

Relazione speciale

**L'efficacia in termini
di costi del sostegno UE
per lo sviluppo rurale
agli investimenti non
produttivi in agricoltura**



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA

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

Tel. +352 4398-1

Email: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

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

Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2015

Print	ISBN 978-92-872-3277-9	ISSN 1831-0869	doi:10.2865/098211	QJ-AB-15-017-IT-C
PDF	ISBN 978-92-872-3268-7	ISSN 1977-5709	doi:10.2865/215863	QJ-AB-15-017-IT-N
EPUB	ISBN 978-92-872-3294-6	ISSN 1977-5709	doi:10.2865/602993	QJ-AB-15-017-IT-E

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

Printed in Luxembourg

Relazione speciale

L'efficacia in termini di costi del sostegno UE per lo sviluppo rurale agli investimenti non produttivi in agricoltura

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

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

Il presente controllo di gestione è stato espletato dalla Sezione di audit I, presieduta da Augustyn Kubik, membro della Corte, la quale è specializzata nei settori di spesa relativi alla conservazione e gestione delle risorse naturali. L'audit è stato diretto da Jan Kinšt, membro della Corte, coadiuvato da: Alejandro Ballester Gallardo, capo di Gabinetto, Bernard Moya, attaché di Gabinetto, Davide Lingua, capo unità, Paulo Oliveira, capo équipe. L'équipe di audit era composta da Franco Radicati, Anne Poulsen, Paul Toulet-Morlane e Zoltan Papp. L'assistenza di segreteria è stata prestata da Murielle Siffert.

Paragrafi

Glossario

I-IX Sintesi

1-9 Introduzione

1-9 **Sostegno dell'UE agli investimenti non produttivi nel settore agricolo**

10-14 Estensione ed approccio dell'audit

15-71 Osservazioni

15-34 **La Corte ha riscontrato che il sostegno agli INP è efficace, nonostante le debolezze nelle procedure di selezione e nei dispositivi di monitoraggio**

17-18 Nonostante la definizione ampia di esigenze agroambientali, gli Stati membri hanno concentrato il sostegno su alcune di esse, riducendo i tipi di INP ammissibili al finanziamento

19-23 I quattro Stati membri sottoposti ad audit hanno tutti fatto riferimento alla complementarità del sostegno agli INP, ma soltanto due l'hanno applicata a livello operativo per promuovere le sinergie con altri regimi di aiuto

24 A causa di debolezze nelle procedure di selezione degli Stati membri sottoposti ad audit, sono stati sostenuti INP non ammissibili o la selezione non è stata sufficientemente giustificata

25-31 Nonostante le scarse informazioni relative ai traguardi raggiunti grazie al sostegno agli INP a livello dell'UE e degli Stati membri...

32-34 ... la Corte ha riscontrato che il 71 % degli INP sottoposti ad audit aveva contribuito al conseguimento degli obiettivi connessi all'uso sostenibile dei terreni agricoli

35-50 **Negli Stati membri sottoposti ad audit, i costi degli INP finanziati erano spesso irragionevolmente elevati o insufficientemente giustificati**

39-41 Gli INP ricevono alti tassi di finanziamento pubblico anche se talvolta includono componenti remunerative

42-48 Gli Stati membri sottoposti ad audit hanno finanziato investimenti con costi eccessivamente elevati e insufficientemente giustificati

49-50 Vi sono stati problemi relativi alla ragionevolezza dei costi nella maggior parte degli INP sottoposti ad audit dalla Corte

- 51-71 **Le debolezze relative all'efficacia in termini di costi del sostegno agli INP nel periodo 2007-2013 non erano ancora state corrette all'inizio del periodo 2014-2020**
- 60-61 Complementarità non sempre raggiunta a livello operativo per promuovere sinergie
- 62-64 Carenza di indicatori e dati sulla performance adeguati, al di là delle risorse e delle realizzazioni
- 65-66 Carenze nelle procedure di selezione
- 67-68 I tassi di aiuto non sono adeguati in base alla remuneratività degli investimenti
- 69-70 Costi irragionevoli o insufficientemente giustificati
- 71 Altre questioni relative all'ammissibilità
- 72-81 **Conclusioni e raccomandazioni**
- Allegato I — Le principali caratteristiche della misura FEASR di sostegno agli investimenti non produttivi in agricoltura**
- Allegato II — Sintesi degli INP visitati in loco**
- Allegato III — Sintesi delle necessità, degli obiettivi e dei tipi di INP per Stato membro**
- Risposte della Commissione**

Analisi costo-efficacia: confronta i costi e gli effetti di un intervento per valutare in che misura sia stato conseguito un uso ottimale delle risorse. Ai fini del presente audit, gli investimenti non produttivi sono considerati efficaci in termini di costi quando i) sono efficaci (cfr. definizione di efficacia più avanti) e ii) non vi sono prove che lo stesso investimento avrebbe potuto essere attuato a costi inferiori. Quando gli stessi investimenti avrebbero potuto essere attuati a costi inferiori, le risorse non sono state utilizzate in modo ottimale, in quanto gli stessi obiettivi e/o risultati avrebbe potuto essere conseguiti a costi inferiori.

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

Efficacia: conseguimento degli obiettivi stabiliti. Ai fini del presente audit, sono considerati efficaci gli investimenti non produttivi ammissibili che rispondono ad una esigenza agroambientale e/o contribuiscono a conseguire obiettivi agroambientali individuati dagli Stati membri nei PSR.

Efficienza: conseguimento del miglior rapporto tra l'efficacia e i costi.

FEASR: Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale.

Gestione concorrente: metodo di esecuzione del bilancio dell'Unione europea in cui la Commissione affida agli Stati membri compiti attuativi, pur mantenendo la responsabilità finale.

INP: investimenti non produttivi sostenuti dalla misura 216 del FEASR.

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

Monitoraggio: esame periodico delle risorse, delle realizzazioni (output) e dei risultati degli interventi.

Periodo di programmazione: quadro pluriennale per la pianificazione e l'attuazione delle politiche UE, come la politica di sviluppo rurale.

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

QCMV: Quadro comune di monitoraggio e valutazione. Un quadro unico per il monitoraggio e la valutazione degli interventi di sviluppo rurale per il periodo di programmazione 2007-2013 quale mezzo per migliorare la performance dei programmi, garantire la rendicontabilità e consentire una valutazione del grado di conseguimento degli obiettivi.

Regolamento FEASR: regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio, del 20 settembre 2005, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del FEASR.

Risultati: gli effetti diretti o i cambiamenti determinati dall'intervento.

Valutazione ex ante: parte dell'iter di elaborazione di ogni programma di sviluppo rurale intesa a ottimizzare l'assegnazione delle risorse finanziarie e a migliorare la qualità della programmazione.

Valutazione intermedia: un tipo di relazione di valutazione redatta in corso di attuazione. Le valutazioni intermedie propongono misure per migliorare la qualità dei programmi di sviluppo rurale e la loro attuazione.

Valutazione: raccolta e analisi periodica di elementi probatori sulla base dei quali trarre conclusioni sull'efficacia e efficienza degli interventi.

I

Come parte della politica di sviluppo rurale dell'Unione europea (UE), gli Stati membri possono utilizzare il bilancio dell'UE per sovvenzionare i costi degli investimenti non produttivi (INP). Gli INP sono investimenti che non generano utili, redditi o entrate significative e non aumentano in misura significativa il valore dell'azienda del beneficiario, ma che producono un impatto ambientale positivo. In particolare, gli INP dovrebbero svolgere un ruolo complementare nel contribuire a conseguire gli obiettivi stabiliti o ad adempiere agli impegni agroambientali che possono essere assunti nell'ambito di altri regimi ambientali, o nell'accrescere il valore ambientale delle zone protette.

II

Il sostegno pubblico agli INP è fornito dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e da cofinanziamenti nazionali. I tassi di aiuto pubblico applicati agli INP sono molto più elevati rispetto a quelli concessi ad altri investimenti produttivi, e spesso raggiungono il 100 % dei costi totali di investimento. Per il periodo di programmazione 2007-2013, sono stati spesi per gli INP circa 860 milioni di euro di fondi pubblici. Il presente audit ha esaminato l'efficacia in termini di costi degli INP nel contribuire al conseguimento degli obiettivi ambientali nel periodo di programmazione 2007-2013.

III

Le conclusioni dell'audit sono basate su un esame dei sistemi di gestione e controllo di quattro Stati membri che hanno speso l'80 % del totale dei fondi FEASR destinati agli INP e sull'esito delle visite a 28 progetti degli INP che sono stati finanziati più di frequente. La Corte conclude che complessivamente il sostegno agli INP ha contribuito al conseguimento degli obiettivi ambientali collegati all'uso sostenibile dei terreni agricoli, ma in modo non efficace in termini di costi.

IV

Anche se gli Stati membri non hanno sempre garantito il ruolo di complementarità degli INP realizzando sinergie con altri regimi di sostegno, essi hanno concentrato i fondi per gli INP sui tipi di investimento potenzialmente in grado di rispondere efficacemente alle esigenze agroambientali. Dall'audit è però emerso che gli Stati membri hanno rimborsato costi di investimento irragionevolmente elevati o insufficientemente giustificati, rendendo così il sostegno agli INP non efficace in termini di costi. Inoltre, le debolezze nelle procedure di selezione applicate dagli Stati membri hanno portato a finanziare progetti di INP non ammissibili ai finanziamenti UE, o a selezionare le domande di progetti senza verificare adeguatamente il rispetto di criteri di selezione essenziali.

V

Dall'audit è emerso che il 71 % dei progetti visitati ha contribuito al conseguimento degli obiettivi agroambientali, quali la protezione dei paesaggi e della biodiversità. Affinché tale contributo sia efficace in termini di costi, è fondamentale che i costi degli INP finanziati siano ragionevoli e giustificati. La Corte ha rilevato elementi che segnalavano l'evidente presenza di costi irragionevoli nel 75 % di questi progetti. Di conseguenza, solo 5 dei 28 progetti sottoposti ad audit (18 %) sono risultati efficaci in termini di costi.

VI

I problemi di ragionevolezza dei costi degli INP potrebbero non essere limitati ai soli progetti del campione, dal momento che i casi concreti individuati sono imputabili a debolezze dei sistemi di gestione e controllo degli Stati membri. In particolare, essi hanno rimborsato costi di investimento sulla base di costi unitari molto superiori a quelli effettivi di mercato o non hanno adeguatamente verificato la realtà dei costi dichiarati, o hanno accettato l'offerta più costosa per effettuare l'investimento senza richiedere ai beneficiari una giustificazione o senza confrontare i costi proposti con costi di riferimento (*benchmark*). Inoltre, la Corte ha riscontrato, in tutti gli Stati membri controllati, molti casi di INP palesemente remunerativi, che hanno beneficiato dei tassi di aiuto massimi stabiliti per questo tipo di investimenti; il che significa che, nella maggior parte dei casi, sono stati interamente finanziati con fondi pubblici.

VII

Vi è stata una carenza di informazioni sulla performance che mostrassero quanto realizzato grazie al sostegno agli INP a livello dell'UE e degli Stati membri. Gli indicatori di monitoraggio disponibili hanno misurato solo i dati relativi alle risorse e alle realizzazioni (input e output), come l'ammontare della spesa pubblica, il numero di aziende che hanno ricevuto il sostegno e il volume totale degli investimenti. In assenza di specifici indicatori di risultato, alcuni Stati membri hanno accorpato la valutazione della performance degli INP e quella di altri regimi ambientali, presupponendo ottimisticamente che tutti avessero la stessa performance.

VIII

Il sostegno FEASR agli INP continua nel periodo di programmazione 2014-2020, ma la Commissione e gli Stati membri non hanno ancora avviato alla maggior parte delle debolezze individuate dalla Corte. Questo perché non è stato fatto abbastanza per individuare tempestivamente le debolezze, così che le necessarie azioni correttive potessero entrare in vigore prima dell'inizio del nuovo periodo. Da un lato, gli Stati membri non hanno analizzato le cause delle irregolarità rilevate dai loro stessi controlli per migliorare la gestione del regime. Dall'altro, gli audit della Commissione sono stati eseguiti troppo tardi per aiutare gli Stati membri ad individuare e correggere le carenze gestionali durante il periodo di attuazione 2007-2013.

IX

Alla luce di queste constatazioni, la Corte formula le seguenti raccomandazioni intese a migliorare l'efficacia in termini di costi degli INP che saranno finanziati nel periodo di programmazione dello sviluppo rurale 2014-2020.

- La Commissione dovrebbe monitorare l'attuazione degli INP da parte degli Stati membri attraverso le relazioni annuali di attuazione che, a partire dal 2017, dovrebbero includere anche il numero e la percentuale di progetti di INP che sono stati attuati in sinergia con altre misure di sviluppo rurale o regimi ambientali, compresi i progetti integrati.
- Gli Stati membri dovrebbero includere, nei loro piani di valutazione, una valutazione del grado di sinergia ottenuto tra gli INP e le altre misure di sviluppo rurale o regimi ambientali.
- Gli Stati membri dovrebbero rendere pubblici tutti i criteri utilizzati per la selezione e la prioritizzazione degli INP e verificare sistematicamente che la documentazione giustificativa comprovi la conformità a tali criteri. Gli Stati membri dovrebbero inoltre garantire una adeguata separazione delle funzioni tra le organizzazioni e le persone coinvolte nella trasmissione e nella selezione delle domande.
- Per il nuovo periodo di programmazione, la Commissione dovrebbe fornire agli Stati membri orientamenti sui criteri di selezione, prestando particolare attenzione alla loro trasparenza, e verificare che gli Stati membri applichino procedure adeguate per la selezione dei progetti.
- La Commissione dovrebbe assicurarsi che il contributo fornito dagli INP al conseguimento degli obiettivi agroambientali dell'UE venga monitorato, o almeno valutato in modo specifico, durante le valutazioni del periodo di programmazione 2014-2020.
- Gli Stati membri che ricevono un significativo sostegno agli INP dovrebbero definire specifici indicatori di risultato e comunicare questi indicatori nelle relazioni annuali di attuazione e nelle valutazioni.
- Gli Stati membri dovrebbero definire, prima possibile, criteri adeguati per stabilire la remuneratività degli INP che beneficiano dei tassi di aiuto più elevati. Sulla base di questa valutazione, gli Stati membri dovrebbero modulare l'intensità del sostegno.
- La Commissione dovrebbe inoltre fornire ulteriori istruzioni sulla definizione di tali criteri.
- Gli Stati membri dovrebbero attuare, quanto prima, procedure per evitare che i costi degli INP sostenuti superino quelli per beni, servizi o lavori simili offerti sul mercato.

- La Commissione dovrebbe, nel quadro del suo piano di audit pluriennale, verificare l'efficace applicazione dei controlli previsti per garantire la ragionevolezza dei costi.
- Gli Stati membri dovrebbero definire, prima dell'esecuzione dei primi controlli in loco per il periodo di programmazione 2014-2020, un metodo per un consolidamento ed un'analisi tempestivi delle cause degli errori rilevati durante tali controlli.
- Nel pianificare futuri audit, la Commissione dovrebbe tenere debitamente conto dell'entità delle debolezze individuate dalla Corte in questo settore di spesa, indipendentemente dalla loro modesta importanza finanziaria.

Sostegno dell'UE agli investimenti non produttivi nel settore agricolo

01

Gli investimenti non produttivi (INP) sono investimenti che non generano utili, redditi o entrate significativi, né aumentano in misura significativa il valore dell'azienda del beneficiario, ma hanno un impatto ambientale positivo. Il sostegno pubblico agli INP fornisce un incentivo finanziario ai titolari di aziende agricole che intraprendono questo tipo di investimenti rispettosi dell'ambiente. Gli INP hanno contenuti diversi, che possono andare dal ripristino di caratteristiche paesaggistiche quali confini tradizionali, zone umide, siepi e muretti a secco, fino alla creazione e/o al ripristino di un habitat o di un elemento paesaggistico, come il ripristino della brughiera, di praterie ricche di specie o di bordi erbosi floristicamente ricchi (cfr. **riquadro 1**).

