciale negoziare sconti rispetto ai prezzi di listino, sconti che possono essere notevoli (ad esempio, è insolito pagare il prezzo pieno di listino per una nuova automobile). Ciò significa che i prezzi di listino sono verosimilmente superiori ai veri prezzi di mercato disponibili. Di conseguenza, sono di scarsa utilità come prezzi di riferimento (o come prezzi massimi), tranne che per individuare la situazione insolita in cui la domanda di sovvenzione propone prezzi più alti di quelli offerti dal produttore<sup>15</sup>. Autorità

di altri Stati membri compilano prezzi di riferimento tramite ricerche di mercato o raccogliendo dati dalle decisioni di approvazione dei progetti e dalle domande di pagamento.

- 15 Può tuttavia rivelarsi più agevole compilare e mantenere banche dati di prezzi a partire dai prezzi di listino dei fornitori piuttosto che dai prezzi di mercato. In tali casi, le autorità degli Stati membri possono applicare un coefficiente ai listini per ottenere un'approssimazione dei prezzi di mercato da usare come riferimento o massimale.

**Riquadro 9**

**I prezzi di riferimento (o i prezzi massimi) basati sui listini dei fornitori sono di scarsa utilità per stabilire la ragionevolezza dei costi**

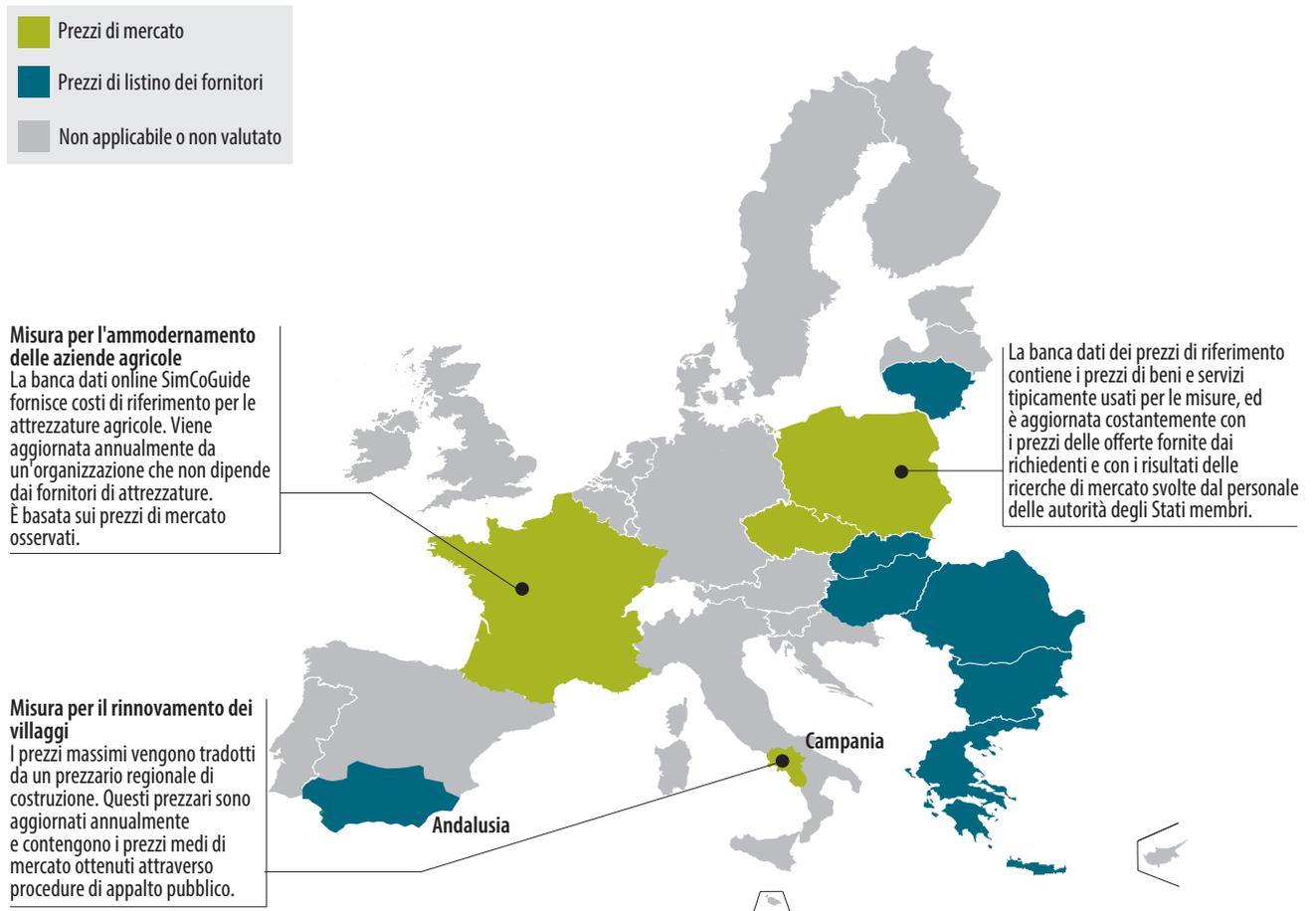
In Ungheria, viene mantenuta una banca dati di prezzi di macchinari agricoli e forestali, prezzi che sono forniti dai distributori e dai produttori. Se le voci in questione sono elencate nella banca dati, il richiedente non deve fornire offerte dei fornitori a corredo della domanda di sovvenzione, il che semplifica il processo. Le autorità ungheresi approvano le domande di sovvenzione se i costi sono uguali o inferiori ai prezzi elencati nella banca dati.

Gli auditor della Corte hanno confrontato i prezzi effettivamente offerti dai fornitori ai richiedenti con i prezzi della banca dati. Dodici delle offerte esaminate riguardavano trattori agricoli. In media, queste offerte erano del 30 % inferiori al prezzo elencato nella banca dati. Le autorità ungheresi hanno risposto affermando che una differenza del 25-30 % in meno rispetto ai prezzi nella banca dati non era insolita.

In tale situazione, che non si verifica unicamente in Ungheria, il confronto tra la domanda di sovvenzione e una banca dati di prezzi può rispettare la lettera del regolamento di esecuzione (cfr. paragrafo 17), ma dimostra soltanto che i prezzi non eccedono i prezzi di listino dei distributori e dei produttori. Non dimostra invece che i prezzi sono ragionevoli.

Figura 6

Fonti usate per determinare costi di riferimento o prezzi massimi



Fonte: Constatanze di audit della Corte.

**70**

Se i prezzi di riferimento (o quelli massimi) sono troppo alti, ciò potrebbe incidere anche sul comportamento, incentivando i richiedenti a proporre prezzi che vanno sino al limite, al fine di massimizzare l'importo della sovvenzione. Ciò crea un disincentivo alla riduzione dei costi ed un incentivo alla collusione con i fornitori per gonfiare artificialmente i prezzi – ad esempio fornendo beni o servizi non ammissibili nascosti nel costo gonfiato della voce ammissibile, oppure offrendo sconti nascosti. Potrebbe inoltre portare ad un comportamento anticoncorrenziale dei fornitori. Per evitare tale rischio, Stati membri quali la Bulgaria non rendono visibili i prezzi nella versione pubblica della loro banca dati di prezzi di riferimento.

**71**

Come per i costi semplificati, i prezzi di riferimento o i prezzi massimi possono essere non aggiornati e, se sono basati sui costi di costruzione nella capitale, ad esempio, potrebbero non riflettere quelli praticati nelle aree rurali. Le banche dati dei prezzi dovrebbero perciò essere aggiornate periodicamente e dovrebbero riflettere le variazioni regionali, ove queste siano significative.

**Qualora i prezzi delle voci incluse nella domanda eccedano il rispettivo prezzo di riferimento, è necessario applicare il proprio giudizio professionale per stabilire il livello di sovvenzione da approvare: a tal fine, sono necessari norme e criteri chiari**

**72**

Per loro natura, i prezzi di riferimento non possono sempre riflettere i prezzi di mercato applicabili al momento e nel luogo di ogni singolo progetto. Alcune differenze nei prezzi sono inevitabili, specialmente per le attrezzature, se la banca dati dei prezzi di riferimento non include la stessa marca e lo stesso modello delle voci incluse nella domanda. Qualora i prezzi indicati nella domanda eccedano i prezzi di riferimento, il personale incaricato deve stabilire se i prezzi più alti siano ragionevoli, a meno che le autorità degli Stati membri considerino i prezzi di riferimento come prezzi massimi. Poiché ciò può essere difficile e oneroso in termini di tempo, le piccole differenze di prezzo rispetto ai prezzi di riferimento possono essere accettate senza ulteriori indagini, perché il potenziale risparmio sarebbe di bassa entità.

**73**

Se le differenze eccedevano lo scarto tollerato rispetto ai prezzi di riferimento, le autorità degli Stati membri in genere chiedevano ai richiedenti di fornire una giustificazione. Ma mancava chiarezza sui criteri applicati per valutare queste giustificazioni, e mancava documentazione illustrante su che base i costi superiori ai prezzi di riferimento erano ritenuti ragionevoli.

**74**

Tuttavia, le autorità di Stati membri quali la Francia e la Lituania hanno automaticamente accettato differenze che andavano fino al 30 o 40 % al di là dei prezzi di riferimento senza richiedere alcuna giustificazione al richiedente e senza dapprima aver stabilito se differenze di tale entità riflettessero i prezzi realmente pagati in situazioni in cui non vi è sovvenzione. Alla Corte appare dubbio che un prezzo del 30 % superiore al prezzo di riferimento possa essere automaticamente ritenuto ragionevole e che tale pratica rispetti il principio di economia. Il costo medio di un progetto di trasformazione degli alimenti, ad esempio, ammonta a circa 750 000 euro. Se il prezzo di riferimento fosse pari a questo importo, il metodo sopra descritto permetterebbe di accettare senza obiezioni costi per ulteriori 300 000 euro. Se i prezzi di riferimento sono basati sui prezzi di listino piuttosto che sugli effettivi prezzi di mercato (come avviene ad esempio in Lituania), è ancor più elevato il rischio che possano essere approvati prezzi eccessivi.

**Il confronto delle offerte ricevute da fornitori diversi può essere un metodo semplice per determinare i prezzi di mercato, ma sono necessarie misure di tutela per difendersi da manipolazioni e frodi**

**75**

Un metodo comunemente usato nell'ambito dello sviluppo rurale, così come in molti altri programmi di spesa basati su sovvenzioni, consiste nel chiedere al richiedente di allegare offerte dei fornitori per dimostrare che la domanda di sovvenzione si basa su prezzi ragionevoli. Per importi più elevati, specie ove si tratti di enti pubblici, le offerte possono essere ottenute tramite una formale procedura di appalto. Il confronto tra offerte è una pratica commerciale comune e spesso non rappresenta un onere aggiuntivo per il richiedente. Se vi è reale concorrenza tra fornitori, un confronto tra offerte può essere efficace per dimostrare che si è ottenuto il miglior prezzo possibile. Nell'ambito dello sviluppo rurale, questo è il metodo usato dalle autorità degli Stati membri per valutare i costi di circa due terzi delle domande di sovvenzione.