02

Nel periodo 2007-2013, il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) ha concesso sostegno agli INP nell'ambito della misura 216. Come indicato nella **figura 1**, questa misura fa parte dell'asse 2 della politica di sviluppo rurale dell'UE riguardante l'obiettivo principale dell'uso sostenibile dei terreni agricoli.

Riquadro 1

Esempi di INP che hanno ricevuto l'aiuto



Muretto a secco in Puglia (Italia)
Fonte: Cortei dei conti europea.



Passerella su zona umida nel Devon orientale (Regno Unito)

Figura 1

Struttura dell'asse 2 della politica di sviluppo rurale dell'UE relativo all'uso sostenibile dei terreni agricoli

Asse 2 - Miglioramento dell'ambiente e dello spazio rurale

Uso sostenibile dei terreni agricoli

- 211 Indennità compensative degli svantaggi naturali a favore degli agricoltori delle zone montane
- 212 Indennità a favore degli agricoltori delle zone caratterizzate da svantaggi naturali, diverse dalle zone montane
- 213 Indennità Natura 2000 e indennità connesse alla direttiva 2000/60/CE
- 214 Pagamenti agroambientali
- 215 Pagamenti per il benessere degli animali
- 216 Investimenti non produttivi

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

03

Ai sensi del regolamento FEASR¹ «Occorre compensare gli investimenti non remunerativi che siano necessari all'adempimento degli impegni assunti nel quadro dei regimi agroambientali o di altri obiettivi agroambientali o che nell'azienda valorizzino in termini di pubblica utilità le zone Natura 2000 o altre zone di grande pregio naturale».

04

In particolare, gli INP dovrebbero svolgere un ruolo complementare nel contribuire a conseguire un uso sostenibile dei terreni agricoli, accrescendo il valore ambientale delle zone protette o contribuendo all'adempimento degli impegni agroambientali, come quelli sostenuti della misura di sviluppo rurale 214² «Pagamenti agroambientali». In alternativa, gli INP possono essere attuati in modo indipendente, per conseguire altri obiettivi agroambientali, spesso condivisi anche con altri regimi e/o misure ambientali.

05

Nel periodo di programmazione 2014-2020, il sostegno per gli INP resta incluso nella nuova sottomisura³ 4.4 «Sostegno per investimenti non produttivi connessi all'adempimento degli obiettivi agro-climatico-ambientali». Questa sottomisura ha fondamentalmente la stessa motivazione, il medesimo ambito, gli stessi beneficiari, lo stesso tipo e livello di sostegno di quella per il periodo 2007-2013. Inoltre, svolge un ruolo complementare a quello di altre misure⁴ e/o di altri obiettivi ambientali. *L'allegato I* pone a confronto le motivazioni e determinate caratteristiche della misura nei periodi di programmazione 2007-2013 e 2014-2020.

- 1 Considerando 37 del regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio, del 20 settembre 2005, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) (GU L 277 del 21.10.2005, pag. 1):
- 2 La misura di sviluppo rurale 214 «Pagamenti agroambientali» sostiene l'utilizzo sostenibile dei terreni agricoli. I pagamenti eseguiti nell'ambito della misura rappresentano il 57 % dei finanziamenti pubblici per l'utilizzo sostenibile dei terreni agricoli. Incoraggiano gli agricoltori e gli altri gestori del territorio a impegnarsi, su base volontaria, a introdurre o a continuare ad applicare metodi di produzione agricola compatibili con la tutela e con il miglioramento dell'ambiente, del paesaggio e delle sue caratteristiche, delle risorse naturali, del suolo e della diversità genetica.
- 3 Come definito nel regolamento di esecuzione (UE) n. 808/2014 della Commissione, del 17 luglio 2014, recante disposizioni di applicazione del regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) (GU L 227 del 31.7.2014, pag. 18).

06

La Commissione e gli Stati membro condividono la responsabilità della gestione del sostegno dell'UE agli INP. Gli Stati membri devono definire obiettivi specifici ed attuare sistemi di gestione e controllo efficaci per garantire che gli investimenti che beneficiano del sostegno rispettino le norme applicabili e siano efficaci in termini di costi.

07

La Commissione stabilisce le modalità di attuazione e i relativi orientamenti, e approva i programmi di sviluppo rurale (PSR) nazionali o regionali in cui gli Stati membri individuano gli obiettivi delle misure di sostegno selezionate. La Commissione controlla e vigila sull'attuazione dei programmi e verifica che le amministrazioni nazionali degli Stati membri abbiano posto in atto sistemi di gestione e di controllo efficaci.

08

Per il periodo 2007-2013, i tassi stabiliti per il sostegno pubblico agli INP possono raggiungere il 100 % dei costi totali ammissibili. A titolo di confronto, il tasso di aiuto generalmente applicato agli altri investimenti produttivi, come quelli connessi all'ammodernamento delle aziende agricole o all'apportare valore aggiunto ai prodotti agricoli, è del 40 %. Per il periodo 2014-2020, questi tassi di aiuto pubblico sono stati mantenuti.

09

Per il periodo di programmazione 2007-2013, per gli investimenti non produttivi sono stati programmati circa 1 014 milioni di euro, pari all'1,5 % dei fondi pubblici (FEASR più cofinanziamento nazionale) per l'uso sostenibile dei terreni agricoli (cfr. **tabella 1**). Nel periodo di programmazione 2014-2020, dal momento che la maggior parte dei PSR non erano ancora stati approvati al momento della redazione della presente relazione (fine maggio 2015⁵), non è possibile presentare gli importi delle spese FEASR programmate.

- 4 Pagamenti «agro-climatici-ambientali»: si riferiscono alla nuova misura di sviluppo rurale 10 per il periodo 2014-2020. I pagamenti eseguiti nell'ambito di questa misura sono finalizzati alla conservazione e alla promozione dei necessari cambiamenti delle pratiche agricole allo scopo di contribuire favorevolmente all'ambiente e al clima.
- 5 In base al sistema di scambio elettronico di dati SFC2014 della Commissione, al 29.5.2015 la Commissione aveva approvato 51 documenti di programmazione e altri 67 erano in corso di approvazione.

Tabella 1

Totale spesa FEASR e spesa pubblica (FEASR più cofinanziamento nazionale) per INP 2007-2013 (in euro)

Misura	Descrizione	Pagato		Programmato	
		FEASR	Pubblico	FEASR	Pubblico
216	Investimenti non produttivi	549 900 632	859 331 286	610 843 250	1 013 996 313

Fonte: Sistema SFC2007 della Commissione europea (maggio 2015).

Estensione ed approccio dell'audit

10

La Corte ha svolto un audit dell'efficacia in termini di costi degli investimenti non produttivi nel contribuire al conseguimento dell'obiettivo del FEASR riguardante l'uso sostenibile dei terreni agricoli nel periodo di programmazione 2007-2013, al fine di formulare raccomandazioni per il nuovo periodo di programmazione. In tal modo, gli Stati membri possono tener conto di tali raccomandazioni al momento di elaborare norme e procedure per l'attuazione dei loro programmi e anche la Commissione può utilizzarle per migliorare il monitoraggio svolto sui sistemi di gestione e controllo degli Stati membri.

11

L'audit ha inteso rispondere al seguente quesito:

Gli INP hanno contribuito efficacemente in termini di costi all'uso sostenibile dei terreni agricoli?

12

A tale riguardo, la relazione della Corte fornisce risposte ai seguenti sotto-quesiti:

- Gli INP hanno contribuito efficacemente al conseguimento degli obiettivi agroambientali connessi all'uso sostenibile dei terreni agricoli?

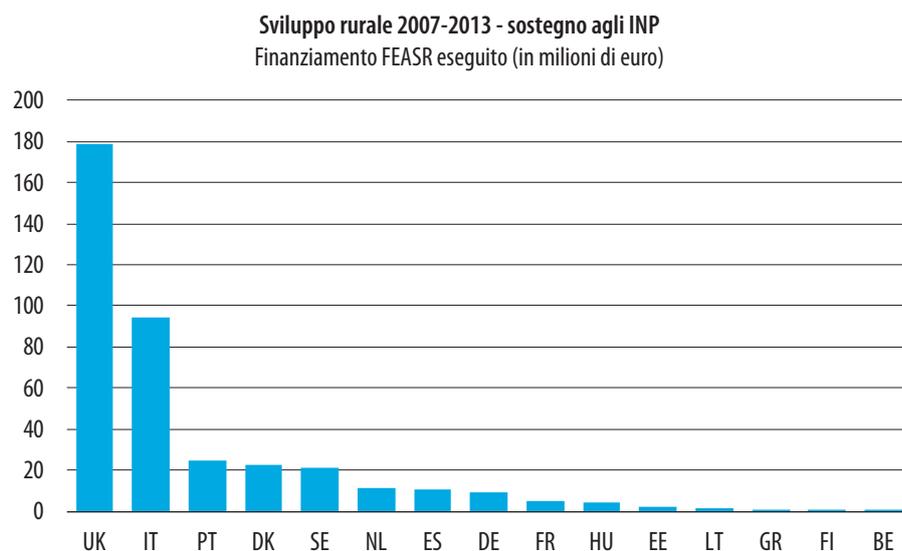
- I costi del sostegno agli INP sono stati giustificati e ragionevoli?
- La Commissione e gli Stati membri hanno individuato e corretto le debolezze che hanno compromesso l'efficacia in termini di costi degli INP nel periodo 2007-2013 in modo da introdurre miglioramenti per il periodo 2014-2020?

13

L'audit è stato condotto tra luglio 2014 e aprile 2015. Incentrato sul periodo di programmazione 2007-2013, ha riguardato i sistemi di gestione e controllo degli Stati membri relativi al sostegno agli INP e un campione di 28 progetti rappresentativi degli INP più frequenti in quattro Stati membri⁶: Portogallo (Continente), Danimarca, Regno Unito (Inghilterra) e Italia (Puglia) che rappresentavano l'80 % della spesa del FEASR e il 60 % dei beneficiari della misura 216 all'inizio dell'audit (cfr. **figura 2**).

⁶ Ai fini della presente relazione, per Stato membro si intende il paese o una regione di un dato paese.

Figura 2 Periodo di programmazione 2007-2013 — Spesa FEASR attuata per gli INP



Fonte: Sistema SFC2007 della Commissione europea (marzo 2014).

14

Gli elementi probatori sono stati raccolti attraverso un esame documentale e visite di audit presso le autorità di gestione e i beneficiari negli Stati membri sottoposti ad audit. Per i 28 progetti INP controllati, la Corte ha valutato l'ammissibilità e la complementarità con altre misure o obiettivi agroambientali e se tali progetti abbiano effettivamente contribuito a soddisfare le esigenze agroambientali ad un costo ragionevole. I risultati di tale valutazione sono presentati nell'*allegato II*.

La Corte ha riscontrato che il sostegno agli INP è efficace, nonostante le debolezze nelle procedure di selezione e nei dispositivi di monitoraggio

15

La Corte ha esaminato i sistemi di gestione e di controllo degli Stati membri sottoposti ad audit e, per valutare se il sostegno agli INP abbia efficacemente contribuito all'uso sostenibile dei terreni agricoli, ha applicato i seguenti criteri:

- Gli Stati membri dovrebbero individuare con precisione le esigenze agroambientali specifiche per quanto riguarda l'uso sostenibile dei terreni agricoli ed i tipi di INP che possono contribuire a rispondere a tali esigenze. Dato che gli INP devono essere complementari ad altre misure e/o obiettivi agroambientali pertinenti, gli Stati membri sono tenuti a garantire tale complementarità collegando esplicitamente il sostegno agli INP a tali misure e/o obiettivi.

- Gli Stati membri dovrebbero applicare efficacemente i criteri per la selezione dei progetti al fine di canalizzare i fondi disponibili verso i tipi di INP individuati, garantendo al tempo stesso la trasparenza e la conformità alla normativa.
- Gli Stati membri dovrebbero monitorare l'attuazione dei progetti e valutare se gli INP che hanno beneficiato del sostegno abbiano contribuito al conseguimento degli obiettivi agroambientali stabiliti.

Un esempio della logica d'intervento alla base di questi criteri è presentato nella **figura 3**.

16

Oltre a tale valutazione dei sistemi di gestione, la Corte ha esaminato un campione di 28 progetti di INP (cfr. paragrafo 13), i PSR degli Stati membri e i relativi dati di monitoraggio e le relazioni di valutazione.

Figura 3

Logica d'intervento per gli INP nel quadro del periodo di programmazione 2007-2013



Nonostante la definizione ampia di esigenze agroambientali, gli Stati membri hanno concentrato il sostegno su alcune di esse, riducendo i tipi di INP ammissibili al finanziamento

17

Per essere efficace, il sostegno agli INP deve essere finalizzato a soddisfare esigenze agroambientali specifiche connesse all'uso sostenibile dei terreni agricoli. La Corte ha rilevato che, sebbene tutti gli Stati membri avessero definito le loro esigenze agroambientali in termini ampi, hanno ridotto il rischio che il sostegno venisse disperso limitando i tipi di INP ammissibili al finanziamento. Una sintesi delle esigenze e degli obiettivi agroambientali, nonché dei tipi di INP osservati in ciascuno Stato membro sottoposto ad audit, è presentata nell'**allegato III**. Essa mostra una generale coerenza tra il tipo di INP selezionato dagli Stati membri e le esigenze agroambientali descritte nei loro PSR.

18

Se si considera come è stato attribuito il sostegno finanziario pubblico, due Stati membri hanno ulteriormente concentrato l'aiuto, principalmente su progetti riguardanti la conservazione e la protezione del paesaggio. Nel caso del Portogallo, l'89 % del sostegno agli INP ha riguardato il ripristino dei muretti a secco tradizionali di sostegno per i vigneti a terrazze nella valle del Douro. Nel caso dell'Italia (Puglia), il 97 % del sostegno pubblico agli INP ha riguardato il ripristino dei muretti a secco tradizionali caratteristici dei metodi colturali e dei paesaggi della regione. Questi esempi mostrano una scelta precisa di concentrare il sostegno agli INP per rispondere ad una esigenza agroambientale.

I quattro Stati membri sottoposti ad audit hanno tutti fatto riferimento alla complementarità del sostegno agli INP, ma soltanto due l'hanno applicata a livello operativo per promuovere le sinergie con altri regimi di aiuto

19

Il regolamento FEASR prevedeva che gli INP svolgessero un ruolo complementare (cfr. paragrafi 3 e 4), ma lasciava alla discrezionalità degli Stati membri la scelta del livello a cui dovesse avvenire questa complementarità. Nel corso dell'audit sono emersi riferimenti alla complementarità in tutti gli Stati membri controllati, ma soltanto in due di essi, Portogallo (Continente) e Regno Unito (Inghilterra), questa complementarità era definita a livello operativo per favorire effettivamente le sinergie tra i diversi regimi di sostegno ambientale. In particolare, questi due Stati membri avevano integrato il sostegno agli INP nella misura 214 del FEASR, «Pagamenti agroambientali», al punto che per accedere al sostegno agli INP era necessario aver assunto un impegno agroambientale connesso alla misura di sviluppo rurale 214.

20

Danimarca ed Italia (Puglia), invece, hanno definito la complementarità in termini meno concreti e più vaghi: il sostegno agli INP era infatti collegato a obiettivi agroambientali generali, definiti nei rispettivi PSR (ad esempio, conservazione del paesaggio e protezione delle risorse naturali) e comuni ad altre misure FEASR dell'asse 2 (cfr. **figura 1**). Questa complementarità tra misure non era stata però sviluppata. Il **riquadro 2** presenta esempi di sinergie e di generica complementarità del sostegno agli INP.

Esempi di complementarità con altre misure/altri obiettivi

In Portogallo (Continente), i regimi di INP che sostengono il ripristino dei muretti a secco nella valle del Douro prevedono che i richiedenti siano beneficiari dei pagamenti agroambientali a titolo della misura 214. Nell'ambito di tale misura, i beneficiari ricevono un sostegno finanziario perché hanno assunto impegni agroambientali. Uno di questi impegni è mantenere in buone condizioni per un periodo minimo di cinque anni i muretti a secco esistenti nelle aziende agricole. In tali casi, il sostegno agli INP per il ripristino dei muretti a secco è complementare all'impegno relativo alla loro manutenzione, ed entrambe le misure combinate contribuiscono all'obiettivo di mantenere in buono stato una caratteristica importante del paesaggio delle regioni.

Nel caso del Regno Unito (Inghilterra), l'Environmental Stewardship è un regime volontario che eroga finanziamenti (nell'ambito della misura di sviluppo rurale 214) ai gestori di proprietà terriere che si impegnano a gestire i loro terreni in modo da favorire il conseguimento degli obiettivi agroambientali. Questo regime comprende diverse componenti con requisiti crescenti: una di queste, High-Level Stewardship (HLS) include la possibilità di finanziare determinati tipi di opere permanenti (ad esempio, il ripristino dei paesaggi, di determinati elementi caratteristici o dei confini tradizionali) realizzati dai beneficiari. Il sostegno agli INP fornisce finanziamenti per queste opere.

Nel caso dell'Italia (Puglia) e della Danimarca, il sostegno agli INP era collegato al conseguimento di obiettivi agroambientali generali che erano definiti per l'intero asse 2, come la protezione dei paesaggi rurali e il mantenimento della biodiversità e non era limitato a specifiche zone considerate di particolare valore ambientale. Nel caso dell'Italia (Puglia), i beneficiari del sostegno erano solo tenuti a svolgere una attività agricola, mentre nel caso della Danimarca qualsiasi persona giuridica pubblica o privata, compresi i proprietari o gli affittuari di terreni agricoli, poteva beneficiare della misura, eccetto che per la sottomisura riguardante l'acquisizione di terreni per la creazione di zone umide, il cui beneficiario era lo Stato danese.

21

La Corte ritiene che la scelta di integrare il sostegno agli INP nelle altre misure di sviluppo rurale, come la misura 214, lo abbia più strettamente collegato agli impegni agroambientali già esistenti e abbia pertanto incoraggiato un maggiore effetto sinergico per il conseguimento degli obiettivi agroambientali.

22

Tuttavia, questa integrazione delle misure comporta anche il rischio di sovrapposizione dei diversi aiuti, se le attività finanziate da ciascuna misura non sono chiaramente delimitate. Tale situazione è stata osservata in Portogallo (Continente), dove il sostegno nel

quadro della misura 214 «Pagamenti agroambientali» includeva finanziamenti per la manutenzione/ripristino di porzioni di muretti a secco che necessitavano di restauro perché in cattive condizioni. Di conseguenza, i pagamenti nell'ambito della misura 214 relativi all'impegno alla manutenzione includevano sia i muri che necessitavano di manutenzione che quelli che dovevano essere restaurati. Allo stesso tempo, i costi dei lavori di ripristino potevano essere dichiarati anche a titolo del sostegno per gli INP il cui tasso di aiuto era del 100 %. Il che significa che l'intensità dell'aiuto per il sostegno alla ricostruzione di alcuni muretti a secco in pietra poteva obiettivamente superare il 100 %. La Corte ha osservato tale situazione in quattro dei sei progetti visitati in Portogallo.

23

Nel complesso, la scelta degli Stati membri di come attuare il sostegno agli INP si rifletteva nel campione di progetti visitati dalla Corte: 16 dei 28 progetti visitati erano attuati in sinergia con altre misure di sviluppo rurale e la maggior parte dei progetti (21 su 28) era considerata complementare ai fini del conseguimento di altri obiettivi agroambientali. Cfr. *allegato II* per ulteriori dettagli.

A causa di debolezze nelle procedure di selezione degli Stati membri sottoposti ad audit, sono stati sostenuti INP non ammissibili o la selezione non è stata sufficientemente giustificata

24

Gli Stati membri devono destinare limitate risorse pubbliche a quelle proposte di progetti che soddisfano al meglio le esigenze nazionali e regionali, rispettando al tempo stesso la normativa applicabile ed i principi di trasparenza e parità di accesso. La Corte ha esaminato le procedure di selezione applicate dagli Stati membri ed ha riscontrato, in tutti eccetto che in uno, debolezze relative a tali aspetti. Alcuni esempi vengono forniti nel *riquadro 3*.

Riquadro 3

Debolezze osservate nella selezione dei progetti di INP

a) Selezione di investimenti non ammissibili

Danimarca

Gli studi preliminari (ad esempio, di fattibilità) per i progetti relativi alle zone umide sono trattati come singoli INP, seguono procedure di approvazione individuali e sono economicamente indipendenti da eventuali altri investimenti che potrebbero essere effettuati in una fase successiva. Tuttavia, in base all'articolo 55 del regolamento (UE) n. 1974/2006⁷, le spese generali connesse ad un investimento che è ammissibile al cofinanziamento possono essere considerate tali soltanto se vi è stata un'effettiva operazione di investimento. La Corte ritiene che questa disposizione garantisca il rispetto dei principi di efficienza economica, in quanto impedisce che i fondi UE siano spesi per azioni che non contribuiscono al conseguimento degli obiettivi del regime di sostegno. Ciò avviene quando gli studi di fattibilità non conducono a veri e propri investimenti. In questo Stato membro, meno della metà degli studi preliminari finanziati avevano condotto alla presentazione di domande distinte per investimenti in zone umide. In molti casi, inoltre, gli studi di fattibilità che si concludevano con esito positivo non portavano all'attuazione di progetti concreti.

Italia (Puglia)

Le autorità nazionali hanno stabilito che solo i conduttori delle aziende agricole iscritti nel registro delle imprese della Camera di commercio possono avere accesso al sostegno agli INP. La Corte ha rilevato che tre dei sei beneficiari che erano stati visitati in loco non rispettava questo requisito e quindi non avrebbero dovuto avere accesso al sostegno agli INP.

⁷ 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).

b) Selezione dei progetti non sufficientemente trasparente**Regno Unito (Inghilterra)**

Le autorità nazionali individuano le aziende che possono potenzialmente beneficiare del sostegno. A tal fine, utilizzano degli elenchi predefiniti di aziende classificate in ordine di priorità in base alla potenziale capacità di produrre realizzazioni ambientali. Segue un negoziato tra le autorità nazionali e i potenziali beneficiari. Non erano però disponibili informazioni sui criteri in base ai quali era stato definito l'ordine di priorità e erano stati valutati i meriti della domanda. Inoltre, la documentazione relativa al regime suggerisce che l'inclusione di ulteriori proposte per la gestione dei terreni è lasciata alla discrezionalità dei funzionari nazionali.

Danimarca

Le domande di aiuto relative agli INP sulle piantagioni collettive sono presentate alle autorità di gestione quasi esclusivamente da una associazione nazionale di proprietari terrieri e di affittuari. Questa associazione nazionale decide, sulla base di suoi propri criteri, quali associazioni locali parteciperà ai progetti presentati e, infine, quali progetti riceveranno il sostegno. L'associazione nazionale partecipa inoltre al comitato consultivo che stabilisce la graduatoria delle domande presentate in base ad un ordine di priorità. A giudizio della Corte, si tratta di un potenziale conflitto di interessi.

c) Verifica inadeguata di criteri di selezione essenziali**Italia (Puglia)**

A seguito dell'invito a presentare proposte del 2009 per il sostegno agli INP per il ripristino dei muretti a secco, 602 delle 3 887 domande presentate sono state approvate, comportando una spesa pubblica totale di 42,7 milioni di euro. I criteri per stilare una graduatoria in base alla priorità prevedevano l'attribuzione di sette punti al massimo. Tutte le domande a cui sono stati attribuiti meno di sei punti sono state escluse.

Tra i criteri decisivi per l'attribuzione della priorità prevedeva che l'azienda venisse classificata ad alto valore ambientale e paesaggistico se includeva oliveti. I richiedenti che soddisfacevano questo criterio ricevevano due punti, che erano decisivi per non essere esclusi.

Le autorità nazionali non hanno fatto verificare il rispetto di questo specifico criterio da un terzo indipendente. Hanno affidato il compito all'associazione di produttori che doveva certificare se i propri aderenti rispettasero o meno questa condizione.

Nonostante le scarse informazioni relative ai traguardi raggiunti grazie al sostegno agli INP a livello dell'UE e degli Stati membri...

25

Uno strumento chiave per garantire che il sostegno del FEASR sia ben speso è costituito dal monitoraggio e dalla valutazione. Per il periodo 2007-2013, il regolamento sullo sviluppo rurale ha introdotto un «Quadro comune di monitoraggio e valutazione» (QCMV). Il QCMV prevedeva indicatori comuni per registrare i progressi nella realizzazione degli obiettivi dello sviluppo rurale in modo tale da poter confrontare i singoli PSR e aggregarne i dati. Dal momento che gli indicatori comuni non possono cogliere appieno tutti gli effetti dei singoli regimi di sostegno, gli Stati membri possono stabilire anche un numero limitato di indicatori supplementari.

26

La Corte ha rilevato numerose debolezze nel monitoraggio e nella valutazione che hanno determinato una carenza complessiva di informazioni pertinenti che mostrino i risultati ottenuti dagli INP, in particolare in che misura gli INP abbiano contribuito al conseguimento degli obiettivi agro-ambientali connessi all'uso sostenibile dei terreni agricoli.

27

In primo luogo, gli Stati membri non definiscono, nella fase di programmazione, indicatori supplementari relativi alla situazione di partenza per il sostegno agli INP. L'uso di indicatori supplementari relativi alla situazione di partenza renderebbe più chiaro il contesto in cui avviene l'assegnazione delle risorse per il sostegno agli INP e consentirebbe un confronto con la situazione finale dopo il contributo fornito da tale sostegno. Il **riquadro 4** fornisce un esempio di come gli indicatori relativi alla situazione di partenza potrebbero facilitare la misurazione dei risultati conseguiti dal sostegno agli INP.

Riquadro 4

Esempi di possibili indicatori relativi alla situazione di partenza

Italia (Puglia) e Portogallo (Continente)

Il ripristino dei muretti a secco era il singolo tipo di INP più importante definito nel PSR (97 % del sostegno totale pubblico in Puglia e 89 % in Portogallo). Le autorità nazionali non hanno però definito la situazione di partenza per quanto riguarda il quantitativo totale di muretti a secco presenti nelle zone che beneficiano di questo tipo di sostegno agli INP, la quantità di muretti a secco che necessitava di manutenzione all'inizio del periodo di programmazione o il quantitativo di muretti a secco che avrebbero dovuto essere ripristinati alla fine del periodo di programmazione; tali informazioni avrebbero consentito di disporre di un quadro più preciso dell'entità e dell'efficacia delle risorse assegnate a questo tipo di INP.

28

In secondo luogo, gli indicatori comuni del QCMV misurano i dati relativi alle risorse e alle realizzazioni, come l'ammontare della spesa pubblica, il numero di aziende che ricevono il sostegno, il volume totale degli investimenti, ma sono particolarmente inadeguati quando si tratta di valutare l'impatto di misure di investimento, come il sostegno agli INP. Analogamente, l'indicatore comune di risultato ottenuto per il sostegno agli INP tiene conto della superficie dei terreni (misurata in numero di ettari) soggetti a regimi di gestione del territorio efficaci e, pertanto, non è utile ad esprimere il collegamento o il contributo di una misura di investimento.

29

Nonostante l'inadeguatezza degli indicatori comuni di risultato, esplicitamente riconosciuta nel PSR del Portogallo (Continente) e del Regno Unito (Inghilterra), gli Stati membri sottoposti ad audit non hanno definito indicatori supplementari in grado di cogliere queste importanti informazioni relative al sostegno agli INP.

30

Un'altra fonte che può produrre informazioni pertinenti sui risultati è una valutazione. A differenza dell'esame regolare svolto dal monitoraggio, una valutazione è una raccolta ed analisi periodica di elementi probatori, che includono anche le informazioni prodotte dal monitoraggio. Al momento dall'audit, erano disponibili soltanto le valutazioni intermedie svolte verso la metà del periodo. Esaminando queste valutazioni si è riscontrato che esse non fornivano informazioni pertinenti sui risultati conseguiti dal sostegno agli INP, principalmente per l'effetto combinato dei ritardi nell'attuazione e della carenza di informazioni pertinenti provenienti dal monitoraggio. In effetti, la sintesi della Commissione delle singole relazioni di valutazione intermedia menzionava la scarsa disponibilità e l'incompletezza dei dati del monitoraggio. Il **riquadro 5** presenta esempi della notevole scarsità di informazioni relative alla performance del sostegno agli INP.

Riquadro 5**Esempi di riferimenti al sostegno agli INP nelle relazioni di valutazione intermedia**

Nel caso del Portogallo (Continente), la relazione di valutazione intermedia non contiene alcun riferimento agli INP, a causa dei ritardi nell'attuazione della misura.

Per quanto riguarda l'Italia (Puglia), la relazione di valutazione intermedia forniva informazioni sugli effetti del sostegno agli INP e sulla loro correlazione con i benefici ambientali. Tuttavia, al momento della relazione di valutazione intermedia, non era stato eseguito ancora alcun pagamento, il che suggerisce che la relazione riprendeva i benefici ambientali attesi che erano stati indicati nel PSR e nella relazione di valutazione ex ante.

Per quanto riguarda la Danimarca, la relazione di valutazione intermedia indicava che le misure nazionali di attuazione del sostegno agli INP presentavano carenze per quanto riguarda la definizione degli obiettivi operativi.

Nel caso del Regno Unito (Inghilterra), la relazione di valutazione intermedia includeva una raccomandazione specifica relativa alla necessità di definire nuovi indicatori che consentissero di valutare l'efficacia e la pertinenza del sostegno agli INP.

31

Le carenze sopra descritte hanno impedito alle autorità nazionali di trarre conclusioni utili sul successo o sull'efficacia del sostegno agli INP nel contribuire all'attuazione delle altre misure ambientali o al raggiungimento degli obiettivi in tale settore. Tale situazione potrebbe indurre, ad esempio, gli Stati membri che hanno limitato il sostegno

agli INP ai beneficiari di altre misure di sviluppo rurale, come i pagamenti agroambientali, ad accorpate le valutazioni delle due misure, ipotizzando ottimisticamente che un dato andamento delle prime possa implicare un'analoga performance per gli INP, nonostante la carenza di dati obiettivi relativi agli effetti del sostegno agli INP (cfr. **riquadro 6**).

Riquadro 6

Esempio di una valutazione cumulativa

Nel caso del Regno Unito (Inghilterra), le autorità nazionali hanno dichiarato che, nel valutare la performance del sostegno agli INP, avevano considerato la performance complessiva di due misure (misura 214 pagamenti agroambientali/216 INP). Tuttavia, è difficile dimostrare in che misura il sostegno agli INP abbia contribuito ai benefici a più lungo termine derivanti dagli impegni agroambientali, a causa della mancanza di specifici obiettivi ed indicatori per gli INP.

... la Corte ha riscontrato che il 71 % degli INP sottoposti ad audit aveva contribuito al conseguimento degli obiettivi connessi all'uso sostenibile dei terreni agricoli

32

Come indicato al paragrafo 13, la Corte ha esaminato un campione di 28 progetti di INP. Al fine di valutare se questi progetti abbiano contribuito efficacemente all'uso sostenibile dei terreni agricoli, la Corte ha valutato:

- se i progetti fossero ammissibili al sostegno FEASR,
- se rispondessero ad una esigenza ambientale riconosciuta dallo Stato membro nel PSR e perseguissero obiettivi collegati all'uso sostenibile dei terreni agricoli;

- se gli investimenti correlati fossero stati eseguiti secondo i programmi e se continuassero al momento dell'audit. **L'allegato II** presenta, per ciascun progetto, i risultati di questa valutazione, nonché un'analisi della ragionevolezza dei relativi costi, che è sviluppata nella sezione che segue.