**Il metodo del «confronto delle offerte» parte dall'ipotesi che vi sia vera concorrenza; pertanto, se viene presentata una sola offerta (o se le offerte non sono comparabili), vi è necessità di metodi alternativi per verificare la ragionevolezza dei prezzi**

**76**

Le autorità degli Stati membri di solito chiedono al richiedente di presentare due o tre offerte dei fornitori a corredo della domanda di sovvenzione. Tuttavia, a volte i richiedenti presentano una sola offerta, il che può avvenire perché una voce di costo è unica (vi è un solo fornitore possibile) o perché gli altri fornitori hanno scelto di non fare un'offerta. Ciò potrebbe anche scaturire da una manipolazione della richiesta di preventivi da parte del richiedente, al fine di favorire un dato fornitore.

**77**

Un'unica offerta non dimostra che sia stato ottenuto il miglior prezzo per la voce in questione. La Corte ha però osservato che le autorità degli Stati membri hanno accettato offerte uniche senza procedere a verifiche alternative, quali ricerche di mercato, raffronto con altri progetti o stime di esperti, per determinare la ragionevolezza dei prezzi. Il  **riquadro 10** contiene esempi relativi a Francia

e Inghilterra. Le autorità inglesi allora hanno introdotto procedure che rendono obbligatorio effettuare dette verifiche alternative nei casi in cui è stata presentata una sola offerta.

**Sono necessarie misure per scoraggiare, prevenire, individuare e correggere qualunque manipolazione della procedura volta a favorire un dato produttore**

**78**

La vulnerabilità del metodo del confronto delle offerte risiede nel fatto che le informazioni sui prezzi sono fornite dal richiedente anziché essere ottenute in modo indipendente dalle autorità degli Stati membri. Ciò rende possibile una manipolazione della procedura, volta a favorire il fornitore dai costi più alti.

Riquadro 10

**Offerte singole accettate dalle autorità senza svolgere verifiche aggiuntive**

In Francia, un richiedente ha ottenuto due offerte per la fornitura e installazione di una linea automatizzata di trasformazione della frutta, ma ha presentato alle autorità soltanto quella più cara, poiché quella che meglio corrispondeva alle sue necessità. Le autorità francesi hanno accettato detta offerta senza svolgere alcuna verifica in merito alla ragionevolezza dei costi.

In Inghilterra, un richiedente ha fornito una sola offerta di un fornitore per attrezzature di produzione di vini, con la giustificazione che le attrezzature erano specifiche per la produzione di vini frizzanti e che esisteva un solo fornitore. Tale giustificazione è stata accettata dalle autorità inglesi senza obiezioni. Invece, gli auditor della Corte sono stati in grado di individuare altri fornitori delle stesse attrezzature.

### 79

Ciò potrebbe avvenire per ragioni comprensibili: un richiedente potrebbe preferire un fornitore locale oppure un contraente dai costi più elevati perché ha lavorato bene con loro in passato. In parecchi casi, le autorità degli Stati membri accettano esplicitamente tali preferenze come giustificazione dell'accettazione di un'offerta dal costo più alto, come avviene in Ungheria o, per uno dei regimi di aiuto, in Inghilterra. A giudizio della Corte, tali preferenze personali non costituiscono una giustificazione sufficiente per basare la sovvenzione su un'offerta più alta.

### 80

Vi è anche il rischio che il richiedente possa manipolare la procedura, definendo le specifiche in modo tale che un solo fornitore possa rispettarle agevolmente – o semplicemente non chiedendo ad altri potenziali fornitori di presentare un'offerta. In casi estremi, un richiedente potrebbe persino essere d'accordo con il fornitore per falsificare le offerte, o essere vittima di frode o collusione perpetrate da consulenti o fornitori.

### 81

Sebbene la frode sia un'eccezione, dal lavoro di audit della Corte e della Commissione, nonché dal lavoro dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF), emergono elementi sufficienti per affermare che essa esiste. Tuttavia, solo quattro dei 15 PSR esaminati ai fini dell'audit avevano introdotto misure antifrode nella rispettiva gestione delle sovvenzioni per sviluppo rurale. Gli orientamenti della Commissione suggeriscono di formare il personale per sensibilizzarlo alle possibili frodi, di condividere le informazioni sui casi individuati, di porre in essere un sistema di «bandierine rosse» e di usare liste di controllo concepite per individuare possibili manipolazioni. Un metodo utilizzato da Stati membri quali la Romania consiste nell'accrescere la trasparenza e la concorrenza obbligando

i richiedenti (persone fisiche) a pubblicare le domande di preventivo rivolte ai fornitori su un sito Internet gestito dall'organismo pagatore.

### **La normativa in materia di appalti pubblici rende più difficile celare la manipolazione e la frode, ma non elimina detti rischi, né garantisce sempre la ragionevolezza dei costi**

### 82

Gli enti pubblici sono tenuti a seguire le procedure di appalto concepite per ottenere il miglior prezzo assicurando al contempo equità e trasparenza. Al di là di certe soglie, si applicano le direttive UE<sup>16</sup>. In alcune situazioni, si può fare ricorso a procedure negoziate con un unico fornitore, ma in genere, per contratti più grandi, gli enti pubblici ottengono le offerte da vari fornitori, e ciò può avvenire tramite bando di gara aperto. Se correttamente applicate, le norme in materia di appalti pubblici dovrebbero ridurre la possibilità di manipolazione e frode, sebbene, come mostrato al paragrafo 25, esse non siano sempre rispettate.

### 83

In nove dei 15 PSR esaminati (cfr. **allegato IV**), le autorità degli Stati membri non hanno verificato che i costi inclusi nelle domande fossero stati ragionevoli se fosse stata seguita una procedura di appalto. Tuttavia, una procedura di appalto può non risultare nella ricezione di molteplici offerte tra loro comparabili – e ciò può verificarsi perché manca una vera concorrenza, perché l'invito a presentare offerte non è stato ampiamente pubblicizzato o perché le specifiche di gara o le condizioni del contratto escludevano potenziali offerenti. Se viene ricevuta una sola offerta, oppure se le offerte non sono comparabili, il fatto di aver seguito le procedure di appalto non dimostra che il prezzo dell'offerta prescelta sia ragionevole.

16 Maggiori informazioni possono essere reperite al seguente indirizzo: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/publicprocurement/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/index_en.htm)

### 84

Inoltre, una procedura di appalto pubblico, di per sé, non mitiga i rischi di specifiche eccessive descritti nella parte I. Dagli audit della Corte e della Commissione sono emersi casi di appalti pubblici in cui le specifiche contenute nel bando di gara erano eccessive, o in cui i criteri di assegnazione attribuivano indebita importanza agli aspetti qualitativi, senza tenere debito conto dei costi.

### 85

Di conseguenza, se nell'ambito di una procedura di appalto pubblico viene ricevuta una sola offerta, se vi sono rischi di specifiche eccessive o se vi sono debolezze nei processi seguiti, le autorità degli Stati membri dovrebbero svolgere controlli aggiuntivi, ove giustificato dagli importi in gioco, per stabilire se i costi proposti siano ragionevoli.

**Ove sia necessario decidere applicando il proprio giudizio professionale, il parere di un esperto indipendente o di un comitato di valutazione può fornire preziose garanzie e può essere particolarmente efficace in termini di costi se mirato ai casi a più alto rischio**

### 86

I paragrafi da 53 a 55 della presente relazione descrivono il ricorso ad esperti per la valutazione delle specifiche dei progetti. Gli esperti possono fornire una analoga garanzia della ragionevolezza dei prezzi, e lo stesso parere può coprire sia le specifiche che il prezzo. Ricorrere ad esperti esterni può essere costoso, quindi è particolarmente appropriato farlo qualora vi sia un elevato rischio finanziario o si sospettino manipolazioni. L'esempio relativo alla Lituania (cfr. **riquadro 11**) mostra che ricorrere in modo ben mirato ad esperti può generare risparmi netti per i bilanci UE e nazionali.

### 87

Per dieci dei 15 PSR esaminati (cfr. **allegato IV**), le autorità degli Stati membri hanno trasmesso almeno le domande di sovvenzione di importo più elevato ad un comitato di valutazione comprendente esperti tecnici e/o altri soggetti con le competenze richieste. Tali comitati possono contribuire a ridurre la soggettività delle valutazioni in merito alla ragionevolezza dei prezzi (e delle specifiche).

### Ricorrere in modo ben mirato ad esperti può generare risparmi netti per i bilanci UE e nazionali

Nei casi in cui le domande di sovvenzione riguardino importi più elevati, qualora venga fornita una sola offerta o vi siano altre caratteristiche di rischio le autorità lituane inviano la proposta di progetto ad una società di consulenza finanziaria per far sì che i costi proposti siano analizzati da esperti. Nel 2012-2013, le autorità lituane hanno trasmesso 214 casi ai consulenti. In 27 casi, questi ultimi hanno concluso che i prezzi indicati nella domanda eccedevano i migliori prezzi di mercato praticabili. Le autorità lituane hanno calcolato che ogni euro pagato ai consulenti ha prodotto un risparmio di oltre quattro euro per i bilanci UE e nazionali.

### Parte IV – Tenere gli occhi aperti dopo l'approvazione del progetto: metodi per assicurare la ragionevolezza dei costi effettivamente rimborsati

#### 88

Come detto in precedenza, le autorità degli Stati membri devono verificare che le sovvenzioni che approvano siano basate su costi ragionevoli. Ma alcuni costi possono ancora essere incerti nella fase di presentazione della domanda di sovvenzione, specie per grandi progetti di costruzione. Le autorità degli Stati membri possono impiegare parecchi mesi per trattare le domande, per cui i prezzi ottenuti al momento della domanda potrebbero non esser più validi alla data di avvio del progetto; oppure il piano aziendale del richiedente potrebbe essere cambiato. Di conseguenza, non è insolito che i costi sostenuti differiscano dai costi approvati: sia le specifiche che i prezzi possono subire modifiche.