33

Per quanto riguarda l'ammissibilità, la Corte ha osservato che quattro progetti non erano ammissibili, neppure al momento della presentazione della domanda (cfr. riquadro 3). Inoltre, la Corte ha riscontrato che tre progetti non erano ammissibili per problemi sopraggiunti durante l'attuazione (cfr. paragrafo 44). Dal momento che questi sette progetti (25 %) non avrebbero dovuto ricevere il sostegno del FEASR, la Corte non ne tiene conto ai fini del contributo fornito agli obiettivi della misura.

34

La Corte ha rilevato elementi che suggeriscono che 20 dei 21 progetti restanti hanno risposto a esigenze agroambientali precedentemente identificate. Le esigenze più frequenti riguardavano la protezione dei paesaggi e della biodiversità. Inoltre, questi progetti sono stati attuati secondo i piani stabiliti e, al momento delle visite di audit, operavano in modo sostenibile. La Corte ha rilevato complessivamente che 20 dei 28 progetti esaminati (71 %) hanno contribuito al conseguimento degli obiettivi agroambientali collegati all'uso sostenibile dei terreni agricoli.

Negli Stati membri sottoposti ad audit, i costi degli INP finanziati erano spesso irragionevolmente elevati o insufficientemente giustificati

35

Per contribuire in modo efficace in termini di costo all'uso sostenibile dei terreni agricoli, gli INP non solo devono rispondere a esigenze ambientali collegate, ma devono farlo ad un costo ragionevole. Inoltre, dato che la quota dei costi di investimento finanziati con fondi pubblici è maggiore (fino al 100 %) rispetto ad altre misure di investimento FEASR, i beneficiari degli INP potrebbero essere meno incentivati a contenere i costi. Gli Stati membri devono pertanto prestare particolare attenzione a rimborsare soltanto i costi di investimento che sono ragionevoli e debitamente giustificati.

36

Come indicato al paragrafo 3, il sostegno pubblico agli INP è motivato dalla volontà di fornire incentivi finanziari ai beneficiari affinché intraprendano investimenti che non generano significative entrate, ma producono un positivo impatto ambientale. In ragione di ciò, il tasso di aiuto può arrivare fino al 100 % delle spese ammissibili per gli INP. Dal momento che ogni tipo di investimento può potenzialmente produrre un beneficio economico diretto o indiretto, la normativa applicabile prevede che gli INP non debbano produrre un significativo rendimento economico per il beneficiario. Tuttavia, la Commissione non ha fornito indicazioni su cosa sia un significativo rendimento economico o come lo Stato membro debba valutarlo.

37

La Corte ritiene che, per salvaguardare il principio dell'economicità, gli Stati membri debbano tener conto delle caratteristiche di remuneratività o di generazione di utili⁸ delle operazioni che beneficiano del sostegno agli INP al momento di stabilire quanto sostegno pubblico queste debbano ricevere. In particolare, il tasso di aiuto dovrebbe essere definito in base alla significatività della caratteristica di remuneratività o dei benefici agronomici attesi dagli INP e si dovrebbe collocare tra i tassi di finanziamento per i normali investimenti produttivi, in genere del 40 %, e il tasso massimo consentito per gli INP (100 %).

38

La Corte ha esaminato i tassi di aiuto pubblico applicati agli INP dai quattro Stati membri visitati ed ha valutato se questi tassi fossero modulati in modo da tener conto di eventuali caratteristiche di remuneratività nel campione di 28 progetti di INP. Inoltre, per questi INP, la Corte ha anche esaminato la ragionevolezza dei costi. Nel complesso, la Corte ha riscontrato che, in realtà, la maggior parte degli INP presentava caratteristiche produttive, ma che gli Stati membri non ne hanno tenuto conto al fine di ridurre gli alti tassi di finanziamenti pubblici utilizzati. La Corte ha anche rilevato problemi sistemici relativi alla ragionevolezza dei costi in tutti gli Stati membri.

Gli INP ricevono alti tassi di finanziamento pubblico anche se talvolta includono componenti remunerative

39

Tutti gli Stati membri sottoposti ad audit hanno stabilito tassi specifici per il sostegno agli INP. Mentre il Portogallo (Continente) e l'Italia (Puglia) hanno fissato il sostegno al 100 % delle spese ammissibili, la Danimarca e il Regno Unito (Inghilterra) hanno stabilito tassi specifici per tipo di INP, che vanno dal 50 % nel caso di INP con alcune caratteristiche remunerative fino al 100 % in assenza di queste. Esempi di modulazione includono progetti per la costruzione di staccionate, cofinanziati al 50 % nel Regno Unito (Inghilterra), progetti per il ripristino di siepi, finanziati al 60 %, sia in Danimarca che nel Regno Unito; e progetti finanziati ad un tasso del 100 %, come quelli di ripristino della brughiera (Regno Unito) e di acquisizione dei terreni da parte dello Stato per creare zone umide (Danimarca).

40

La Corte rileva che il PSR del Regno Unito (Inghilterra) è l'unico che ha considerato aspetti come i benefici ambientali ed agronomici attesi, o il mancato sostegno da parte del mercato, nel determinare i tassi di sostegno per ogni singolo INP.

8 Le caratteristiche di produttività o remuneratività di un investimento sono quelle che determinano, o contribuiscono a determinare, un aumento del valore o della redditività dell'azienda agricola. Possono assumere la forma di benefici economici o agronomici quali il ruolo strutturale dell'investimento nei sistemi agronomici dell'azienda, la riduzione dei costi delle attività associate all'investimento o l'aumento della produzione dell'azienda.

41

Tuttavia, in tutti gli Stati membri visitati, la Corte ha rilevato INP le cui caratteristiche di remuneratività non erano state considerate al momento di determinare i tassi di sostegno da concedere, che risultavano quindi i più alti possibili. La Corte ritiene che ciò sia contrario al principio dell'economicità, in quanto comporta pagamenti eccessivi per taluni tipi di beni che avrebbero potuto essere ottenuti ad un costo inferiore tenuto conto della quota di benefici che il beneficiario e/o i soggetti associati ne traggono.

- in Portogallo (Continente), il restauro dei muretti a secco che sostengono le coltivazioni a terrazza nella valle del Douro hanno rappresentato la quota più consistente del sostegno agli INP (89 % della spesa totale per la misura). Il tasso di aiuto è stato pari al 100 % della spesa ammissibile, con un tetto di 70 000 euro per azienda. La Corte ritiene che questo tipo di INP includa una componente produttiva, in quanto i muretti svolgono un ruolo strutturale nel sistema della coltivazione a terrazza utilizzato nella zona dove gli investimenti sono stati realizzati e che l'elemento paesaggistico non sia quindi l'unica motivazione di questo sistema di coltura. L'alto tasso di aiuto concesso in Portogallo (Continente) può essere confrontato con quello concesso nel Regno Unito (Inghilterra), dove i muretti a secco hanno beneficiato di un tasso di aiuto del 60 %.

La Corte ha rilevato inoltre che in uno dei sei INP visitati, il sostegno destinato al mantenimento delle strutture agricole tradizionali ha finito per sostenere una struttura non tradizionale utilizzata per le pratiche colturali.

- In Italia (Puglia), il ripristino dei muretti a secco che delimitano le parcelle agricole ha rappresentato la quota più rilevante (97 % della spesa totale per la misura) del sostegno agli INP in Puglia. Il tasso di sostegno è stato pari al 100 % della spesa ammissibile. Nel primo periodo di applicazione non era stato stabilito alcun massimale; nei periodi successivi, è stato fissato a 100 000 euro di spesa. La Corte ritiene che questo tipo di INP includa una componente produttiva in quanto i muretti di pietra sono utilizzati come confini per mantenere il bestiame entro determinate zone di pascolo o per proteggere le colture dai danni prodotti dal bestiame o da animali selvatici della zona. L'alto tasso di aiuto concesso in Italia (Puglia) può essere confrontato con quello concesso nel Regno Unito (Inghilterra), dove i muretti a secco hanno beneficiato di un tasso di aiuto del 60 %.
- Nel Regno Unito (Inghilterra), nonostante esista una metodologia che consente di tener conto dell'impatto economico degli INP sostenuti al momento di determinare il tasso di aiuto, la Corte ha rilevato che quattro progetti sui 10 visitati in loco, tutti finanziati al 100 %, comportavano significativi benefici economici ai beneficiari e/o soggetti associati. In due casi che riguardavano il ripristino di torbiere degradate⁹, i beneficiari avevano gestito progetti nell'ambito di un partenariato che includeva due società idriche. I due progetti venivano attuati nei bacini idrografici che alimentavano due serbatoi di acqua gestiti da queste società. L'interesse economico di queste società era connesso alla riduzione dei costi del trattamento delle acque derivante dall'attuazione di questi INP. Anche se questi progetti rientrano nell'ambito di applicazione del sostegno agli INP, il legittimo interesse economico delle società idriche doveva essere

9 Le torbiere sono zone umide coperte da uno spesso strato di materiale organico (torba) composto da materiale vegetale in decomposizione sommerso da acqua stagnante. Le torbiere includono le torbiere alte, basse e in transizione e tundra coperta da permafrost.

considerato nel definire il tasso di aiuto.

In un altro caso, il beneficiario ha utilizzato il sostegno per acquistare attrezzature principalmente utilizzate per la propria attività economica di proprietario di foreste. Il quarto caso riguarda il recupero di edifici storici in una proprietà il cui titolare gestisce un Bed & Breakfast. Questi due progetti hanno beneficiato di un tasso di aiuto significativamente superiore a quello che avrebbero ricevuto come investimenti produttivi nell'ambito di altre misure di sviluppo rurale previste per tipi di progetti simili.

- In Danimarca, nonostante le autorità nazionali avessero stabilito che gli INP collegati ad attività commerciali avrebbero beneficiato di tassi di sostegno inferiori al 75 %, la Corte ha riscontrato che due dei sei progetti visitati riguardavano pascoli collegati ad attività commerciali ma avevano ricevuto un tasso convenzionale di aiuto del 75 %. Questi progetti includevano tra l'altro la costruzione di recinzioni e la creazione/estensione di zone di pascolo per capi precedentemente stabulati, dando luogo così ad un aumento del numero di capi allevati o alla locazione di altre superfici da pascolo.

Gli Stati membri sottoposti ad audit hanno finanziato investimenti con costi eccessivamente elevati e insufficientemente giustificati

42

La Corte ha esaminato le procedure applicate negli Stati membri sottoposti ad audit per accertarsi della ragionevolezza dei costi degli INP finanziati. Gli auditor hanno rilevato debolezze in tutti gli Stati membri visitati.

43

Per quanto riguarda il Portogallo, nel caso dei muretti a secco di sostegno per le coltivazioni a terrazze nella valle del Douro (89 % del sostegno totale agli INP), le autorità nazionali avevano definito un costo unitario massimo ammissibile che era eccessivo rispetto a dei *benchmark* indipendenti¹⁰ o a tipi simili di INP in altri Stati membri (cfr. **riquadro 7**).

44

Inoltre, in Portogallo la Corte ha rilevato che una condizione di ammissibilità per gli INP comportanti lavori pubblici prevedeva che il contraente incaricato dei lavori avesse una licenza; tale criterio non era rispettato in tre dei sei progetti esaminati in loco. Da un ulteriore esame è emerso che in totale 12 altri fascicoli di beneficiari sui 20 esaminati presentavano lo stesso problema di ammissibilità. La scarsa sorveglianza delle autorità nazionali ha fatto sì che i contraenti utilizzati da cinque di questi beneficiari fossero coinvolti in totale in 79 casi analoghi.

10 *Benchmark* ottenuti da un database pubblico dell'associazione nazionale dei costruttori (Aiccopn).

Esempi di costi irragionevolmente elevati — Portogallo (Continente)

Le autorità nazionali hanno definito un costo unitario massimo ammissibile di 250 euro per metro cubo nel caso della costruzione di muretti a secco di sostegno per la coltivazione a terrazze. In base ai dati forniti dalle autorità nazionali, il costo medio pagato al beneficiario è stato di 198 euro al metro cubo. *Benchmark* indipendenti del settore, come i costi di riferimento dell'associazione nazionale dei costruttori, indicano che il costo per tipi di lavori analoghi dovrebbe essere di 75 euro al metro cubo.

Nel caso dei muretti a secco usati unicamente come confine, che costituiscono un altro tipo di INP, il costo unitario massimo ammissibile di 150 euro al metro cubo può essere confrontato con INP simili in Italia (Puglia), dove il costo unitario massimo ammissibile nel primo bando era di 74 euro al metro cubo per poi essere ridotto a 61 euro al metro cubo nel secondo bando. Nel Regno Unito (Inghilterra), il costo unitario massimo ammissibile era di 75 euro per metro lineare.

45

In Danimarca, le procedure per la verifica dei costi pagati non richiedevano la verifica di tutti i documenti giustificativi. Infatti era considerata sufficiente una dichiarazione del revisore del beneficiario che attestasse la conformità alla normativa ambientale e alle leggi, comprese quelle in materia di appalti. Analogamente, fino alla fine del 2013, le autorità danesi non hanno verificato se le fatture presentate fossero effettivamente state saldate dal beneficiario prima della presentazione della domanda di pagamento. La Corte ha rilevato inoltre che le autorità nazionali non avevano verificato se i beneficiari avessero incluso nelle domande di pagamento l'IVA deducibile, che non è ammissibile. Di conseguenza, in uno dei sei INP esaminati dalla Corte in Danimarca, è stata così rimborsata IVA deducibile per un importo pari al 20 % dei costi totali dichiarati dell'investimento. Dalla fine del 2013, è stata introdotta una nuova procedura di verifica dei costi, ma la Corte non ha trovato elementi, come ordini di servizio o comunicazioni ufficiali al personale, che ne documentassero l'attuazione.

46

Nel Regno Unito (Inghilterra), la Corte ha esaminato, ove applicabile, la documentazione di gara e gli accordi di servizio tra i beneficiari e i terzi incaricati della gestione di 10 progetti di investimento. La Corte ha rilevato casi in cui i costi effettivi sostenuti erano superiori ai costi delle opzioni alternative che erano state proposte. In altri casi, l'analisi delle offerte non comprendeva il confronto con valori di *benchmark* al fine di ridurre il rischio di aggiudicare il contratto a una offerta eccessivamente alta (cfr. **riquadro 8**). Inoltre, dato che le autorità nazionali hanno effettuato un ridotto numero di visite fisiche, non è stata accertata la realtà e la convenienza economica degli INP sostenuti, soprattutto alla luce degli alti tassi di aiuto e dell'assenza di fattori dissuasivi, come una significativa partecipazione finanziaria del beneficiario.

Esempi di costi irragionevolmente elevati — Regno Unito (Inghilterra)

Per tre dei dieci progetti visitati in loco, dall'esame della documentazione di gara è emerso che i costi degli INP erano più alti del necessario, dato che erano disponibili altre alternative meno costose. Ad esempio, per l'uso di servizi di trasporto aereo, la rimozione di legname e lavori a terra di preparazione nonché il restauro di una struttura storica, le offerte selezionate superavano i costi della concorrenza rispettivamente del 65 %, 139 % e 31 %.

Per altri tre progetti visitati in loco, le offerte selezionate presentavano i costi più bassi. Tuttavia, in assenza di un sistema di *benchmark* per valutare la ragionevolezza dei costi delle offerte, non viene limitato il rischio relativo alla ragionevolezza dei costi, ad esempio, qualora tutte le offerte per un INP siano eccessive.

47

Nel caso dell'Italia (Puglia), dall'audit è emerso che i costi dell'INP per i muretti a secco erano sistematicamente uguali al costo unitario massimo ammissibile. Anche se la Corte ha rilevato soltanto che i costi unitari massimi ammissibili erano fissati ad un livello elevato, è ovvio che l'attuazione dei progetti di INP in condizioni diverse, in funzione della loro ubicazione (terreno pianeggiante o montagnoso), dell'accessibilità o delle condizioni del terreno, richieda una differenziazione almeno per alcuni costi di investimento (cfr. **riquadro 9**).

48

Inoltre, le fatture presentate dai beneficiari di quattro dei sei INP visitati in Italia (Puglia), non fornivano informazioni che consentissero di stabilire quanti muretti fossero stati ripristinati e la sede dei lavori. Le autorità nazionali non hanno quindi potuto verificare la ragionevolezza dei costi dichiarati o la realtà delle operazioni sostenute.

Esempi di costi irragionevolmente elevati — Italia (Puglia)

Le condizioni stabilite per il sostegno ai muretti a secco consentivano ai beneficiari di utilizzare la manodopera già presente in azienda per giustificare parte dei costi dei lavori. I restanti lavori dovevano essere eseguiti da contraenti esterni e la spesa doveva essere comprovata da fatture. Parallelamente all'allineamento sistematico dei costi degli INP ai costi massimi ammissibili, non era richiesta l'organizzazione di una gara d'appalto per selezionare contraenti esterni.

Una indicazione del fatto che il costo unitario massimo ammissibile per i muretti a secco stabilito era elevato viene dal fatto che, nel bando per le domande 2009, tale costo era del 23 % inferiore a quello del bando 2011. Nonostante tale riduzione, la domanda per il sostegno agli INP ha superato i finanziamenti disponibili.

La mancanza di gare d'appalto competitive, combinata con l'allineamento dei costi con quelli unitari massimi ammissibili fissati ad un livello elevato, determina un rischio per l'efficacia del sostegno dal punto di vista dei costi.

Vi sono stati problemi relativi alla ragionevolezza dei costi nella maggior parte degli INP sottoposti ad audit dalla Corte

49

L'*allegato II* fornisce informazioni dettagliate sui 28 progetti che sono stati oggetto di visita in loco, nonché valutazioni individuali indicanti se i progetti includessero elementi produttivi o se i loro costi fossero ragionevoli. Presenta inoltre la valutazione globale della Corte sulla loro efficacia in termini di costi.

50

Come indicato al paragrafo 34, il 71 % dei progetti controllati era efficace nel senso che aveva contribuito al conseguimento dei obiettivi connessi all'uso sostenibile dei terreni agricoli. Tuttavia, la Corte ha rilevato che, nel 75 % dei casi, i costi per questi progetti erano irragionevoli. L'analisi combinata della efficacia e della ragionevolezza dei costi mostra che, complessivamente, solo cinque dei 28 INP controllati (18 %) ha contribuito in modo efficace in termini di costi al conseguimento degli obiettivi agroambientali. I problemi relativi alla ragionevolezza dei costi dell'investimento potrebbero non essere limitati ai soli progetti del campione, dal momento che i problemi individuati sono imputabili alle debolezze dei sistemi di controllo degli Stati membri descritte ai paragrafi 41-48.

Le debolezze relative all'efficacia in termini di costi del sostegno agli INP nel periodo 2007-2013 non erano ancora state corrette all'inizio del periodo 2014-2020

51

Dall'entrata in vigore del nuovo quadro finanziario pluriennale 2014-2020, gli Stati membri o le regioni che desiderano ricevere fondi FEASR devono sottoporre i loro nuovi PSR all'approvazione della Commissione. La Commissione e gli Stati membri avevano così l'opportunità unica di ovviare alle debolezze nella programmazione, gestione, monitoraggio e valutazione del sostegno agli INP rilevate nel periodo precedente. Ciò è tanto più importante in un contesto in cui gli Stati membri controllati manterranno o estenderanno la gamma di investimenti ammissibili¹¹ al sostegno.

52

La Corte ha valutato in che misura la Commissione e gli Stati membri visitati avessero individuato ed ovviato alle debolezze evidenziate nelle due precedenti sezioni di questa relazione, al fine di migliorare l'efficacia in termini di costi degli INP nel nuovo periodo di programmazione. Questa valutazione si è basata sulle informazioni contenute nei quattro PSR sottoposti ad audit¹², sulle modalità di applicazione, sugli orientamenti e sulle procedure di gestione e controllo disponibili al momento dell'audit. La Corte ha esaminato inoltre le comunicazioni tra la Commissione e i quattro Stati membri risultanti dall'esame dei progetti di PSR svolto dalla Commissione. Complessivamente gli elementi raccolti dalla Corte mostrano che non erano ancora state adottate misure correttive per la maggior parte delle debolezze individuate dalla Corte (cfr. paragrafi 60-71).

11 Nel Regno Unito (Inghilterra) il sostegno agli INP resterà integrato nella nuova misura 10 «Pagamenti agro-climatico-ambientali» che sostituisce la precedente misura 214 «Pagamenti agroambientali». Lo stesso avverrà in Portogallo (Continente). In Danimarca, il sostegno agli INP è mantenuto in condizioni simili a quelle del precedente periodo di programmazione e in Italia (Puglia), l'ambito del sostegno è stato esteso per includere gli enti pubblici tra i potenziali beneficiari, nonché nuovi tipi di INP come le strutture in pietra non residenziali o i sentieri tradizionali (tratturi).

12 Per Danimarca, Portogallo (Continente) e Regno Unito (Inghilterra) il PSR approvato, per l'Italia (Puglia) l'ultima bozza disponibile.

53

Una ragione che spiega la scarsità di miglioramenti finora osservata è che la Commissione e gli Stati membri non hanno fatto abbastanza per individuare le eventuali debolezze a tempo debito. In particolare, le autorità nazionali non hanno analizzato a sufficienza le cause delle irregolarità rilevate durante i controlli per migliorare la gestione del regime.

54

Le verifiche in loco eseguite dalle autorità nazionali¹³ hanno mostrato una significativa frequenza di irregolarità. In Portogallo (Continente), il 50 % dei progetti esaminati dalle autorità nazionali era inficiato da irregolarità oppure l'utilizzo finale degli INP era eminentemente produttivo (ossia generatore di entrate). In Italia (Puglia), il 27 % degli INP esaminati dalle autorità nazionali era inficiato da irregolarità e nel Regno Unito (Inghilterra), le norme relative al sostegno agli INP sono state violate nel 10 % dei casi. La Corte non ha ottenuto dati sui controlli svolti dalle autorità danesi¹⁴.

55

Tuttavia, salvo che in Danimarca, le autorità nazionali hanno utilizzato solo in misura limitata le informazioni relative alle irregolarità. Fondamentalmente le hanno utilizzate per ridurre gli importi da versare ai beneficiari interessati, ma non hanno analizzato le cause delle irregolarità per individuare i miglioramenti da apportare alla gestione del regime.

56

La Commissione è responsabile della supervisione della corretta attuazione dei regimi di INP negli Stati membri. A tale riguardo, le visite di audit sono fondamentali per individuare le debolezze che inficiano l'applicazione delle procedure (ad esempio, selezione dei progetti, verifica della ragionevolezza dei costi, produzione di dati di monitoraggio affidabili ecc.) che non possono essere rilevate attraverso i controlli documentali. La Corte ha però osservato che gli audit della Commissione sono stati eseguiti troppo tardi per poter aiutare gli Stati membri ad individuare e correggere le carenze rilevate durante il periodo di attuazione 2007-2013. Inoltre, i risultati di questi audit non erano disponibili mentre la Commissione esaminava ed approvava il PSR per il periodo 2014-2020 in nessuno degli Stati membri controllati, salvo l'Italia (Puglia)¹⁵. Il che significa che la Commissione non ha potuto utilizzare i risultati finali di questi audit per chiedere agli Stati membri di includere nei nuovi PSR le necessarie azioni correttive prima che questi fossero approvati. Una volta che la Commissione approva un PSR e i fondi UE sono messi a disposizione degli Stati membri, è più difficile per la Commissione far sì che gli Stati membri adottino le necessarie azioni correttive a tempo debito¹⁶.

57

La **tabella 2** mostra che per tre dei quattro Stati membri visitati, i risultati degli audit non erano disponibili prima dell'approvazione del nuovo PSR per il periodo 2014-2020,

- 13 Articolo 25 del 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).
- 14 Ulteriori dati riguardanti i tipi di errori e l'entità finanziaria delle irregolarità non sono stati resi disponibili, ad eccezione dell'Italia (Puglia) dove la causa più frequente di irregolarità era il calcolo del muretto ripristinato in metri cubi.
- 15 Nel caso dell'Italia, i servizi della Commissione non avevano svolto audit sull'attuazione degli INP in Puglia. Gli audit della Commissione avevano riguardato invece il sostegno agli INP in Sicilia. Al giugno 2015, il PSR della Puglia non era ancora stato approvato dalla Commissione.
- 16 Al maggio 2015, i risultati degli audit della Commissione relativi al Regno Unito (Inghilterra), al Portogallo (Continente) e all'Italia (Sicilia) per il periodo 2007-2013 erano ancora oggetto di esame da parte della Commissione, come parte del processo decisionale per l'eventuale applicazione delle rettifiche finanziarie agli Stati membri in questione.

Tempistica degli audit della Commissione sugli INP rispetto alle date di approvazione dei PSR 2014-2020

Stato membro	Data dell'audit della Commissione	Stato dell'audit	Data di approvazione PSR 2014-2020
Portogallo (Continente)	febbraio 2014	in corso	dicembre 2014
Regno Unito (Inghilterra)	giugno 2014	in corso	febbraio 2015
Danimarca	ottobre 2014	in corso	dicembre 2014

58

Il monitoraggio e la valutazione dovrebbero inoltre consentire alla Commissione e agli Stati membri di individuare i problemi, trarre insegnamenti dal passato per poi applicarli nella preparazione e nell'esame del progetto di PSR. Invece, come indicato ai paragrafi 25-31, il monitoraggio ha fornito solo informazioni sulle spese sostenute, sul numero di beneficiari e sugli investimenti totali. Le valutazioni intermedie non hanno fornito informazioni pertinenti sull'attuazione e sulla performance. Questo ha ostacolato ulteriormente l'individuazione tempestiva e la correzione delle debolezze che inficiavano l'efficacia del sostegno agli INP in termini di costo.

59

Nel seguenti paragrafi, la Corte analizza in che misura la Commissione e gli Stati membri visitati abbiano corretto le debolezze descritte nelle prime due sezioni della presente relazione.

Complementarità non sempre raggiunta a livello operativo per promuovere sinergie

60

La Corte ha rilevato che due dei quattro Stati membri controllati — Danimarca e Italia (Puglia) — non hanno utilizzato il sostegno agli INP in modo complementare ad altri regimi di aiuto (cfr. paragrafo 20). Per il periodo 2014-2020, la Danimarca, come il Regno Unito e il Portogallo, intende attuare gli INP in sinergia con altre misure di sviluppo rurale e/o regimi ambientali. Il nuovo regolamento FEASR prevede la possibilità di attuare progetti integrati di investimento in beni fisici, e uno stesso beneficiario può presentare una sola domanda per attuare azioni nell'ambito di almeno due diverse misure o sottomisure. Solo il PSR della Danimarca fa esplicito riferimento alla possibilità di ricever sostegno per progetti integrati che combinino tre tipi di INP (creazione di zone umide, estensivizzazione delle colture nelle terre basse e ripristino delle condizioni naturali a livello idrico nelle zone Natura 2000) con la nuova misura 10 «Pagamenti agro-climatico-ambientali». L'ultimo progetto di PSR per l'Italia (Puglia) non prevede l'attuazione degli INP in sinergia con altre misure del FEASR o altri regimi ambientali.

61

La Corte rileva che, in Portogallo (Continente), il sostegno per la manutenzione dei muretti in pietra previsto nell'ambito della misura 10 «Pagamenti agro-climatico-ambientali» è fondamentalmente lo stesso previsto dalla misura 2014 «Pagamenti agro-ambientali» nel precedente periodo di programmazione. La Corte non ha rilevato elementi indicanti che le autorità nazionali abbiano affrontato il problema della sovrapposizione tra il sostegno fornito per la manutenzione e il restauro dei muretti a secco (cfr. paragrafo 22).

Carenza di indicatori e dati sulla performance adeguati, al di là delle risorse e delle realizzazioni

62

La Corte ha rilevato che, nel periodo di programmazione 2007-2013, vi era una carenza di indicatori di monitoraggio per misurare i risultati del sostegno agli INP. Le informazioni sulla performance si limitavano quindi al numero di aziende aiutate e agli importi spesi, dato che gli indicatori di risultato erano inadeguati per una misura di investimento (cfr. paragrafi 26-29). Inoltre la Corte ha osservato che nessuno degli Stati membri visitati aveva completato l'insieme di indicatori comuni con indicatori di risultato specifici per i loro INP. La Commissione ha esaminato il quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione proposto dagli Stati membri controllati nei progetti di PSR. Tale esame ha riguardato la conformità degli Stati membri ai requisiti previsti dal sistema di monitoraggio e valutazione 2014-2020¹⁷. In particolare, è stato esaminato se i PSR includessero il contesto comune, gli indicatori di risultato e di realizzazione e presentassero target intermedi e finali plausibili in relazione agli stanziamenti di bilancio proposti.

63

Tuttavia, il nuovo insieme di indicatori comuni include indicatori di risultato solo a livello delle aree di interesse (*focus area*), a cui contribuiscono più misure. Ciò significa che, come nel precedente periodo, non esistono indicatori comuni per misurare i risultati raggiunti dalle singole misure o sottomisure. Poiché gli stanziamenti di bilancio sono eseguiti a livello di misura/sottomisura, la Corte ritiene che sia importante misurare la performance delle singole misure/sottomisure per individuare la causa dei problemi e intraprendere azioni correttive efficaci e mirate. Il che sarà difficile se i risultati sono valutati solo a livello delle *focus area*. Ad esempio, nel caso non si raggiungano i target di una determinata *focus area*, sarà difficile individuare quale(i) misura(e) o sottomisura(e) è(sono) in ritardo o quale(i) contribuisce(contribuiscono) maggiormente al raggiungimento dei target. Il **riquadro 10** mostra il quadro di monitoraggio applicabile alla sottomisura 4.4 «Investimenti non produttivi». Si vede che per gli INP non verrà prodotta alcuna informazione sulla performance relativa ai risultati.

64

I nuovi PSR per il periodo 2014-2020 preparati dagli Stati membri controllati non prevedono altri indicatori relativi al sostegno agli INP.

¹⁷ Il sistema comune di monitoraggio e valutazione di cui all'articolo 67 del (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga il regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio (GU L 347 del 20.12.2013, pag. 487) ed ulteriormente sviluppato dal regolamento di esecuzione (UE) n. 808/2014 della Commissione.

Quadro di monitoraggio applicabile alla sottomisura 4.4 «Investimenti non produttivi»

Gli INP possono potenzialmente contribuire ad almeno tre *focus area* collegate alla priorità dello sviluppo rurale di ripristinare, preservare e valorizzare gli ecosistemi:

- 4 a) biodiversità, comprese le zone Natura 2000 e le zone soggette a vincoli naturali o ad altri vincoli specifici, l'agricoltura ad alto valore naturalistico, e l'assetto paesaggistico dell'Europa;
- 4 b) gestione delle risorse idriche, compresa la gestione dei fertilizzanti e dei pesticidi; e
- 4 c) prevenzione dell'erosione del suolo e gestione del suolo.

Oltre agli INP, le seguenti misure possono contribuire anche a queste *focus area*: misura 1: trasferimento delle conoscenze e dell'informazione; misura 2: *servizi di consulenza*, misura 10: pagamenti agro-climatico-ambientali, misura 11: agricoltura biologica; misura 12: indennità Natura 2000 e indennità connesse alla direttiva quadro sull'acqua e misura 13: Indennità a favore delle zone soggette a vincoli naturali o ad altri vincoli specifici.