#### 89

Quando un richiedente presenta una domanda di rimborso dei costi sostenuti, intervengono tre tipi di rischio:

- i costi non sono più ragionevoli in termini di realizzazioni e risultati effettivi: i costi che erano stati approvati per una stalla per 100 capi potrebbero non essere ragionevoli se la stalla effettivamente costruita ha una capacità di soltanto 50 capi;
- il progetto è stato attuato in modo diverso, per cui le specifiche e i prezzi verificati nella domanda non sono più d'applicazione: invece di una tettoia in ardesia per il ricovero del bestiame, ad esempio, l'agricoltore ha costruito con lo stesso importo una tettoia di metallo;
- risparmi conseguiti su alcuni elementi del progetto sono stati usati per opere di abbellimento superflue (*gold-plating*), poiché i promotori dei progetti tendono a considerare la sovvenzione approvata come una dotazione finanziaria da spendere: se i lavori di costruzione vengono realizzati ad un costo inferiore al previsto, ad esempio, la differenza potrebbe essere spesa in arredi sontuosi.

La Corte ha analizzato i metodi seguiti dalle autorità degli Stati membri per scongiurare tali rischi.

**I sistemi di controllo dovrebbero individuare e controllare qualunque modifica significativa apportata al progetto successivamente all'approvazione della sovvenzione, per accertarsi che i costi da rimborsare continuino ad essere ragionevoli**

**90**

Tranne in caso di applicazione di «costi semplificati», normalmente i richiedenti devono presentare fatture quietanzate a sostegno delle proprie domande di pagamento. Le autorità degli Stati membri controllano dette fatture per accertarsi che esista una base corretta per il pagamento. Se i costi effettivi del progetto corrispondono esattamente a quanto indicato nella domanda, non sono necessari ulteriori controlli per stabilire la ragionevolezza dei costi. Le autorità degli Stati membri hanno però bisogno di norme e sistemi di controllo operanti per individuare modifiche significative rispetto ai costi del progetto approvati e per verificare che i costi siano ancora ragionevoli.

**91**

La Corte ha riscontrato che tutte le autorità dei 15 Stati membri disponevano di procedure per trattare le modifiche alle realizzazioni o ai costi dei progetti approvati. Venivano utilizzati due metodi alternativi. Il primo prevede che nella convenzione di sovvenzione le autorità specifichino i costi del progetto con lo stesso livello di dettaglio utilizzato per la verifica della domanda: se i costi erano stati controllati voce per voce, la convenzione di sovvenzione specificherà i costi voce per voce. Il secondo prevede che le convenzioni di sovvenzione vengano concluse per il costo totale del progetto o per categorie di costo generali (quali costruzione, attrezzature e onorari) anche quando i costi erano stati controllati voce per voce. Questo secondo metodo non ha in genere fornito buone garanzie che i tre rischi citati in precedenza fossero presi in considerazione, ed ha consentito il rimborso di costi la cui ragionevolezza non era stata verificata. Il  **riquadro 12** riporta un esempio al riguardo.

**Riquadro 12**

**Misura di sostegno alle piccole imprese rurali in Inghilterra: le modifiche apportate al progetto hanno permesso il rimborso di costi la cui ragionevolezza non era stata verificata**

Un richiedente ha richiesto una sovvenzione per un progetto di ristrutturazione dei locali e di acquisto di attrezzature specializzate. Il richiedente ha presentato parecchi preventivi ricevuti per i lavori di costruzione, le attrezzature ed altre voci, compresa una nuova cucina per il personale, che sono stati controllati ed approvati dalle autorità inglesi. All'atto di acquisto delle attrezzature specializzate, il richiedente ha rilevato che il fornitore offriva un prezzo di gran lunga inferiore alle precedenti offerte. Il richiedente ha usato i fondi risparmiati nell'acquisto di attrezzature per effettuare alcuni lavori nel parcheggio delle autovetture e per acquistare una cucina per il personale più costosa. Dal momento che il costo complessivo approvato per il progetto non è stato oltrepassato, le autorità inglesi non hanno verificato la ragionevolezza di questi costi extra.

### **Norme chiare, dichiarazioni esplicite e controlli a campione sui pagamenti possono scoraggiare l'occultamento di sconti, abbuoni o altri vantaggi accordati dal fornitore che fanno abbassare il costo effettivo**

#### 92

Per la maggior parte dei PSR, i richiedenti devono presentare la domanda di pagamento indicando l'importo richiesto al netto di eventuali sconti. Ciò può essere disposto dal diritto amministrativo generale dello Stato membro o dalle norme di attuazione della misura di sostegno. Per tre dei 15 PSR esaminati (cfr. *allegato IV*), le autorità degli Stati membri chiedevano inoltre al richiedente di rendere una esplicita dichiarazione (ad esempio contrassegnando una casella indicante «Sì»/«No»). Un'altra buona pratica consiste nell'includere esempi negli orientamenti sul regime d'aiuto, per mostrare in che modo il richiedente dovrebbe trattare i vari tipi di sconti, abbuoni o altri vantaggi accordati dal fornitore che fanno abbassare il costo effettivo. Detti metodi non impediscono la frode intenzionale, ma possono avere un effetto deterrente. Coprono inoltre i casi in cui i richiedenti non considerano se uno sconto o un abbuono debba essere dedotto dall'importo indicato nella domanda, o in cui non sono sicuri.

#### 93

Oltre a disporre di norme e dichiarazioni esplicite, le autorità degli Stati membri dovrebbero verificare se le fatture fornite a corredo delle domande di pagamento indichino eventuali sconti, abbuoni o altri vantaggi e assicurarsi che questi ultimi siano stati dedotti dall'importo richiesto. Poiché sconti, abbuoni e vantaggi potrebbero non comparire in fattura (ad esempio, un fornitore potrebbe accordare un abbuono alla fine dell'anno), le autorità degli Stati membri dovrebbero inoltre svolgere ulteriori controlli su un campione di pagamenti. Detti controlli sono onerosi in termini di tempo e potrebbe essere necessario contattare i fornitori e/o recarsi presso il richiedente per verificare la contabilità e la documentazione bancaria. Un'occasione per farlo sono i controlli «in loco» e ex post su un campione di pagamenti, prescritti dalla normativa UE<sup>17</sup>. Sei delle 15 autorità degli Stati membri hanno eseguito tali controlli (cfr. *allegato IV*).

#### 94

Tali controlli non possono rilevare e correggere tutti i casi di sconti o altri vantaggi occulti, ma hanno due scopi. In primo luogo, servono da deterrente: è meno probabile che i richiedenti occultino gli sconti se sanno che c'è una possibilità che ciò verrà controllato. In secondo luogo, forniscono informazioni alle autorità degli Stati membri sull'incidenza di tali pratiche, consentendo loro di adattare opportunamente i propri sistemi di controllo.

<sup>17</sup> Cfr. regolamento (UE) n. 65/2011 della Commissione.

**Parte V – Rendere il processo efficiente: metodi per far sì che il livello di requisiti e controlli sia commisurato al livello di rischio**

**95**

La potenziale incidenza finanziaria del rimborso di costi non ragionevoli a causa di specifiche eccessive o di prezzi eccessivamente elevati dipende dalla frequenza con cui ciò avviene e dagli importi interessati. Ad una maggiore incidenza finanziaria potenziale dovrebbe corrispondere un maggiore livello di controlli: questi ultimi dovrebbero essere proporzionati al livello di rischio. Onde evitare un onere amministrativo non necessario, i requisiti che i richiedenti devono soddisfare dovrebbero essere il minimo necessario per consentire detti controlli. La Corte ha valutato i metodi usati dalle autorità degli Stati membri per far corrispondere il livello di requisiti e controlli al livello dei rischi.

**Se la probabilità e l'incidenza potenziale dei rischi sono basse, possono essere ideati sistemi di controllo che minimizzino l'onere amministrativo**

**96**

Più basso è l'importo della sovvenzione in percentuale dei costi complessivi del progetto (il tasso di aiuto effettivo), maggiore è l'importo che il richiedente deve corrispondere tramite risorse proprie. Il richiedente è così più incentivato ad ottenere il prezzo migliore e meno a «gonfiare» le specifiche. Tuttavia, nessuna delle autorità dei 15 Stati membri esaminate ha ridotto i propri requisiti o i propri controlli in presenza di un rischio ridotto connesso con bassi tassi di aiuto effettivo.

**97**

Nei casi in cui le autorità degli Stati membri disponevano di informazioni indipendenti sui prezzi, specie in banche dati di prezzi di riferimento, o nei casi in cui esse fissavano costi massimi, esse hanno per lo più ridotto gli obblighi gravanti sui richiedenti, onde riflettere il rischio più basso. Ad esempio, in Ungheria i richiedenti non dovevano fornire alcun preventivo a corredo delle domande di sovvenzione per le voci contenute nella banca dati dei prezzi dei macchinari agricoli. Il ricorso a costi semplificati fa venir meno l'esigenza di controllare i costi, ma tale metodo non è stato usato in modo diffuso (cfr. paragrafo 42).

**98**

La maggior parte delle autorità degli Stati membri ha ridotto gli obblighi ed i controlli sulle voci dal costo molto basso, disponendo che fosse sufficiente un ridotto numero di offerte, accettando listini di prezzi o stampe di schermate di siti Internet invece delle offerte, oppure escludendo singole voci minori dai costi ammissibili. Esse hanno inoltre ridotto i requisiti relativi ai piani aziendali e alle altre informazioni.

### Le voci di elevato valore, i progetti con alti tassi di aiuto e altri fattori di rischio giustificano un maggior livello di controlli

#### 99

Nell'UE, il costo medio di un progetto d'investimento nell'ambito dello sviluppo rurale ammonta a circa 125 000 euro. Per costi progettuali di tale importo, tutte le autorità degli Stati membri chiedono due o tre preventivi dei fornitori o controllano i costi proposti rispetto a banche dati di prezzi. Alcune autorità verificano inoltre l'impiego ottimale delle risorse, effettuano ricerche di mercato sui prezzi o consultano esperti, come detto in precedenza. Ma se i costi ammissibili di un progetto (e quindi l'importo della sovvenzione) sono molto più alti dell'importo medio, poche autorità svolgono controlli aggiuntivi o più estesi, nonostante la potenziale incidenza dei rischi sia più elevata<sup>18</sup>.

#### 100

Ma non sono solo i progetti di elevato valore a presentare rischi maggiori. In particolare, maggiore è il tasso di aiuto, minore è l'incentivo per il richiedente a limitare i costi ricercando il miglior prezzo o redigendo specifiche più economiche. Poiché i tassi di aiuto sfiorano il 100 %, il rischio di specifiche eccessive e di *gold-plating* diviene molto elevato, a prescindere dal fatto che il richiedente sia un ente pubblico o che appartenga dal settore privato<sup>19</sup>. Eppure, nessuna delle autorità dei 15 Stati membri esaminati ha accresciuto i propri requisiti o i propri controlli per riflettere i maggiori rischi connessi agli alti tassi di aiuto. Ciò è particolarmente preoccupante nei casi in cui le autorità degli Stati membri non hanno verificato la ragionevolezza dei costi quando il richiedente ha seguito le procedure di pubblico appalto, poiché queste ultime non garantiscono di per sé che le specifiche del progetto siano ragionevoli (cfr. paragrafi 83-85).