Tuttavia, gli indicatori comuni di risultato si applicano solo a livello delle *focus area*:

- Indicatori di risultato per la *focus area* 4 a): R6 — % di foreste o altre zone boschive soggette a contratti di gestione a sostegno della biodiversità e R7 — % di terreni agricoli soggetti a contratti di gestione a sostegno della biodiversità e/o dei paesaggi.
- Indicatori di risultato per la *focus area* 4b): R8 — % di terreni agricoli soggetti a contratti di gestione per migliorare la gestione delle risorse idriche e R9 — % di terreni forestali soggetti a contratti di gestione per migliorare la gestione delle risorse idriche.
- Indicatori di risultato per la *focus area* 4c): R10 — % di terreni agricoli soggetti a contratti di gestione per migliorare la gestione del suolo e/o prevenire l'erosione del suolo e R11 — % di terreni forestali soggetti a contratti di gestione per migliorare la gestione del suolo e/o prevenire l'erosione del suolo.

Gli indicatori comuni specifici per gli INP sono indicatori di realizzazione che misurano il numero di progetti sostenuti, dal momento che gli indicatori della spesa totale e della spesa pubblica totale si applicano a livello di misura (comprese le sottomisure 4.1 e 4.4).

Le informazioni sulla performance per gli INP sono pertanto molto limitate.

Carenze nelle procedure di selezione

65

La Corte ha individuato debolezze per quanto riguarda la trasparenza della selezione delle domande di progetti di INP e la verifica della conformità dei richiedenti ai criteri di selezione fondamentali (cfr. paragrafo 24). La Commissione ha pochi margini per correggere queste debolezze durante la procedura di approvazione dei PSR in quanto le procedure di selezione dettagliate sono definite dalla normativa nazionale che disciplina l'attuazione del regime, in genere una volta che i PSR sono stati approvati. La Commissione ha però richiesto agli Stati membri di includere nei loro PSR l'impegno ad utilizzare criteri di selezione pertinenti e ad applicare soglie minime per la selezione delle domande per i progetti. La Corte ha raccomandato tali pratiche più volte in precedenti relazioni speciali. In ogni caso, la Commissione può vigilare sulla corretta attuazione delle procedure di selezione da parte degli Stati membri attraverso i propri audit.

66

Per quanto riguarda gli Stati membri controllati, solo il Regno Unito (Inghilterra) ha fatto esplicito riferimento ai principi che disciplinano la selezione dei progetti nel proprio PRS. Le informazioni fornite suggeriscono che i problemi descritti al **riquadro 3** verranno probabilmente affrontati, come la chiara definizione dei criteri di inclusione ed esclusione, la separazione dei compiti e l'uso di un sistema di punteggi, che comporterà una soglia minima al di sopra della quale le domande verranno classificate per ordine di priorità. Gli altri Stati membri controllati fanno riferimento a criteri di selezione da definirsi in fase successiva. Tali criteri tuttavia non erano stati sviluppati al momento dell'audit.

I tassi di aiuto non sono adeguati in base alla remuneratività degli investimenti

67

La Corte ha rilevato, in tutti gli Stati membri visitati, INP per i quali non si era tenuto conto delle caratteristiche di remuneratività per ridurre gli altri tassi di aiuto (cfr. paragrafi 35-41). Il nuovo regolamento FEASR prevede un tasso di aiuto massimo del 100 % per gli INP. Nell'esaminare i progetti di PSR, la Commissione ha verificato che i tassi di aiuto proposti dagli Stati membri fossero conformi ai tassi massimi di aiuto previsti dal regolamento. La Corte non ha però trovato riscontri riguardo al fatto che la Commissione abbia richiesto agli Stati membri di ridurre i tassi di aiuto agli INP in considerazione degli elementi remunerativi dei progetti.

68

I nuovi PSR degli Stati membri controllati, eccetto la Danimarca, mostrano una grande variabilità dei tassi per gli INP, il che accresce la possibilità di modulare l'aiuto in base alle caratteristiche remunerative degli investimenti da parte delle autorità nazionali. Complessivamente si tratta di miglioramenti limitati, dal momento che solo il Regno Unito (Inghilterra) applicherà la buona pratica di definire un tasso di aiuto specifico per ogni tipo di INP sulla base delle caratteristiche di remuneratività. Il Regno Unito (Inghilterra) compila un elenco completo di opzioni di lavori indicante il tasso di sostegno, che varia tra il 10 % e il 100 % in base alle caratteristiche di non-remunerazione dell'opzione di lavori. Tuttavia, va detto che la Corte ha ravvisato problemi nella corretta applicazione di questa procedura di modulazione nel periodo 2007-2013.

Costi irragionevoli o insufficientemente giustificati

69

Al di là delle dichiarazioni generali che manifestano le intenzioni degli Stati membri di usare i costi di riferimento e di confrontare le diverse offerte, la Corte ha rilevato esempi di miglioramenti concreti nelle procedure per la verifica della ragionevolezza dei costi in due Stati membri: Regno Unito (Inghilterra) e Portogallo (Continente).

70

Nel caso del Regno Unito (Inghilterra), i beneficiari dovranno produrre specifiche dettagliate delle attività da appaltare, un invito a presentare offerte, un minimo di tre offerte scritte, una valutazione di tutte le offerte e una giustificazione della scelta del fornitore preferito facendo riferimento ai criteri prestabiliti e improntati al conseguimento di un uso ottimale delle risorse. Nel caso del Portogallo (Continente) i costi di riferimento verranno convalidati sulla base di *benchmark* indipendenti del settore. La Danimarca ha anche manifestato l'intenzione di usare i costi di riferimento nelle diverse fasi della creazione di progetti per le zone umide. Questi costi non erano però ancora stati definiti al momento dell'audit, per cui la Corte non può valutare l'adeguatezza dei *benchmark* sulla base dei quali questi costi di riferimento verranno definiti.

Altre questioni relative all'ammissibilità

71

La Corte ha rilevato che, in Danimarca, per gli INP ammissibili per tutti i tipi di intervento a livello nazionale vengono pianificati studi di fattibilità (cfr. **riquadro 3**). Il nuovo regolamento FEASR stabilisce esplicitamente che gli studi di fattibilità costituiscono una spesa ammissibile anche quando, in base ai loro risultati, non sono effettuate spese di investimento¹⁸. Nondimeno, la Corte ritiene che concedere per *default* il sostegno agli INP agli studi di fattibilità è contrario al principio di economia, soprattutto alla luce dell'esperienza del periodo precedente in cui molti studi di fattibilità con esito positivo non avevano dato luogo ad alcun investimento. Inoltre, la Corte ritiene che la diffusione dell'uso degli studi di fattibilità potrebbe comportare il rischio che altri costi generali, come le spese di consulenza professionale, possano essere classificati come studi di fattibilità, evitando quindi di applicare il criterio di ammissibilità che prevede che tali costi generali siano collegati ad effettive spese di investimento.

18 Articolo 45 del regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio.

Conclusioni e raccomandazioni

72

Come parte della politica di sviluppo rurale dell'UE, gli Stati membri possono utilizzare il bilancio dell'UE per sovvenzionare i costi degli investimenti non produttivi. Gli INP sono investimenti che non dovrebbero generare un significativo rendimento economico per chi lo realizza, ma contribuire ad un uso sostenibile dei terreni agricoli. In particolare, gli INP svolgono un ruolo complementare nel contribuire a conseguire gli obiettivi stabiliti o ad adempiere agli impegni agroambientali che possono essere assunti nell'ambito di altri regimi ambientali, o nell'accrescere il valore ambientale delle zone protette. In considerazione del loro carattere non produttivo, gli Stati membri applicano agli INP tassi di aiuto pubblico superiori a quelli concessi ad altri investimenti produttivi, e raggiungono spesso il 100 % dei costi di investimento totali.

73

Il quesito di audit era il seguente: «Gli INP hanno fornito un contributo efficace in termini di costi all'uso sostenibile dei terreni agricoli?» La Corte conclude che complessivamente il sostegno agli INP ha contribuito al conseguimento degli obiettivi collegati all'uso sostenibile dei terreni agricoli, ma in un modo non efficace in termini di costi.

74

La Corte ha rilevato che gli Stati membri hanno concentrato il sostegno agli INP su tipi di investimenti che potevano potenzialmente rispondere alle loro esigenze agroambientali. Ciò è confermato dai progetti del campione che sono stati visitati dalla Corte, il 71 % dei quali rispondeva a esigenze e ad obiettivi agroambientali individuati dagli Stati membri, segnatamente la protezione della biodiversità e dei

paesaggi. Non sempre però gli INP sono riusciti a svolgere un ruolo complementare nel contribuire a raggiungere specifici obiettivi di altri regimi agroambientali. Spesso, gli INP non sono stati attuati in sinergia con altri regimi e gli aiuti sono stati concessi a beneficiari che non avevano assunto impegni agroambientali supplementari o che non avevano beneficiato di altri programmi di sostegno ambientale. A giudizio della Corte, ciò ha ridotto il potenziale impatto ambientale degli INP (paragrafi 19-23 e 32-34).

Raccomandazione 1 — Complementarità e sinergie con altri regimi di sostegno

- a) Al fine di favorire un maggiore effetto sinergico per il conseguimento degli obiettivi agroambientali, occorre massimizzare la complementarità degli INP. A tal fine, la Commissione dovrebbe incoraggiare gli Stati membri ad attuare gli INP in maggiore sinergia con altre misure di sviluppo rurale e/o regimi ambientali. Più concretamente, la Commissione dovrebbe monitorare l'attuazione degli INP da parte degli Stati membri attraverso le relazioni annuali di attuazione che, a partire dal 2017, dovrebbero includere anche il numero e la percentuale di progetti di INP che sono stati attuati in sinergia con altre misure di sviluppo rurale o regimi di sostegno ambientale, compresi i progetti integrati.
- b) Gli Stati membri dovrebbero includere, nei loro piani di valutazione, una valutazione del grado di sinergia ottenuto tra gli INP e le altre misure di sviluppo rurale o regimi ambientali.

Conclusioni e raccomandazioni

75

L'efficacia complessiva del sostegno ha risentito della debolezze delle procedure di selezione applicate dagli Stati membri. A causa di queste debolezze, gli Stati membri hanno finanziato investimenti che erano inammissibili e che, in quanto tali, non contribuivano agli obiettivi del regime di sostegno, o hanno selezionato le domande di progetti senza verificare adeguatamente il rispetto di tutti i criteri di selezione essenziali. Gli Stati membri inoltre hanno usato procedure di selezione non del tutto trasparenti (paragrafo 24).

Raccomandazione 2 — Selezione delle domande di progetti di INP

- a) Gli Stati membri dovrebbero far sì che le procedure di selezione siano trasparenti e applicate in modo efficace. In particolare, gli Stati membri dovrebbero rendere pubblici tutti i criteri utilizzati per la selezione e la prioritizzazione degli INP e verificare efficacemente la conformità a tali criteri. Dovrebbero inoltre garantire una adeguata separazione delle funzioni tra le organizzazioni e le persone coinvolte nella trasmissione e nella selezione delle domande.
- b) Per il nuovo periodo di programmazione, la Commissione dovrebbe fornire agli Stati membri orientamenti sui criteri di selezione, prestando particolare attenzione alla loro trasparenza e pertinenza, e verificare che gli Stati membri applichino procedure adeguate per la selezione dei progetti.

76

L'audit ha rilevato che né la Commissione né gli Stati membri avevano informazioni pertinenti sui risultati diretti del sostegno agli INP. Mancavano dati fondamentali sulla performance, quali l'aumento del numero di strutture tradizionali o le caratteristiche paesaggistiche ripristinate, o la misura in cui gli INP hanno contribuito alla protezione della biodiversità. Diverse ragioni possono spiegare tale situazione. In primo luogo, gli Stati membri non hanno definito, durante la fase di programmazione, indicatori relativi alla situazione di partenza (*baseline*) che consentissero una adeguata assegnazione delle risorse e un successivo confronto con i progressi conseguiti. Secondariamente, gli indicatori comuni di monitoraggio usati per aggregare i dati sulla performance a livello di Stato membro e di UE misuravano soltanto i dati relativi alle risorse e alle realizzazioni (input e output), come gli importi spesi, il numero di aziende che hanno ricevuto il sostegno e il volume totale degli investimenti.

77

In assenza di specifici indicatori di risultato, alcuni Stati membri hanno accorpato le valutazioni degli INP con quelle di altri regimi ambientali, presupponendo ottimisticamente che a una data performance di questi ultimi corrispondesse una tendenza analoga per gli INP, nonostante la mancanza di dati obiettivi relativi alle realizzazioni conseguite grazie al sostegno agli INP (cfr. paragrafi 25-31).

Raccomandazione 3 — Monitoraggio e valutazione

- a) La Commissione dovrebbe assicurarsi che il contributo fornito dagli INP al conseguimento degli obiettivi agroambientali dell'UE venga monitorato, o almeno valutato in modo specifico, durante la valutazione del periodo di programmazione 2014-2020. A tal fine, la Commissione dovrebbe consigliare agli Stati membri in cui il sostegno agli INP è significativo, di definire specifici indicatori di risultato per i tipi di INP finanziati più di frequente.
- b) Gli Stati membri dovrebbero riportare tali indicatori nelle relazioni annuali di attuazione a partire dal giugno 2016. Questi Stati membri dovrebbero includere le valutazioni dei risultati degli INP nei loro piani di valutazione.

78

Sebbene la maggior parte dei progetti visitati dalla Corte abbia contribuito positivamente a rispondere alle esigenze e a conseguire gli obiettivi agroambientali degli Stati membri, affinché tale contributo sia efficace dal punto di vista dei costi è essenziale che i costi degli INP supportati siano ragionevoli e giustificati, a maggior ragione considerando che i beneficiari potrebbero essere meno incentivati a contenere i costi per effetto degli elevati tassi di sostegno pubblico (fino al 100 %). Tuttavia, la Corte ha rilevato elementi che segnalavano l'evidente presenza di costi irragionevoli nel 75 % di questi progetti. Di conseguenza, solo 5 dei 28 progetti sottoposti ad audit (18 %) sono risultati efficaci in termini di costi.

79

Le debolezze osservate riguardo alla ragionevolezza dei costi degli INP non si limitano ai soli progetti del campione, dal momento che i casi concreti individuati sono imputabili a debolezze dei sistemi di gestione e controllo degli Stati membri. In particolare, essi hanno rimborsato costi di investimento sulla base di costi unitari molto superiori a quelli effettivi di mercato o non hanno adeguatamente verificato la realtà dei costi dichiarati, o hanno accettato l'offerta più costosa per effettuare l'investimento senza richiedere ai beneficiari una giustificazione o senza confrontare i costi proposti con costi di riferimento (*benchmark*).

80

Inoltre, l'audit ha riscontrato, in tutti gli Stati membri controllati, molti casi di INP palesemente remunerativi che hanno beneficiato dei tassi di aiuto massimi stabiliti per questo tipo di investimenti; il che significa che, nella maggior parte dei casi, sono stati interamente finanziati con fondi pubblici. A giudizio della Corte, il fatto che gli Stati membri non abbiano ridotto questi tassi di aiuto elevati tenendo conto della remuneratività ha determinato esborsi eccessivi per i costi di investimento in questione. Infatti, una volta dedotti gli utili prodotti dagli investimenti per i beneficiari, i costi sostenuti potrebbero risultare in realtà inferiori agli aiuti concessi (cfr. paragrafi 35-50).