- 18 Ove il richiedente sia un ente pubblico, è in genere tenuto a seguire procedure di appalto aggiuntive per contratti di valore più elevato, e le autorità degli Stati membri devono verificare che le procedure siano state seguite in modo corretto.
- 19 Gli enti pubblici e le associazioni ricevono spesso sovvenzioni che vanno fino al 100 %. Ciò è molto meno frequente per i progetti del settore privato, ma accade anche per questi ultimi. Ad esempio, in Italia (Campania), sovvenzioni del 100 % sono state accordate a imprese private per la progetti di diversificazione e di sviluppo di imprese rurali.

# Conclusioni e raccomandazioni

## 101

Ai fini del presente audit, la Corte si è chiesta se i metodi seguiti dalla Commissione e dagli Stati membri fossero i più efficaci per tenere sotto controllo i costi delle sovvenzioni nell'ambito dello sviluppo rurale.

## 102

La Corte ha riscontrato che i metodi seguiti non erano i più efficaci. La Commissione ha reagito dopo che i problemi erano emersi invece di accertarsi in primo luogo della validità dei sistemi. I sistemi di controllo degli Stati membri hanno affrontato solo alcuni dei rischi per l'economicità oppure erano carenti. Erano disponibili metodi più efficaci, ma non erano applicati su vasta scala.

## 103

La Commissione non ha fornito orientamenti né diffuso buone pratiche all'inizio del periodo di programmazione 2007-2013. Non ha verificato che i sistemi degli Stati membri fossero efficaci prima di iniziare ad approvare un gran numero di sovvenzioni. Nel momento in cui ha adottato misure, il grosso delle sovvenzioni ai progetti era già stato approvato. Tuttavia, dal 2012, la Commissione ha adottato un approccio più attivo e coordinato. Qualora sia portato avanti prestando maggiore attenzione all'economicità, tale approccio potrebbe condurre ad una migliore gestione finanziaria nel prossimo periodo di programmazione.

## 104

Per quel che riguarda gli Stati membri, nel 2014 tutti i 15 programmi di sviluppo rurale di maggiori dimensioni avevano posto in essere i sistemi di base richiesti dalla normativa per il controllo dei costi nell'ambito dello sviluppo rurale. I metodi usati variavano, e la Corte ha individuato alcuni metodi ben concepiti per far fronte a certi rischi. Tuttavia, come mostrato dal quadro d'insieme nell'*allegato IV*, essi presentavano tutti delle debolezze in relazione ai principali rischi, per cui, complessivamente, i costi delle sovvenzioni per lo sviluppo rurale non risultavano ben controllati. L'analisi delle informazioni ottenute per tutti gli 88 PSR indica che una situazione simile prevale in tutta l'UE. In particolare:

- a) i sistemi di controllo degli Stati membri si concentravano sui prezzi dei beni o dei lavori indicati nelle domande di sovvenzione, prestando un'attenzione molto minore alle *specifiche*: al fatto cioè che le voci di spesa stesse fossero ragionevoli o che la sovvenzione fosse efficiente in relazione agli obiettivi della politica. Ciò comporta rischi di *gold-plating* e di scarsa ottimizzazione delle risorse;
- b) i principali metodi utilizzati per controllare la ragionevolezza dei prezzi nelle domande di sovvenzione erano il confronto tra le offerte di differenti fornitori o il confronto con prezzi di riferimento. La Corte ha riscontrato che, in alcuni Stati membri, i sistemi offrivano scarse garanzie sulla ragionevolezza dei costi – utilizzando, ad esempio, prezzi di riferimento che superavano del 30 % i prezzi reali di mercato;

- c) le sovvenzioni sono approvate in anticipo e vengono erogate dopo che il richiedente ha acquistato i beni o eseguito i lavori in questione. In caso di modifiche di un progetto intervenute dopo l'approvazione della sovvenzione, in alcuni Stati membri i sistemi permettevano di procedere al rimborso di costi la cui ragionevolezza non era stata verificata;
- d) in genere, il livello di requisiti e controlli non teneva conto dei diversi livelli di rischio. Molte autorità degli Stati membri adottavano lo stesso metodo per controllare una sovvenzione di 10 000 euro o una di un milione di euro. Nei casi in cui i rischi erano limitati, le possibilità di semplificazione non sono state sfruttate in modo diffuso.

### 105

Il **riquadro 13** sintetizza le principali carenze o lacune nei metodi seguiti.

### 106

Ciò induce la Corte a concludere che esistono ampi margini di azione per ottenere effettivi risparmi nelle sovvenzioni per i progetti di sviluppo rurale nel periodo di programmazione 2014-2020 adottando metodi migliori di controllo dei costi. Tali fondi risparmiati potrebbero essere resi disponibili per finanziare altri progetti, ottenendo maggiori realizzazioni e risultati e una migliore realizzazione degli obiettivi.

### 107

La Corte ha altresì constatato che esistevano metodi realizzabili e con un rapporto costi/benefici ottimale per mitigare i rischi individuati – la maggior parte dei quali è già stata attuata in alcuni PSR. Detti metodi sono descritti nella parte principale della presente relazione. Laddove è stato possibile ottenere sufficienti elementi probatori dalla verifica documentale dei 15 PSR più grandi, è stato compilato un quadro d'insieme di tali metodi (cfr. **figura 7**), esposto sinteticamente nell'**allegato IV**.

### 108

La Corte accoglie con favore l'intenzione della Commissione di emanare orientamenti sui costi semplificati (nonostante gli Stati membri abbiano indicato che non è verosimile che le opzioni semplificate in materia di costi vengano diffusamente applicate, a causa della diversa natura delle sovvenzioni nell'ambito dello sviluppo rurale). La Corte accoglie favorevolmente anche gli orientamenti della Commissione sulla lotta contro le frodi, nonché i piani d'azione elaborati dagli Stati membri su iniziativa della Commissione. I piani d'azione che gli auditor della Corte hanno potuto visionare denotano miglioramenti in alcuni dei sistemi di base, ma non affrontano molte delle debolezze di concezione elencate al paragrafo 105.

### Principali debolezze osservate nella concezione dei sistemi di controllo per i costi relativi allo sviluppo rurale

#### Rischio di specifiche eccessive:

- tranne che per i costi di gestione dei terreni e i costi di formazione, è stato fatto un uso limitato delle opportunità di limitare le sovvenzioni ai costi «standard» (cfr. paragrafi 41 e 42);
- è stata prestata scarsa attenzione alla ragionevolezza dei costi in relazione alle realizzazioni e ai risultati attesi: poche autorità degli Stati membri hanno tenuto conto dell'efficacia in termini di costi o dell'impiego ottimale delle risorse richieste nelle domande di sovvenzioni (cfr. paragrafo 46);
- sono mancati metodi affidabili che facessero fronte al rischio di *gold-plating* (cfr. paragrafi 48-50).

#### Rischio di approvazione di sovvenzioni basate su prezzi troppo alti:

- non è stato accertato che i costi unitari standard non risultassero in pratica in pagamenti in eccesso (cfr. paragrafi 62-63);
- si è fatto affidamento su controlli effettuati impiegando banche dati di prezzi che elencavano prezzi di listino superiori di solito del 20-30 % ai prezzi reali di mercato (cfr. paragrafi 69 e 71);
- sono state accettate, senza chiedere giustificazioni, domande di sovvenzione nelle quali i prezzi eccedevano (del 30 o 40 % nei casi peggiori) i prezzi di riferimento (cfr. paragrafo 74);
- nel confrontare tra offerte di diversi fornitori, sono state adottate misure di tutela insufficienti (cfr. paragrafi 77-81);
- si è fatto affidamento sulla verifica del rispetto delle procedure di appalto pubblico (ove applicabili) senza verificare al contempo la ragionevolezza dei costi proposti (cfr. paragrafi 83-85).

#### Rischio che i costi effettivamente rimborsati non siano ragionevoli:

- vi erano lacune nelle procedure successive all'approvazione delle domande di sovvenzione, per cui i costi effettivamente rimborsati potrebbero non coincidere con quelli che sono stati accettati come ragionevoli (cfr. paragrafi 91 e 92).

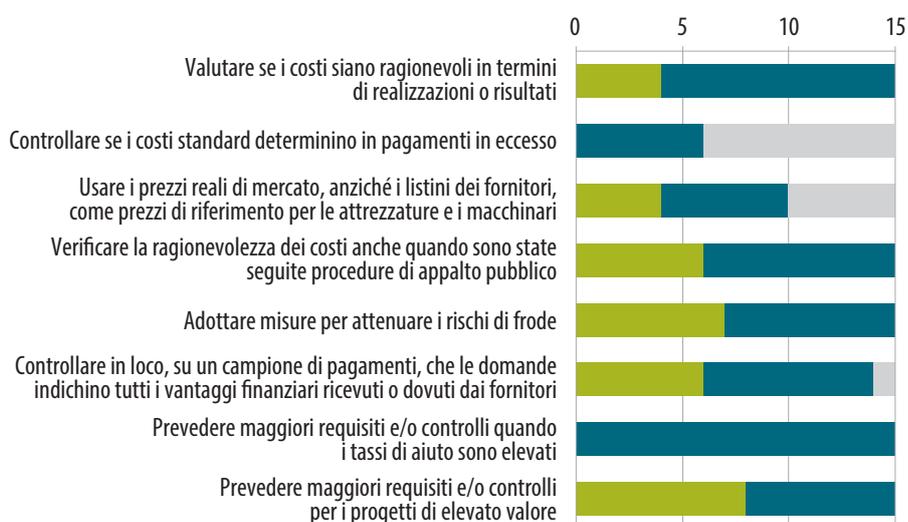
#### Rischio che il livello dei requisiti e dei controlli non sia sufficientemente correlato al livello dei rischi:

- i requisiti e i controlli non sono stati accresciuti quando i tassi di aiuto erano elevati (e il richiedente aveva uno scarso incentivo a contenere i costi) o nel caso di sovvenzioni di importo molto elevato (cfr. paragrafi 99 e 100).

**Figura 7**

## Quadro d'insieme dei metodi utilizzati nei 15 PSR controllati

- PSR che utilizzano il metodo
- PSR che non utilizzano il metodo
- Metodo non applicabile o non valutato



Fonte: Constatanze di audit della Corte.