Raccomandazione 4 — Intensità dei tassi di aiuto e ragionevolezza dei costi

- a) Gli Stati membri dovrebbero definire, prima possibile, criteri adeguati per stabilire la remuneratività degli INP che beneficiano dei tassi di aiuto più elevati. Tali criteri dovrebbero prendere in considerazione, ad esempio, i benefici economici e agronomici, il grado di assistenza finanziaria necessaria per incitare ad intraprendere gli INP e il tasso di aiuto di base applicabile agli investimenti produttivi nella stessa area geografica. Sulla base di questa valutazione, gli Stati membri dovrebbero modulare l'intensità del sostegno.
- b) La Commissione dovrebbe inoltre fornire ulteriori indicazioni sulla definizione di tali criteri e promuovere l'attuazione attraverso il comitato di sorveglianza.
- c) Gli Stati membri dovrebbero attuare, quanto prima, procedure per evitare che i costi degli INP sostenuti superino quelli per beni, servizi o lavori simili offerti sul mercato. Più concretamente, gli Stati membri dovrebbero definire *benchmark* e/o costi di riferimento adeguati a fronte dei quali verificare sistematicamente i costi degli INP nell'ambito dei controlli amministrativi. Tali controlli devono includere la verifica che i costi dichiarati siano stati effettivamente sostenuti dai beneficiari.
- d) La Commissione dovrebbe tener conto delle informazioni fornite dagli Stati membri sulla controllabilità e verificabilità delle misure al momento dell'approvazione dei loro PSR 2014-2020, per far sì che gli Stati membri definiscano ed attuino procedure adeguate in materia di ragionevolezza dei costi.
- e) La Commissione dovrebbe, nel quadro del suo piano pluriennale di audit, verificare l'effettiva applicazione dei controlli previsti per garantire la ragionevolezza dei costi.

81

Il sostegno FEASR agli INP continua nel periodo di programmazione 2014-2020, ma la Commissione e gli Stati membri non hanno ancora ovviato alla maggior parte delle debolezze individuate dalla Corte. Questo perché non è stato fatto abbastanza per individuare tempestivamente le debolezze, così che le necessarie azioni correttive potessero entrare in vigore prima dell'inizio del nuovo periodo. Da un lato, gli Stati membri non hanno analizzato le cause delle irregolarità rilevate dai loro stessi controlli per migliorare la gestione del regime. Dall'altro, gli audit della Commissione sono stati eseguiti troppo tardi per poter aiutare gli Stati membri ad individuare e correggere le carenze gestionali durante il periodo di attuazione 2007-2013 (cfr. paragrafi 51-71).

Raccomandazione 5 — Individuazione delle carenze gestionali

- a) Gli Stati membri dovrebbero definire, prima di eseguire i primi controlli in loco per il periodo di programmazione 2014-2020, un metodo per consolidare ed analizzare tempestivamente le cause degli errori rilevati durante tali controlli. I risultati di questa analisi dovrebbero determinare, ove applicabile, miglioramenti dei sistemi di gestione e controllo del regime degli INP. Gli Stati membri dovrebbero comunicare tali miglioramenti nelle relazioni annuali di attuazione a partire dal giugno 2016 in avanti.
- b) Nel pianificare futuri audit, la Commissione dovrebbe tenere debitamente conto dell'entità delle debolezze individuate dalla Corte in questo settore di spesa, indipendentemente dalla loro modesta importanza finanziaria.

La presente relazione è stata adottata dalla Sezione I, presieduta da Augustyn KUBIK, membro della Corte, a Lussemburgo nella riunione dell'11 novembre 2015.

Per la Corte dei conti europea



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Presidente

Le principali caratteristiche della misura FEASR di sostegno agli investimenti non produttivi in agricoltura

	Periodo di programmazione 2007-2013	Periodo di programmazione 2014-2020
Titolo/azioni	Misura 216 — Sostegno agli INP Investimenti che non determinano un significativo aumento del valore o della redditività dell'azienda agricola	Misura 4.4 — Sostegno agli INP collegato al conseguimento degli obiettivi agro-climatico-ambientali Investimenti che non determinano un significativo aumento del valore o della redditività dell'azienda agricola
Motivazione	Il sostegno è necessario per gli INP quando questi servono per conseguire: <ul style="list-style-type: none"> — impegni assunti nell'ambito di regimi agroambientali; — altri obiettivi agroambientali; — accrescimento nell'azienda del valore in termini di pubblica utilità delle zone Natura 2000 interessate o altre zone di grande pregio naturale. 	Il sostegno è necessario per gli INP collegati al conseguimento degli obiettivi agro-climatico-ambientali, tra cui: <ul style="list-style-type: none"> — status di conservazione della biodiversità di specie e habitat; — accrescimento del valore in termini di pubblica utilità delle zone Natura 2000 interessate o altri sistemi agricoli di grande pregio naturale negli Stati membri.
Beneficiari	— Agricoltori e/o proprietari terrieri	— Agricoltori e/o proprietari terrieri
Tipi di attività	<ul style="list-style-type: none"> — Cambiamento di destinazione dei terreni — Recupero di zone umide — Conversione da terreno agricolo a terreno paludoso — Costruzione/gestione di biotopi/habitat — Conduzione di colture perenni di alto pregio 	<ul style="list-style-type: none"> — Lavori nel quadro degli impegni agro-climatico-ambientali — Recinzioni e altri lavori per facilitare la gestione della conservazione — Ripristino di zone umide e brughiere — Ripristino delle caratteristiche paesaggistiche — Muretti a secco

Allegato II

Sintesi degli INP visitati in loco

Stato membro	Descrizione	Fondi FEASR approvati (euro)	Complementarità ¹		INP ²	Tasso di aiuto (%)	Obiettivo ambientale ³		Ammissibilità ⁴	Ragionevolezza dei costi ⁵	Efficacia complessiva in termini di costi ⁶
			Sinergia	Generale			Proposto	Raggiunto			
DK ⁷	Piantagioni	107 786		Si	Parzialmente	60	Miglioramento del paesaggio e del biotopo	Si	Si	No	No
DK	Pascolo	29 132		Si	Parzialmente	75	Miglioramento del paesaggio e del biotopo	Si	Parzialmente	No	No
DK	Zona umida	2 089 870		Si	Si	100	Protezione/Miglioramento ambiente acquatico	No	Parzialmente	No	No
DK	Studio preliminare su zone umide	48 523		Si	No	100	Protezione/Miglioramento ambiente acquatico	No	No	No	No
DK	Siepi	6 926		Si	Parzialmente	60	Miglioramento del paesaggio e del biotopo	Si	Si	No	No
DK	Pascolo	43 529		Si	Parzialmente	75	Miglioramento del paesaggio e del biotopo	Si	Si	No	No
IT	Muretti a secco	251 245		Si	Parzialmente	100	Paesaggio	No	No	No	No
IT	Muretti a secco	975 328		Si	Parzialmente	100	Paesaggio	Si	Si	No	No
IT	Muretti a secco	208 760		Si	Parzialmente	100	Paesaggio	Si	Si	No	No
IT	Muretti a secco	200 397		Si	Parzialmente	100	Paesaggio	Si	Parzialmente	No	No
IT	Zone umide	35 759		Si	No	100	Biodiversità/ Paesaggio	No	No	No	No
IT	Zone umide	492 196		Si	Si	100	Biodiversità/ Paesaggio	No	No	Si	No
UK ⁸	Ponte sospeso	407 408 ⁸	Si		Si	99	Paesaggio	Si	Parzialmente	No	No
UK	Caratteristiche di accesso — Zone umide	264 576	Si		Si	99	Accesso pubblico e conservazione della flora e fauna selvatiche	Si	Si	Si	Si
UK	Pascoli delle <i>Culm measures</i>	294 845	Si		Parzialmente	95	Biodiversità, conservazione della flora e fauna selvatiche	No	No	No	No
UK	Muretti in pietra, rimboschimento	166 883	Si		Parzialmente	65	Biodiversità/ Paesaggio	Si	Si	Si	Si
UK	Torbiere basse attive	1 027 307	Si		Si	100	Biodiversità, conservazione della flora e fauna selvatiche	Si	Parzialmente	No	No

Stato membro	Descrizione	Fondi FEASR approvati (euro)	Complementarità ¹		INP ²	Tasso di aiuto (%)	Obiettivo ambientale ³		Ammissibilità ⁴	Ragione-vocezza dei costi ⁵	Efficacia complessiva in termini di costi ⁶
			Sinergia	Generale			Proposto	Raggiunto			
UK	Torbiere	1 710 408	Si		Parzialmente	100	Biodiversità e protezione della natura	Si	Si	No	No
UK	Torbiere	1 153 002	Si		Si	100	Biodiversità e protezione della natura	Si	Si	Si	Si
UK	Muretti in pietra	159 183	Si		Parzialmente	68	Paesaggio	Si	Si	Si	Si
UK	Torbiere	622 402	Si		Parzialmente	89	Biodiversità e protezione della natura	Si	Si	Si	Si
UK	Edifici storici	284 775	Si		No	93	Paesaggio	No	No	No	No
PT	Strutture tradizionali	21 721	Si		No	100	Paesaggio	No	No	No	No
PT	Muretti a secco	59 500	Si		Parzialmente	100	Paesaggio	Si	Si	No	No
PT	Muretti a secco	59 500	Si		Parzialmente	100	Paesaggio	Si	Parzialmente	No	No
PT	Muretti a secco	59 500	Si		Parzialmente	100	Paesaggio	Si	Parzialmente	No	No
PT	Muretti a secco	59 479	Si		Parzialmente	100	Paesaggio	Si	Parzialmente	No	No
PT	Strutture tradizionali	25 876	Si		Si	100	Paesaggio	Si	Parzialmente	No	No

- 1 Complementarità: gli INP sono stati considerati attuati in sinergia quando i fondi per gli INP andavano a integrare i pagamenti di altre misure del FEASR e/o di altri regimi ambientali. La complementarità generale si riferisce a quei progetti che non sono stati attuati in sinergia con altri regimi, ma che ne perseguivano gli obiettivi generali.
- 2 Valutazione della significatività delle componenti remunerative dei progetti di INP: quando nulla indica che l'investimento ha prodotto e/o conteneva significative componenti remunerative, l'investimento è considerato *non produttivo*. Quando gli elementi remunerativi osservati sono considerati non significativi, ma alla luce degli elevati tassi di aiuto la Corte ha ritenuto che questi elementi avrebbero dovuto essere considerati per ridurre i tassi di aiuto, l'investimento è considerato *parzialmente produttivo*. Gli investimenti che hanno manifestamente influenzato l'attività commerciale o produttiva principale del beneficiario sono stati considerati dotati di una «significativa» componente remunerativa.
- 3 Valutazione del contributo fornito o meno dal progetto di INP al conseguimento dell'obiettivo/i ambientale/i proposto/i (Si/No). Nel caso gli INP siano stati valutati non ammissibili, la Corte ritiene che il progetto di INP in questione non abbia contribuito agli obiettivi della misura.
- 4 Valutazione dell'ammissibilità dei progetti di INP in base alla loro natura e ai loro costi (Si/No/Parzialmente). «Parzialmente» indica l'esistenza di costi non ammissibili che non incidono sulla totalità del progetto di INP.
- 5 Valutazione della ragionevolezza dei costi dei progetti di INP (Si/No). Tiene conto dell'esistenza di adeguate procedure di gara e/o dell'uso di costi di riferimento ragionevoli e se l'alta intensità dell'aiuto ha tenuto conto delle caratteristiche di remuneratività del progetto.
- 6 Efficacia in termini di costi (Si/No): gli investimenti non produttivi sono considerati efficaci in termini di costi quando soddisfano i seguenti due criteri i) sono efficaci, nel senso che sono ammissibili, rispondono a necessità agroambientali e/o contribuiscono al conseguimento di un obiettivo agroambientale individuato dagli Stati membri nei loro PSR e ii) nulla indica che lo stesso investimento avrebbe potuto essere attuato a costi inferiori. (ossia i costi di investimento sono ragionevoli). Quando gli investimenti efficaci avrebbero potuto essere attuati a costi inferiori, le risorse non sono state utilizzate in modo ottimale in quanto gli stessi obiettivi e/o risultati avrebbe potuto essere conseguiti a costi inferiori.
- 7 Gli importi in DKK relativi ai progetti danesi sono stati convertiti in euro in base ad un tasso di cambio di 0,13 euro/DKK.
- 8 Gli importi in GBP relativi ai progetti inglesi sono stati convertiti in euro in base ad un tasso di cambio di 1,18 euro/GBP.
- 9 Dai documenti di sovvenzione esaminati non risulta chiaramente il singolo contributo concesso dal FEASR a ciascun progetto finanziato nel Regno Unito. La Corte ha perciò utilizzato il tasso di cofinanziamento medio del FEASR per i progetti della misura 216 nel Regno Unito durante il periodo 2007- maggio 2015, che è stato del 74%. Questo tasso è stato applicato al calcolo degli importi del FEASR per questi progetti.

Sintesi delle necessità, degli obiettivi e dei tipi di INP per Stato membro

Stato membro	Necessità ed obiettivi individuati	Descrizione dei tipi di INP
Regno Unito (Inghilterra)	<ul style="list-style-type: none"> — Conservazione della flora e della fauna selvatiche — Protezione di risorse naturali — Adattamento dei metodi colturali — Mantenimento della qualità e delle caratteristiche paesaggistiche — Promozione dell'accesso e della comprensione da parte del pubblico 	<ul style="list-style-type: none"> — Delimitazioni tradizionali — Recinzione in associazione con lavori di conservazione — Lavori associati al rimboscimento e alla gestione forestale — Ripristino delle brughiere e zone umide — Controllo di boscaglia e felceti — Conversione dei terreni in brughiere e pascoli ricchi di specie — Ripristino delle caratteristiche paesaggistiche — Strutture per specie specifiche — Modifica delle vie di accesso e transito delle aziende
Portogallo (Continente)	<ul style="list-style-type: none"> — Mantenimento della qualità e delle caratteristiche paesaggistiche — Mantenimento della struttura ecologica dei sistemi agricoli per preservare le zone ad alto valore paesaggistico — Mantenimento di specifici habitat 	<ul style="list-style-type: none"> — Muretti a secco — Strutture tradizionali — Protezione delle zone ripariali — Recinzione (per proteggere dall'attività degli animali selvatici) — Delimitazioni tradizionali — Strutture di gestione idrica
Danimarca	<ul style="list-style-type: none"> — Conservazione della flora e della fauna selvatiche — Protezione di risorse naturali — Adattamento dei metodi colturali — Mantenimento della qualità e delle caratteristiche paesaggistiche — Promozione dell'accesso e della comprensione da parte del pubblico 	<ul style="list-style-type: none"> — Manutenzione degli elementi paesaggistici e culturali — Creazione vegetazione migliorativa del paesaggio e del biotopo — Ripristino di argini — Operazione che incoraggia l'uso sostenibile e l'accesso del pubblico al patrimonio naturale rurale — Creazione di zone umide permanenti — Inondazione periodica e ricorrente dei terreni agricoli — Rimozione di arbusti e recinzioni — Ripristino delle condizioni idrologiche — Conversione dei terreni agricoli in pascoli permanenti
Italia (Puglia)	<ul style="list-style-type: none"> — Conservazione della biodiversità — Protezione e diffusione dei sistemi agroforestali ad alto valore naturalistico — Protezione del paesaggio 	<ul style="list-style-type: none"> — Muretti a secco — Piccole zone umide costruite — Interventi su zone umide, come torri per avvistamento della fauna selvatica, camminamenti — Interventi per l'impianto di siepi

Sintesi

I
Gli investimenti non produttivi (INP) non dovrebbero generare un significativo rendimento economico per chi li realizza. Ciò non significa che non ci si possa attendere o che non sia accettabile alcun rendimento economico. La maggior parte degli investimenti presenta sempre un elemento di rendimento anche se l'investimento è di natura puramente non produttiva, come ad esempio nel caso della realizzazione di siepi con alberi o cespugli che, quando potati o tagliati, possono fornire biomassa da impiegare come fonte di energia elettrica. È quindi difficile effettuare un investimento completamente non produttivo.

Le autorità di gestione possono ridurre l'intensità dell'aiuto, ma se si vogliono conseguire gli obiettivi ambientali occorre stimare l'impatto di una simile riduzione sull'attuazione della misura al fine di garantire l'effettivo conseguimento di tali obiettivi.