### 109

In molti casi, gli Stati membri elaboreranno i dettagli dei propri sistemi di controllo – i moduli, le istruzioni, le procedure e le liste di controllo – una volta che saranno stati approvati i PSR per il 2014-2020. Tuttavia, se detti sistemi di controllo non affronteranno i rischi evidenziati nella presente relazione, le debolezze verosimilmente continueranno ad esistere. Sono disponibili metodi che non comportano l'aggiunta di ulteriori e numerosi requisiti e controlli, ma che indirizzano meglio gli sforzi là dove i rischi sono i maggiori. I sistemi di controllo migliori non sono solo efficaci – ossia, concepiti per ottenere l'economicità – ma anche efficienti – adeguati al livello di rischio.

### 110

La lista di controllo della «buona progettazione» illustrata nell'*allegato I* fornisce un insieme di criteri completo per valutare se i sistemi di controllo facciano fronte ai rischi descritti nella presente relazione. La Corte **raccomanda** che per il nuovo periodo di programmazione, prima di ogni impegno di spesa, la Commissione e gli Stati membri cooperino per far sì che i metodi seguiti per tutti i PSR soddisfino tali criteri e siano focalizzati sulle aree a più elevato rischio. Questo processo dovrebbe includere la valutazione ex ante dei sistemi di controllo da parte dei servizi di audit interno delle autorità degli Stati membri (o altri organismi di ispezione o controllo).

### 111

La progettazione di buoni sistemi rappresenta solo il primo passo. Sono altresì fondamentali le modalità pratiche di attuazione dei sistemi. La Corte **raccomanda** quindi che la Commissione e gli Stati membri verifichino sin dall'inizio del nuovo periodo di programmazione che i sistemi funzionino in maniera efficiente e che siano efficaci in relazione ai rischi evidenziati nella presente relazione.

La presente relazione è stata adottata dalla Sezione I, presieduta da Rasa BUDBERGYTĖ, Membro della Corte, a Lussemburgo, nella riunione del 26 novembre 2014.

*Per la Corte dei conti*



Vitor Manuel da SILVA CALDEIRA  
*Presidente*

## Lista di controllo elaborata dalla Corte dei conti europea per valutare il modo in cui sono stati concepiti i sistemi di controllo in relazione ai rischi connessi ai costi dei progetti di sviluppo rurale

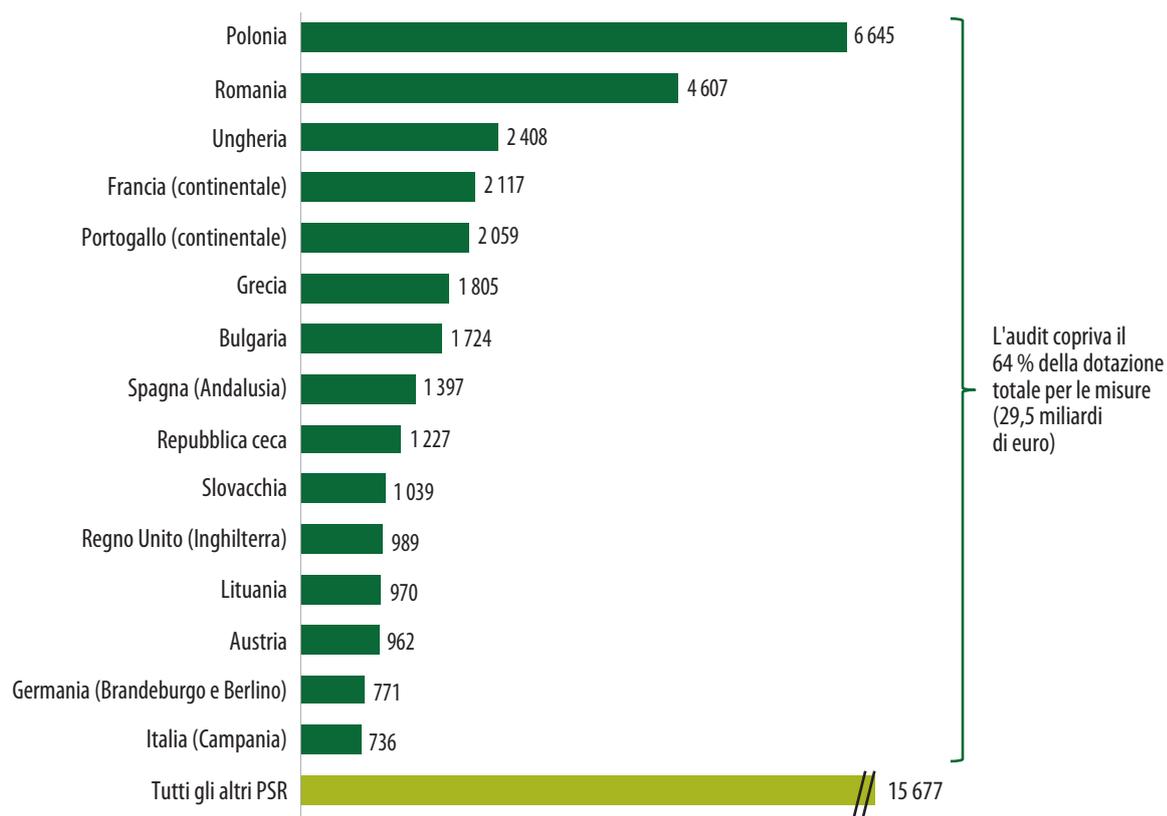
Rischio	Caratteristica strutturale del sistema	Cfr. paragrafi
Specifiche eccessive	<b>1. Quando vi sono molti progetti simili o tipi di spese in comuni, rendere ammissibili unicamente i costi di una specifica standard</b>	38-42
	<b>2. Valutare i costi proposti per accertarsi che le specifiche siano ragionevoli</b>	
	a) Compiere calcoli standard e effettuare un raffronto con parametri di riferimento per individuare rapidamente le domande con specifiche eccessive	44-45
	b) Valutare la ragionevolezza dei costi in base a criteri efficacia rispetto ai costi e di efficienza delle risorse impiegate	46
	c) Documentare le valutazioni operate in merito alla ragionevolezza dei costi e la base di tali valutazioni (raffronto con altri progetti, valutazione tecnica, giudizio basato sul senso comune)	47-48
	d) Qualora le sovvenzioni non siano basate sulla più bassa offerta valida, definire criteri chiari per stabilire se i costi delle offerte più alte siano ragionevoli; documentare la valutazione dei costi extra in questione	49-51
	e) Fare ricorso a pareri di esperti indipendenti per accertarsi che le specifiche siano ragionevoli, specie quando i progetti presentano dei rischi per la loro dimensione, complessità tecnica o perché mancano informazioni comparative	53-55
Prezzi non competitivi	<b>3. Ove fattibile, stabilire costi massimi o usare le opzioni semplificate in materia di costi e verificare periodicamente che non eccedano i prezzi di mercato generalmente praticati</b>	58-63
	<b>4. Comparare i prezzi delle voci di spesa elencate nella domanda a dati indipendenti</b>	
	a) Ove il livello di rischio lo giustifichi, fare ricorso a ricerche di mercato per ottenere informazioni comparative indipendenti sui prezzi per i singoli progetti	64-65
	b) Se vengono utilizzate anche dati dei prezzi di riferimento, usare i prezzi reali di mercato (o in alternativa applicare un coefficiente ai prezzi di listino dei fornitori); aggiornare i prezzi periodicamente e accertarsi che riflettano eventuali grandi differenze regionali	66-71
	c) Definire norme e criteri chiari, da applicare quando il prezzo indicato nella domanda superi quello di riferimento, per stabilire se i costi più alti siano ragionevoli; documentare la valutazione dei costi extra in questione; nel caso in cui un dato scostamento percentuale dai prezzi di riferimento sia automaticamente accettato, assicurarsi che la percentuale in questione possa essere giustificata in relazione ai reali prezzi di mercato	72-74
	<b>5. Ideare misure di tutela per difendersi da manipolazioni e frodi all'atto della valutazione delle offerte dei fornitori</b>	
	a) Se viene ricevuta una sola offerta, oppure se le offerte non sono comparabili, utilizzare metodi alternativi per verificare la ragionevolezza dei prezzi	75-77
	b) Ideare misure per scoraggiare, prevenire, individuare e correggere qualunque manipolazione volta a favorire un dato produttore	78-80
	c) Seguire gli orientamenti della Commissione sulla prevenzione e individuazione delle frodi	81
	d) Qualora in seguito all'appalto pubblico non vengano presentate numerose offerte in concorrenza tra loro, o nel caso in cui le procedure seguite siano carenti, adottare misure aggiuntive per accertarsi che i costi siano ragionevoli	82-85
	<b>6. Fare ricorso al parere di esperti indipendenti, ove efficace in relazione ai costi, per ottenere preziose garanzie</b>	
a) Ove sia necessario applicare il proprio giudizio professionale per decidere in merito alla ragionevolezza dei costi, ricorrere al parere di un esperto o di un comitato di valutazione per ottenere ulteriori elementi comprovanti che la decisione è ben fondata	86-87	
b) Trasmettere i casi a più alto rischio a esperti interni o esterni	86-87	

Allegato I

Rischio	Caratteristica strutturale del sistema	Cfr. paragrafi
Modifiche al progetto	<b>7. Concepire sistemi di controllo che individuino e controllino le modifiche significative apportate al progetto successivamente all'approvazione della sovvenzione, per accertarsi che i costi da rimborsare continuino ad essere ragionevoli</b>	
	a) Chiedere che venga fornita una chiara scomposizione dei costi, sia nella domanda di sovvenzione che nella domanda di pagamento; specificare i costi del progetto con lo stesso livello di dettaglio del controllo svolto	90-91
	b) Fissare norme e procedure chiare per verificare la ragionevolezza dei costi delle modifiche rilevanti apportate ai costi di progetto approvati e per verificare che i risparmi ottenuti non siano usati per il <i>gold-plating</i>	90-91
	<b>8. Ideare norme che scoraggino l'occultamento di sconti, abbuoni o altri vantaggi accordati dal fornitore che fanno abbassare il costo effettivo</b>	
a) Richiedere che nelle domande di pagamento vengano dichiarati esplicitamente sconti, abbuoni o altri vantaggi	92	
b) Effettuare controlli in loco aggiuntivi su un campione di pagamenti per individuare sconti, abbuoni o altri vantaggi occulti.	93-94	
Rapporto con i rischi	<b>9. Se la probabilità e l'incidenza potenziale dei rischi sono basse, ideare sistemi di controllo che minimizzino l'onere amministrativo</b>	96-98
	<b>10. Aumentare i requisiti e i controlli per voci di spesa di valore elevato, progetti con alti tassi di aiuto e altri fattori di rischio</b>	99-100

### Programmi di sviluppo rurale sottoposti a verifica documentale

Spesa programmata (2007-2013) per i 15 PSR più grandi<sup>1</sup> (milioni di euro)

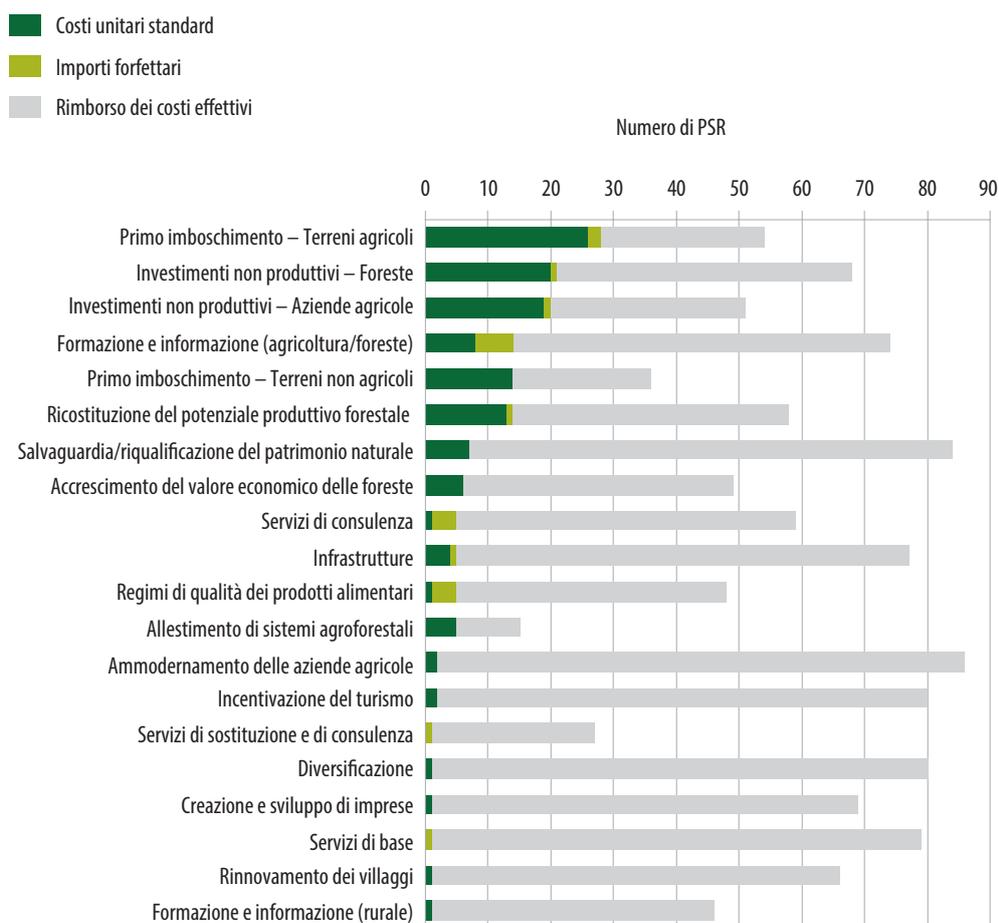


<sup>1</sup> Per le misure rientranti nell'estensione del presente audit, al 31.12.2013.

Fonte: Rete europea per lo sviluppo rurale (ENRD).

### Utilizzo delle opzioni semplificate in materia di costi negli 88 programmi di sviluppo rurale

PSR per i quali vengono usati costi unitari standard o importi forfettari come uno dei metodi, per misura



Fonte: Questionario della Corte dei conti europea.

**Quadro d'insieme dei metodi seguiti nei programmi di sviluppo rurale sottoposti a verifica documentale**

	Bulgaria	Repubblica ceca	Germania – Brandeburgo	Grecia	Spagna – Andalusia	Francia (continentale)	Italia – Campania	Lituania	Ungheria	Austria	Polonia	Portogallo (continentale)	Romania	Slovacchia	Regno Unito – Inghilterra
Si valutano i costi in riferimento a realizzazioni e risultati attesi		√		√			√								√
Si controlla se i costi standard diano luogo a pagamenti in eccesso	N/A		N/A	N/A			N/A					N/A		N/A	
Ove necessario, si fa ricorso a ricerche di mercato per ottenere informazioni comparative indipendenti sui prezzi di progetti non usuali o complessi		√			√	√		√	√	√	√	√	√	√	√
Come prezzi di riferimento per attrezzature e macchinari agricoli, si usano i reali prezzi di mercato e non i prezzi di listino dei fornitori		√	N/A			√	√			N/A	√		1		N/A
Adottate misure per attenuare i rischi di frode riguardo a offerte di fornitori e appalti	√							√	√		√		√	√	√
La ragionevolezza dei costi viene verificata anche quando sono state seguite procedure di appalto pubblico	√	√						√			√			√	
Si fa ricorso a comitati di valutazione od esperti per valutare le specifiche e/o i prezzi	√	√	√	√	√		√	√	√	√	√				√
Ai richiedenti viene chiesto di dichiarare nella domanda di pagamento tutti i vantaggi finanziari (sconti, abbuoni ecc.) ricevuti o dovuti dai fornitori			√											√	√
Viene controllato in loco che per il pagamento finale si sia tenuto conto di tutti i vantaggi finanziari ricevuti o dovuti dai fornitori			√		√						√	√	√		√
Maggiori requisiti e/o controlli per le misure con elevati tassi di aiuto															
Minori requisiti e/o controlli per le voci di minor valore	√	√	√	√	√	√		√		√	√		√	√	√
Maggiori requisiti e/o controlli per progetti molto grandi	√	√	√	√	√	√		√		√	√		√	√	√

**Legenda**

√ Includo nelle procedure per le misure principali ove pertinente

Non incluso nelle procedure per le misure principali

Non valutato

N/A Non applicabile

1 La banca dati dei prezzi delle attrezzature non è stata aggiornata dal 2006. Le autorità romene hanno informato la Corte che si sta creando una nuova banca dati basata sui prezzi di listino dei fornitori.

## Sintesi

### II

La Commissione è fortemente determinata a fare maggiori economie e a raggiungere una migliore efficienza nella spesa per lo sviluppo rurale, in particolare per quanto riguarda la concessione di sovvenzioni per investimenti a beneficiari privati e pubblici (ragionevolezza dei costi). A tal fine, la Commissione ha adottato un approccio più attivo e coordinato, che prevede una maggiore attenzione alle economie, che dovrebbe, secondo le previsioni, portare ad una migliore gestione finanziaria nel prossimo quadro finanziario pluriennale, come indicato nelle risposte che seguono.

### III

La Commissione svolge audit di conformità negli Stati membri per verificare che le spese pagate siano conformi alle norme in vigore. Nel quadro di tali audit, la Commissione ha rilevato carenze anche in materia di ragionevolezza dei costi. Rettifiche finanziarie sono già state effettuate in materia e una serie di procedure di verifica della conformità, che dovrebbe portare a ulteriori rettifiche finanziarie, è attualmente in corso.

### IV

Gli organismi pagatori devono rispettare i criteri di riconoscimento di cui all'allegato I del regolamento (CE) n. 907/2014 (programma 2014-2020) prima che possano essere effettuati i pagamenti. L'articolo 24, paragrafo 2, lettera d), del regolamento (UE) n. 65/2011 della Commissione, prevede che gli Stati membri verifichino la ragionevolezza dei costi nel corso dei controlli amministrativi con un sistema di valutazione adeguato, ad esempio in base a spese di riferimento o al raffronto delle diverse offerte, oppure esaminati da un comitato di valutazione. Questa disposizione è stata confermata per il periodo 2014-2020.

### V

Inizialmente, le disposizioni relative alla valutazione della ragionevolezza dei costi presentati erano considerate ovvie<sup>1</sup>. In effetti, al momento della rifusione del quadro giuridico precedente, che ha avuto luogo nella primavera del 2010<sup>2</sup>, alla Commissione non era stata segnalata nessuna particolare difficoltà relativa a questo aspetto. Nel corso della procedura di approvazione della rifusione, è stata sollevata e discussa

una sola domanda, relativa all'adeguatezza del metodo dei costi massimi.

### Risposte VI a)-d)

Nel corso dei propri audit, la Commissione ha individuato debolezze simili a quelle segnalate dalla Corte dei conti e per coprire i rischi per il fondo sono state applicate le opportune rettifiche finanziarie. Alcune procedure di verifica della conformità sono ancora in corso ed è probabile che portino a ulteriori rettifiche finanziarie.

I piani d'azione elaborati dagli Stati membri al fine di ridurre gli errori di attuazione delle misure di sviluppo rurale comprendono metodi migliori di valutazione della ragionevolezza dei costi.

Per il periodo di programmazione 2014-2020, un migliore utilizzo dei costi standard dovrebbe ridurre il rischio di errori.

### VIII

La RESR diffonderà le buone pratiche tramite seminari specifici e informazioni pubblicate su pagine web.

### IX

La Commissione accetta la raccomandazione della Corte secondo cui gli Stati membri devono disporre fin dall'inizio del nuovo periodo di programmazione, di sistemi di controllo che operino in maniera efficace ed efficiente. Essa incoraggerà gli Stati membri ad utilizzare la check-list e i criteri elaborati dalla Corte che figurano nell'allegato I.

Entro gennaio 2015, la Commissione fornirà inoltre orientamenti in materia di controlli e di sanzioni nell'ambito dello sviluppo rurale, che comprenderanno una sezione specifica sulla ragionevolezza dei costi e sulla check-list destinata alle autorità di gestione allegata alla relazione speciale.

Inoltre, tra le attività della rete europea per lo sviluppo rurale (RESR) per il periodo 2014-2020, rientreranno a formazione e la condivisione di esperienze.

<sup>1</sup> Articolo 24, paragrafo 2, lettera d), del regolamento (CE) n. 65/2011 della Commissione.

<sup>2</sup> Regolamento (CE) n. 1975/2006.

## Introduzione

### 03

Come indicato dalla Corte, la Commissione svolge audit di conformità negli Stati membri per verificare che le spese pagate siano conformi alle norme in vigore. Nel quadro di tali audit, la Commissione ha rilevato carenze anche in materia di ragionevolezza dei costi. Rettifiche finanziarie sono già state effettuate in materia (ad esempio, rettifiche per 19 milioni di euro in Bulgaria) e una serie di procedure di verifica della conformità, che dovrebbe portare a ulteriori rettifiche finanziarie, è attualmente in corso.

Il 19.12.2013 la Commissione ha adottato orientamenti relativi alla determinazione delle rettifiche finanziarie che la Commissione deve applicare alle spese finanziate dall'Unione nell'ambito della gestione concorrente in caso di mancato rispetto delle norme in materia di appalti pubblici. Secondo tali orientamenti, il mancato rispetto delle norme sugli appalti viene giudicato sulla base del principio di proporzionalità.

### 04

La Commissione concorda sul fatto che potrebbero essere realizzati ulteriori risparmi e terrà conto delle osservazioni della Corte.

### 05

Per il periodo di programmazione 2014-2020 verrà diffusa e incoraggiata la possibilità di utilizzare costi standard. Ciò dovrebbe ridurre i rischi per il Fondo e gli oneri amministrativi per gli Stati membri.

### 15

Nei propri audit, la Commissione valuta la ragionevolezza dei costi relativi alle misure d'investimento e il rispetto delle procedure in materia di appalti pubblici.

Quasi tutti gli audit realizzati dalla Commissione hanno evidenziato carenze in materia di ragionevolezza dei costi. Tali carenze devono essere affrontate dagli Stati membri e vengono riesaminate negli audit successivi.

La strategia della DG Agricoltura relativa agli audit basati sui sistemi e sui rischi tiene conto dei rilievi emersi nel corso dei precedenti audit svolti da essa stessa, dalla Corte dei conti europea, dall'OLAF e dagli organismi di certificazione nazionali, al fine di individuare i settori maggiormente a rischio su cui concentrare gli audit futuri. Inoltre, la strategia di audit per il periodo 2014-2020 garantirà una migliore copertura delle spese globali, mentre i settori maggiormente a rischio continueranno ad essere oggetto di intense attività di audit.

I piani d'azione in materia di «tassi di errore» comprendono azioni preventive e correttive relative alle carenze riguardanti la ragionevolezza delle spese, se tali carenze sono state rilevate dagli audit della Commissione o della Corte dei conti europea.

Il regolamento (UE) n. 1306/2013 relativo alla nuova PAC prevede che la Commissione possa ridurre o sospendere i pagamenti intermedi agli Stati membri nel caso in cui i sistemi di controllo non siano efficaci o qualora non siano state attuate misure correttive. Uno strumento rapido è rappresentato dalla possibilità di interrompere i pagamenti intermedi in caso di timori circa la legittimità e la regolarità dei pagamenti.

Alla luce di quanto esposto, la Commissione confida nel fatto che le eventuali carenze saranno rilevate presto e che ciò porterà a una migliore attenuazione dei rischi e ad una più rapida attuazione delle necessarie misure correttive.

### Osservazioni

#### 21

Il FEASR è attuato in regime di gestione concorrente. La Commissione esegue il bilancio mentre le funzioni di esecuzione sono condivise con gli Stati membri. Questi ultimi sono tenuti ad adottare le misure necessarie per assicurare che le azioni siano finanziate in modo corretto e conforme alle norme dell'UE. La DG Agricoltura assume pienamente le responsabilità che le incombono ma l'individuazione e la rettifica degli errori sono in primo luogo di competenza degli Stati membri.

La Commissione svolge audit di conformità negli Stati membri per verificare che le spese pagate siano conformi alle norme in vigore. Tali audit di conformità possono comportare rettifiche finanziarie o l'adozione di un elenco di raccomandazioni su come migliorare i sistemi di gestione e di controllo.

Quando gli Stati membri non attuano le azioni proposte, essi possono essere oggetto di sospensione dei pagamenti e rettifiche finanziarie.

#### 22

Inoltre, la Commissione ha ora anche il diritto di sospendere i pagamenti se si verificano determinate condizioni, ossia se vi emergono gravi carenze nell'efficace funzionamento del sistema di gestione e di controllo senza che lo Stato membro adotti le azioni necessarie per porre rimedio alla situazione.

#### Risposta comune ai punti da 24 a 28

Rettifiche finanziarie sono già state effettuate in materia e una serie di procedure di verifica della conformità, che dovrebbe portare a ulteriori rettifiche finanziarie, è attualmente in corso.

In quasi nessuno degli audit effettuati dalla Commissione la ragionevolezza dei costi ha potuto essere considerata del tutto soddisfacente. Quando sono state riscontrate carenze, a parte le opportune misure finanziarie sono state adottate raccomandazioni. In alcuni casi ciò ha portato ad azioni correttive.

Nella sua relazione annuale 2013, la Corte dei conti europea ha osservato che gli Stati membri disponevano di informazioni sufficienti per individuare e correggere la maggior parte degli errori rilevati nel settore dello sviluppo rurale. Per quanto riguarda le misure d'investimento, la Corte ha osservato che gli Stati membri avrebbero potuto rilevare e correggere tutti gli errori quantificabili emersi nelle operazioni oggetto di controllo<sup>3</sup>.

Va notato che le carenze rilevate dalla Corte nelle sue relazioni annuali sono esaminate dalla Commissione o dall'organo di certificazione mediante controlli documentali o audit di conformità.

<sup>3</sup> Relazione annuale della Corte dei conti per l'esercizio finanziario 2013, punto 4.8.

### 29

Come indicato dalla Corte al punto 33, in seguito all'analisi, sono stati organizzati quattro seminari con le autorità degli Stati membri. Nel corso dei seminari, sono stati discussi i problemi relativi alla ragionevolezza dei costi e agli appalti pubblici e sono state condivise buone pratiche. Gli Stati membri stanno inoltre attuando piani d'azione sui tassi di errore, che in alcuni casi comprendono azioni per migliorare la valutazione della ragionevolezza dei costi.

Nel caso particolare degli appalti pubblici, è stato già presentato agli Stati membri un documento di orientamento sulle irregolarità più diffuse nella gestione dei fondi SIE (4° seminario sui tassi di errore, ottobre 2014).

### 30

Per il nuovo periodo di programmazione 2014-2020, la Commissione ha proposto opzioni semplificate in materia di costi (finanziamenti a tasso fisso, tabelle standard di costi unitari, somme forfettarie) come mezzo efficace per garantire la ragionevolezza dei costi.

Il regolamento (UE) n. 1303/2013 prevede, per quanto riguarda i fondi strutturali e di investimento europei, la possibilità di calcolare le spese ammissibili per le sovvenzioni e l'assistenza rimborsabile in base ai costi effettivi, ma anche in base a finanziamenti a tasso fisso, tabelle standard di costi unitari e somme forfettarie.

La Commissione ha messo a punto orientamenti sulle opzioni semplificate in materia di costi al fine di fornire orientamenti tecnici sui tre tipi di costi semplificati applicabili e condividere le migliori prassi in materia, con l'obiettivo di incoraggiare gli Stati membri ad utilizzare le opzioni semplificate in materia di costi. Spetta tuttavia agli Stati membri decidere se utilizzare tali opzioni semplificate.

Nel seminario sui tassi di errore organizzato nell'ottobre 2014, alle autorità di gestione e agli organismi pagatori di tutti gli Stati membri sono stati presentati orientamenti su come evitare irregolarità nelle procedure di appalto pubblico. Infine, gli orientamenti in materia di controlli e di sanzioni nell'ambito dello sviluppo rurale saranno resi disponibili entro la fine del 2014.

Il 19.12.2013 la Commissione ha inoltre adottato orientamenti relativi alla determinazione delle rettifiche finanziarie che la Commissione deve applicare alle spese finanziate dall'Unione nell'ambito della gestione concorrente in caso di mancato rispetto delle norme in materia di appalti pubblici.

Per quanto riguarda la valutazione dei sistemi di controllo in essere, la Commissione ha riscontrato che i sistemi di controllo ben progettati non sempre risultavano adeguatamente attuati in concreto.

### 32

I piani d'azione sono stati introdotti a seguito delle constatazioni che la Corte dei conti ha effettuato nella sua relazione annuale 2011. Ciò ha rappresentato un compito impegnativo per gli Stati membri.

La Commissione ha messo a punto strumenti dettagliati per migliorare la qualità dei piani d'azione ed affrontare le principali cause di errore. Tali strumenti comprendono la preparazione di orientamenti su argomenti quali i costi semplificati, gli appalti pubblici, la verificabilità e la controllabilità delle misure nell'ambito dei piani di sviluppo rurale, così come l'organizzazione di specifiche strategie antifrode.

Nell'ultimo aggiornamento (settembre 2014) dei piani d'azione, gli Stati membri hanno dovuto tenere conto in misura molto maggiore delle constatazioni della Corte e dei risultati degli audit della Commissione. In effetti, il 46 % delle azioni presentate dagli Stati membri è costituito da misure volte a porre concretamente rimedio a osservazioni emerse nel corso di audit, il 50 % delle quali proveniente dalle relazioni della Corte.

È opportuno ricordare che le competenze della Commissione sono state rafforzate in base al regolamento (UE) n. 1306/2013 sulla nuova PAC. L'articolo 41, paragrafo 2, stabilisce che i pagamenti mensili o i pagamenti intermedi ad uno Stato membro possano essere sospesi se gli elementi essenziali del sistema di controllo nazionale sono inoperanti o se non vengono adottate le necessarie misure correttive. L'articolo 36, paragrafo 7, prevede l'interruzione dei pagamenti intermedi come primo strumento rapido di risposta in caso di timori circa la legittimità e la regolarità dei pagamenti.

Inoltre, al fine di evitare l'adozione di rettifiche finanziarie, ciascun organismo pagatore rispetto al quale siano state formulate riserve nella relazione annuale di attività della DG Agricoltura, dovrà agire tempestivamente.

### 33

Inoltre, la Commissione prevede di organizzare seminari relativi alla lotta antifrode destinati agli organismi pagatori degli Stati membri (e dei paesi candidati). L'obiettivo dei seminari è la condivisione delle informazioni sui settori che presentano un rischio elevato di frodi e delle tecniche per individuare e prevenire le frodi. Entro la fine del 2014, i seminari saranno organizzati nei seguenti Stati membri: Austria, Belgio (Fiandre), Cipro, Repubblica ceca, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Lettonia, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Romania, Repubblica slovacca, Slovenia, Spagna e Svezia. I seminari destinati agli altri Stati membri sono in preparazione.

### 34

Per il periodo 2007-2013 per la maggioranza delle misure di investimento per lo sviluppo rurale, non vi era alcuna base giuridica specifica per l'uso delle opzioni semplificate in materia di costi. Il regolamento (UE) n. 1303/2013 (articoli 67 e 68) ha introdotto la possibilità per tutti i fondi strutturali e di investimento europei di attuare tali opzioni. Si prevede pertanto che, con l'aiuto di migliori orientamenti da parte della Commissione, nel nuovo periodo di programmazione una maggiore quota di spesa sarà basata su opzioni di costo semplificate. Naturalmente spetta in ultima analisi agli Stati membri decidere se ricorrere alle opzioni semplificate.

### 35

I piani d'azione sono incentrati sull'individuazione e la correzione delle principali fonti di irregolarità a livello di spesa, comprese le carenze nella verifica della ragionevolezza dei costi. In effetti, il documento di lavoro dei servizi della Commissione presentato nel giugno 2013<sup>4</sup> citava le insufficienze nella valutazione della ragionevolezza dei costi come una delle principali fonti di errore (RC 10). Da allora gli Stati membri hanno progressivamente individuato le carenze in questo settore e hanno introdotto azioni preventive e correttive.

<sup>4</sup> Documento di lavoro dei servizi della Commissione sulla valutazione delle cause di fondo degli errori e azioni correttive e preventive nella politica di sviluppo rurale (SWD (2013) 244 final).

### 42

Cfr. la risposta al punto 34.

### Risposte ai punti da 44 a 49

I sistemi di monitoraggio e valutazione istituiti dagli Stati membri conformemente all'allegato IV del regolamento (UE) n. 808/2014 (regolamento di esecuzione) potrebbero essere un utile strumento per valutare la ragionevolezza dei costi alla luce delle realizzazioni, dei risultati e degli effetti conseguiti e/o previsti. La Commissione raccomanderà agli Stati membri di migliorare le valutazioni dell'efficienza e dell'efficacia in termini di costi dei singoli progetti e operazioni.

### 52

La DG Agricoltura sta organizzando seminari su specifiche strategie antifrode in quasi tutti gli Stati membri.

Cfr. la risposta al punto 33 per ulteriori dettagli.

### 54

Nel periodo 2014-2020, saranno condivise buone pratiche in materia attraverso la rete RESR.

### 61

Esistono metodologie diverse che possono essere applicate per determinare le opzioni semplificate in materia di costi, che sono elencate all'articolo 67, paragrafo 5, del regolamento (UE) n. 1303/2013. Inoltre, ai sensi dell'articolo 62, paragrafo 2, del regolamento (UE) n. 1305/2013, le autorità competenti devono accludere al programma di sviluppo rurale una dichiarazione attestante l'esattezza e l'adeguatezza dei calcoli. Tale dichiarazione deve essere redatta da un organismo funzionalmente indipendente.

### 62

Nell'ambito dell'attuale quadro giuridico, la Commissione non può obbligare gli Stati membri ad aggiornare o rivedere periodicamente i metodi di calcolo relativi alle opzioni semplificate in materia di costi utilizzati dall'autorità competente ai sensi dell'articolo 67 del regolamento (UE) n. 1303/2013, sebbene la Commissione incoraggi le autorità a garantire che i sistemi adottati tengano conto delle mutazioni dei prezzi di mercato nel corso del tempo.

### Riquadro 7

Per il prossimo periodo 2014-2020, tale sistema dovrebbe essere basato su calcoli giusti, equi e verificabili, tenendo conto, tra l'altro, dei dati statistici, dei dati storici o delle consuete prassi contabili.

In particolare, per le misure di investimento: la Commissione incoraggerà gli Stati membri a riesaminare periodicamente i metodi di calcolo relativi alle opzioni semplificate in materia di costi, affinché essi siano in linea con gli sviluppi del mercato.

### 71

La Commissione incoraggia gli Stati membri a garantire che i sistemi in essere rispecchino l'evoluzione nel tempo dei prezzi di mercato.

### Risposta congiunta della Commissione ai punti 78 e 79

Vi possono essere casi in cui il ricorso a un fornitore che applica prezzi più elevati risulta giustificato, come indica la Corte ai punti da 47 a 52, ma la Commissione concorda con il fatto che nessun tipo di manipolazione è accettabile.

### 80

I casi estremi sono infatti casi che sono spesso emersi nel corso delle indagini svolte dall'OLAF.

### 81

L'attuazione del regolamento delegato (UE) n. 907/2014 contribuirà alla prevenzione e all'individuazione delle frodi. L'allegato 1 di tale regolamento prevede che l'organismo pagatore debba garantire che la formazione del personale includa una sensibilizzazione al problema delle frodi.

Ai sensi del nuovo regolamento (UE) n. 1306/2013, del regolamento delegato (UE) n. 907/2014 della Commissione e del regolamento di esecuzione (UE) n. 908/2014 della Commissione, gli Stati membri sono obbligati ad affrontare in maniera più specifica i rischi di frode ai danni dei fondi. Questo tema viene inoltre affrontato in maniera specifica nell'ambito dei seminari antifrode (cfr. risposta al paragrafo 33).

### 86

Nel periodo 2014-2020, saranno condivise buone pratiche in materia attraverso la rete RESR.

### 90

L'articolo 48, paragrafo 3, del regolamento di esecuzione (UE) n. 809/2014 della Commissione, obbliga gli Stati membri a verificare la conformità dell'operazione completata con l'operazione per la quale la domanda di sostegno è stata presentata e accolta. Tale disposizione dovrebbe consentire agli Stati membri di individuare i casi in cui il risultato finale non coincide con quello che si era inizialmente impegnato a realizzare il beneficiario.

## Conclusioni e raccomandazioni

### 103

Inizialmente, le disposizioni relative alla valutazione della ragionevolezza dei costi presentati erano considerate ovvie<sup>5</sup>. In effetti, al momento della rifusione del quadro giuridico precedente, che ha avuto luogo nella primavera del 2010<sup>6</sup>, alla Commissione non era stata segnalata nessuna particolare difficoltà relativa a questo aspetto. Nel corso della procedura di approvazione della rifusione, è stata sollevata e discussa una sola domanda, relativa all'adeguatezza del metodo dei costi massimi.

5 Articolo 24, paragrafo 2, lettera d), del regolamento (CE) n. 65/2011 della Commissione.

6 Regolamento (CE) n. 1975/2006.

Nel frattempo, la Commissione ha messo a punto orientamenti sulle opzioni semplificate in materia di costi al fine di fornire orientamenti tecnici sui tre tipi di costi semplificati applicabili e condividere le migliori prassi in materia, con l'obiettivo di incoraggiare gli Stati membri ad utilizzare le opzioni semplificate in materia di costi. Spetta tuttavia agli Stati membri decidere se utilizzare tali opzioni semplificate.

Nel seminario sui tassi di errore organizzato nell'ottobre 2014, alle autorità di gestione e agli organismi pagatori di tutti gli Stati membri sono stati presentati orientamenti su come evitare irregolarità nelle procedure di appalto pubblico. Infine, gli orientamenti in materia di controlli e di sanzioni nell'ambito dello sviluppo rurale saranno resi disponibili entro la fine del 2014.

Il 19.12.2013 la Commissione ha inoltre adottato orientamenti relativi alla determinazione delle rettifiche finanziarie che la Commissione deve applicare alle spese finanziate dall'Unione nell'ambito della gestione concorrente in caso di mancato rispetto delle norme in materia di appalti pubblici.

Per il nuovo programma 2014-2020, la Commissione ha proposto opzioni semplificate in materia di costi (finanziamenti a tasso fisso, tabelle standard di costi unitari, somme forfettarie) come mezzo efficace di garantire la ragionevolezza dei costi.

Il regolamento (UE) n. 1303/2013 prevede, per quanto riguarda i fondi strutturali e di investimento europei, la possibilità di calcolare le spese ammissibili per le sovvenzioni e l'assistenza rimborsabile in base ai costi effettivi, ma anche in base a finanziamenti a tasso fisso, tabelle standard di costi unitari e somme forfettarie.

Per quanto riguarda la valutazione dei sistemi di controllo in essere, la Commissione ha riscontrato che i sistemi di controllo ben progettati non sempre risultavano adeguatamente attuati in concreto.

### 110

La Commissione accetta questa raccomandazione. Gli Stati membri dovrebbero garantire fin dall'inizio la presenza di sistemi di controllo efficaci. La Commissione incoraggerà gli Stati membri ad utilizzare la check-list e i criteri elaborati dalla Corte che figurano nell'allegato I.

Entro gennaio 2015, la Commissione fornirà inoltre orientamenti in materia di controlli e di sanzioni nell'ambito dello sviluppo rurale, che comprenderanno una sezione specifica sulla ragionevolezza dei costi e sulla check-list destinata alle autorità di gestione allegata alla relazione speciale.

Inoltre, tra le attività della rete europea per lo sviluppo rurale (RESR) per il periodo 2014-2020, rientreranno a formazione e la condivisione di esperienze.

### 111

La Commissione accetta questa raccomandazione e verificherà le misure adottate dagli Stati membri.

Per quanto riguarda i rischi relativi al rendimento, la Commissione incoraggerà gli Stati membri nel quadro di riunioni periodiche finalizzate allo scambio di esperienze e di buone pratiche.

Per quanto riguarda i rischi di inadempienza, nel marzo 2014 la DG Agricoltura ha adottato una nuova strategia di audit pluriennale per il periodo 2014-2020. Questa strategia di audit continua ad essere basata sui rischi; al fine di ottimizzare la copertura dell'audit, essa prevede ora un programma triennale di verifica rinnovabile, applicabile a partire dal luglio 2014. Tale programma è sostenuto da un'analisi centrale dei rischi e sarà riveduto a cadenza annuale.

Le rettifiche finanziarie derivanti da tali audit si basano sulle carenze rilevate nell'applicazione dei sistemi di controllo e su una stima dei rischi finanziari che tali carenze comportano per il bilancio dell'UE. Sulla base dei propri audit, la Commissione può inoltre individuare le effettive fonti e cause degli errori individuati ed invitare gli Stati membri a elaborare azioni correttive specifiche e mirate.

## COME OTTENERE LE PUBBLICAZIONI DELL'UNIONE EUROPEA

### **Pubblicazioni gratuite:**

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

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

### **Pubblicazioni a pagamento:**

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

### **Abbonamenti:**

- tramite i distributori commerciali dell'Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea ([http://publications.europa.eu/others/agents/index\\_it.htm](http://publications.europa.eu/others/agents/index_it.htm)).

Gli Stati membri attuano gran parte della politica di sviluppo rurale dell'UE concedendo sovvenzioni a fronte dei costi di investimenti e altri progetti intrapresi da agricoltori, imprese rurali, autorità locali e altre organizzazioni in aree rurali.

La Corte dei conti europea ha riscontrato che alcuni Stati membri disponevano di sistemi mal concepiti per controllare la ragionevolezza dei costi di dette sovvenzioni. Esistevano metodi realizzabili e con un rapporto costi/benefici ottimale, ma non erano applicati su vasta scala. La Corte elenca le buone pratiche rilevate nel corso dell'audit espletato, e conclude che, applicando tali buone pratiche, vi sono ampi margini per conseguire risparmi reali nelle sovvenzioni per i progetti di sviluppo rurale nel periodo 2014-2020.



CORTE  
DEI CONTI  
EUROPEA



Ufficio delle pubblicazioni