II
La differenza nel tasso di aiuto massimo tra investimenti produttivi e non produttivi è dovuta al fatto che questi ultimi per definizione non dovrebbero apportare significativi benefici economici. Pertanto, in assenza di un tasso di aiuto più elevato, gli obiettivi agro-climatico-ambientali non potrebbero essere raggiunti.

IV
L'articolo 24, paragrafo 2, lettera d), del regolamento (UE) n. 65/2011 della Commissione impone agli Stati membri di valutare la ragionevolezza dei costi durante i controlli amministrativi ricorrendo a un sistema di valutazione adeguato, ad esempio in base a spese di riferimento o al raffronto delle diverse offerte, oppure mediante un comitato di valutazione. Tale disposizione è stata mantenuta per il periodo di programmazione 2014-2020.

Gli Stati membri devono altresì garantire l'ammissibilità dei progetti, valutarli in base ai criteri di selezione fissati di concerto con il comitato di controllo e classificarli in base alla qualità. La Commissione ha fornito orientamenti sull'ammissibilità e sulla selezione per aiutare gli Stati membri e le regioni con la programmazione e l'attuazione dei PSR 2014-2020.

V
Quando il livello di sostegno si basa sui costi standard e sulle ipotesi standard di mancato guadagno, gli Stati membri devono garantire che i calcoli contengano unicamente elementi verificabili, che siano basati su valori assodati mediante opportune perizie e che siano differenziati a livello regionale o locale se necessario.

Quando il livello di sostegno si basa su opzioni di costo semplificate, è necessaria un'approfondita valutazione ex ante del metodo di calcolo, che sarà applicabile a qualsiasi costo rientri nella categoria selezionata.

Tali metodi dovrebbero garantire che i costi sostenuti e dichiarati siano ragionevoli e dovrebbero contribuire a giustificare i pagamenti proposti dagli Stati membri.

VI
La Commissione svolge audit di conformità negli Stati membri per verificare che le spese sostenute siano conformi alla normativa. Poiché tali audit hanno anche rivelato debolezze relative alla ragionevolezza dei costi, sono già state apportate sostanziali rettifiche finanziarie ed è attualmente in corso una serie di procedure di verifica della conformità che dovrebbe tradursi in ulteriori rettifiche finanziarie.

VII

Il sistema comune per il monitoraggio e la valutazione (CMES) fornisce informazioni di monitoraggio su quanto è oggetto di aiuto. Un'analisi più approfondita dell'efficacia di tutte le misure rispetto agli obiettivi dei programmi sarà condotta in occasione della valutazione ex post. È necessario, tuttavia, trovare un equilibrio tra quanto può essere realizzato mediante il monitoraggio e la valutazione tenendo conto del rischio di eccessivi oneri amministrativi e dei vincoli finanziari. La raccolta di indicatori di risultato specifici per gli INP può rivelarsi onerosa.

VIII

In merito al periodo di programmazione 2014-2020, la Commissione ha rafforzato le disposizioni e gli orientamenti relativi alla ragionevolezza dei costi.

Il programma di lavoro di audit è determinato sulla base di un'analisi del rischio, in cui l'elemento fondamentale è il livello di spesa. Poiché l'importo per il finanziamento degli INP è relativamente basso, si dà la precedenza a misure di maggiore rilievo finanziario in cui le debolezze nel sistema di gestione e controllo potrebbero avere un'incidenza finanziaria maggiore sul bilancio dell'UE.

IX Primo trattino

La Commissione accetta questa raccomandazione.

La Commissione ritiene che il nuovo periodo di programmazione 2014-2020 dia la possibilità di aumentare le sinergie tra le misure di sviluppo rurale in direzione degli obiettivi politici. Sebbene non tutti gli INP debbano essere direttamente complementari ad altre misure e regimi di sviluppo rurale, nei casi in cui sussista tale complementarietà, la Commissione incoraggerà gli Stati membri interessati a riferire nelle loro relazioni annuali di attuazione il numero e la proporzione di progetti INP connessi al raggiungimento degli impegni agro-climatico-ambientali.

IX Secondo trattino

Questa parte della raccomandazione è per gli Stati membri.

IX Terzo trattino

Questa raccomandazione è per gli Stati membri.

IX Quarto trattino

La Commissione accetta questa raccomandazione.

I criteri di selezione sono definiti dagli Stati membri dopo aver consultato il comitato di controllo cui la Commissione partecipa con funzione consultiva.

La Commissione ha fornito orientamenti sui criteri di ammissibilità e di selezione per aiutare gli Stati membri e le regioni nella programmazione e nell'attuazione dei PSR 2014-2020.

La Commissione continuerà a svolgere audit di conformità negli Stati membri conformemente alla propria pianificazione degli audit per verificare che le spese sostenute siano conformi alla normativa, compresa la procedura idonea per la selezione e la valutazione dei progetti. Le misure e gli organismi pagatori da sottoporre ad audit sono decisi sulla base di un'analisi del rischio, in cui l'elemento fondamentale è il livello di spesa.

IX Quinto trattino

La Commissione accetta questa raccomandazione.

Il sistema comune per il monitoraggio e la valutazione 2014-2020 controllerà l'attuazione della misura, mentre la valutazione ne considererà la performance nel contesto degli obiettivi di sviluppo rurale pertinenti.

IX Sesto trattino

Questa raccomandazione è per gli Stati membri.

IX Settimo trattino

Questa raccomandazione è per gli Stati membri.

IX Ottavo trattino

La Commissione accetta questa raccomandazione.

Le autorità di gestione possono ridurre l'intensità dell'aiuto, ma se si vogliono realizzare gli obiettivi ambientali occorre stimare l'impatto di una simile riduzione sull'attuazione della misura al fine di garantire l'effettivo conseguimento di tali obiettivi.

IX Nono trattino

Questa raccomandazione è per gli Stati membri.

IX Decimo trattino

La Commissione accetta questa raccomandazione.

La Commissione continuerà a svolgere audit di conformità negli Stati membri in linea con la propria pianificazione pluriennale degli audit per verificare che le spese sostenute siano conformi alla normativa, ivi compresa la ragionevolezza dei costi. Le misure e gli organismi pagatori da sottoporre ad audit sono decisi sulla base di un'analisi del rischio.

IX Undicesimo trattino

Questa raccomandazione è per gli Stati membri.

IX Dodicesimo trattino

La Commissione accetta in parte questa raccomandazione.

La Commissione prende in debita considerazione le constatazioni della Corte nel definire la propria pianificazione degli audit.

Tuttavia, il programma pluriennale di audit è determinato sulla base di un'analisi del rischio, in cui un elemento importante è il livello di spesa. Poiché l'importo per il finanziamento degli investimenti non produttivi è relativamente basso, si attribuisce priorità a misure di maggiore rilievo finanziario in cui le debolezze nel sistema di gestione e controllo potrebbero avere un maggiore impatto finanziario sul bilancio dell'UE.

Introduzione

08

La differenza nel tasso di aiuto massimo tra investimenti produttivi e non produttivi è dovuta al fatto che questi ultimi per definizione non dovrebbero apportare significativi benefici economici. Pertanto, in assenza di un tasso di aiuto più elevato gli obiettivi agro-climatico-ambientali non potrebbero essere conseguiti.

Osservazioni

19

La finalità degli INP è di contribuire agli obiettivi e alle priorità generali dello sviluppo rurale. In tal senso, gli INP sono complementari ad altre misure di sviluppo rurale nel perseguire gli obiettivi agro-ambientali (e nel 2014-2020 anche climatici). Anche se la sinergia tra INP e altre misure di sviluppo rurale può essere raggiunta stabilendo una connessione in fase di attuazione (ad esempio collegando i progetti INP alla realizzazione di specifici impegni agro-climatico-ambientali), gli INP possono altresì contribuire agli obiettivi agro-climatico-ambientali, a Natura 2000 e a sistemi ad alto valore naturalistico come misura indipendente.

21

Cfr. la risposta comune al paragrafo 19.

22

La Commissione ritiene che si debba escludere a priori una sovrapposizione di impegni che potrebbe determinare un doppio finanziamento.

Gli obiettivi delle misure 214 e 216 sono diversi e chiaramente definiti nei PSR. Il sostegno nel quadro della misura 214 ha l'impegno di preservare (tra l'altro) i muretti a secco esistenti, mentre gli INP possono sostenerne la ricostruzione/ripristino. In alcuni casi, tuttavia, può risultare difficile stabilire una netta linea di demarcazione determinando un maggiore onere amministrativo.

23

Cfr. la risposta comune della Commissione al paragrafo 19.

24

Per quanto riguarda il periodo di programmazione 2014-2020, i criteri di selezione sono obbligatori per il sostegno agli INP.

Cfr. anche la risposta della Commissione al paragrafo 19.

Riquadro 3 a)

Visto il contributo previsto degli investimenti non produttivi agli obiettivi ambientali, escludere gli studi di fattibilità dai costi ammissibili potrebbe gravemente comprometterne la realizzazione.

Gli studi di fattibilità dovrebbero aiutare a decidere se un investimento debba essere intrapreso o no. Con uno studio di fattibilità si può giungere alla conclusione che l'investimento non contribuirà agli obiettivi del regime di sostegno. I casi in cui lo studio di fattibilità ha consentito di giungere a una conclusione positiva sull'investimento, che non è stato poi intrapreso, devono essere esaminati singolarmente. I vincoli di bilancio possono rappresentare una delle ragioni della mancata attuazione del progetto che è stato oggetto dello studio di fattibilità.

27

La Commissione ha raccomandato agli Stati membri di definire ulteriori indicatori in base a solide analisi costi/benefici. Tuttavia, definire ulteriori situazioni di partenza per tutte le sottomisure non è sempre possibile e comporterebbe un maggiore onere amministrativo.

Riquadro 4

Raramente sono disponibili statistiche esaustive relative a caratteristiche ambientali specifiche come i muretti in pietra, e sarebbe costoso reperirle.

28

Il QCMV è uno degli strumenti che consentono di valutare l'impatto degli investimenti.

Gli indicatori di risultato, come il numero di ettari soggetti a regimi di gestione del territorio efficaci, sono importanti in quanto fungono da input per le valutazioni finalizzate a esaminare i contributi del gruppo di misure pertinente.

Cfr. anche la risposta della Commissione al paragrafo 27.

30

La valutazione intermedia per il periodo di programmazione 2007-2013 è giunta con troppo anticipo affinché i risultati potessero essere misurati. Per quanto riguarda il periodo di programmazione 2014-2020, le relazioni di attuazione migliorate nel 2017 e 2019 sostituiranno la valutazione intermedia.

31

La raccolta di indicatori di risultato specifici per gli INP può rivelarsi onerosa. Un'analisi più approfondita dell'efficacia di tutte le misure rispetto agli obiettivi dei programmi sarà condotta in occasione della valutazione ex post.

33

Anche se i progetti non hanno sempre rispettato le condizioni di ammissibilità, essi possono aver contribuito agli obiettivi della misura.

34

Cfr. la risposta della Commissione al paragrafo 33.

36

Per loro natura gli INP non dovrebbero produrre un significativo rendimento economico, anche se non sono da escludere alcuni limitati benefici economici. Qualora i benefici economici siano superiori a quelli ambientali, il relativo investimento dovrebbe essere finanziato nell'ambito della misura 121. La distinzione tra le due misure è valutata al momento dell'approvazione dei programmi.

Risposta comune della Commissione ai paragrafi 37 e 38

Anche se gli INP dovrebbero essere privi di elementi produttivi, qualsiasi forma di investimento racchiude in sé almeno un piccolo elemento di «produttività». Ciononostante, tali investimenti dovrebbero restare principalmente non produttivi e le loro caratteristiche «produttive» o remunerative dovrebbero essere limitate.

Le autorità di gestione possono ridurre l'intensità dell'aiuto, ma se si vogliono realizzare gli obiettivi ambientali occorre stimare l'impatto di una simile riduzione sull'attuazione della misura al fine di garantire l'effettivo conseguimento di tali obiettivi.

La differenza nel tasso di aiuto massimo tra investimenti produttivi e non produttivi è dovuta al fatto che questi ultimi per definizione non dovrebbero apportare significativi benefici economici. Pertanto, in assenza di un tasso di aiuto più elevato gli obiettivi agro-climatico-ambientali non potrebbero essere raggiunti.

39

Cfr. la risposta comune della Commissione ai paragrafi 37 e 38.

41

Cfr. la risposta comune della Commissione ai paragrafi 37 e 38.

41 Terzo trattino

Qualora il vantaggio ambientale dell'operazione sia nettamente predominante, gli enti preposti alla gestione delle risorse idriche possono beneficiare della misura autonomamente oppure insieme agli agricoltori, nonostante il potenziale vantaggio economico residuo.

42

La Commissione svolge audit di conformità negli Stati membri per verificare che le spese siano conformi alla normativa. Poiché tali audit hanno anche rivelato debolezze relative alla ragionevolezza dei costi, sono già state apportate sostanziali rettifiche finanziarie ed è attualmente in corso una serie di procedure di verifica della conformità che dovrebbe tradursi in ulteriori rettifiche finanziarie.

50

Cfr. la risposta della Commissione al paragrafo 33.

51

In merito al periodo di programmazione 2014-2020, sono state intraprese le seguenti azioni per risolvere le debolezze relative a programmazione, gestione, controllo e valutazione del sostegno agli INP:

- Sono stati realizzati orientamenti specifici per la misura e orientamenti orizzontali che forniscono informazioni sulle condizioni di ammissibilità e sui criteri di selezione e orientamenti sugli investimenti, compresi gli INP.
- Una valutazione congiunta ex ante da parte dell'autorità di gestione e dell'organismo pagatore è stata resa obbligatoria al fine di stabilire la verificabilità e la controllabilità di tutte le misure presenti nel PSR.

- L'approccio orientato ai risultati è stato rafforzato fissando obiettivi specifici per i programmi e redigendo relazioni durante tutto il periodo di programmazione, sulla base di un sistema comune di monitoraggio e valutazione razionalizzato.
- L'analisi SWOT del PSR mira a stabilire una base di partenza per il monitoraggio e la valutazione del programma.

52

Azioni correttive per affrontare potenziali punti deboli possono essere attuate anche dopo l'adozione dei programmi mediante i relativi emendamenti.

Cfr. anche la risposta della Commissione al paragrafo 51.

55

In alcuni Stati membri, durante la negoziazione del programma 2014-2020 sono state discusse la controllabilità e verificabilità dell'INP e dei relativi contratti di manutenzione.

56

La Commissione svolge audit di conformità negli Stati membri per verificare che le spese siano conformi alla normativa. Se durante tali audit emergono debolezze, vengono applicate rettifiche finanziarie.

Le misure e gli organismi pagatori da sottoporre ad audit sono decisi sulla base di un'analisi del rischio. I fattori di rischio quali l'importanza in termini finanziari, la qualità dei sistemi di controllo, le caratteristiche dell'organismo pagatore, la natura delle misure (la relativa complessità) e qualsiasi altra informazione e constatazione proveniente da altri organismi sono presi in considerazione. L'importanza finanziaria riveste un ruolo fondamentale nel quantificare l'esposizione al rischio. Ciò significa che spese elevate hanno maggiori probabilità di ricevere una collocazione elevata in classifica e sottoposte ad audit.

La misura 216 non è stata interessata dagli audit di conformità durante i primi anni di audit del periodo 2007-2013, quando l'attenzione era puntata sulle misure agro-ambientali che rappresentano oltre il 50% delle spese dichiarate nel contesto dell'asse 2. La misura 216 è stata sottoposta ad audit nel 2014-2015.

57

Il fatto che l'audit sia ancora in corso non significa che lo Stato membro non sia a conoscenza dei risultati preliminari. Nel caso del Portogallo, la lettera sui risultati è stata inviata ad aprile 2014 e l'incontro bilaterale tra lo Stato membro e la Commissione si è svolto nel settembre 2014. Nel caso del Regno Unito, la lettera sui risultati è stata inviata allo Stato membro nel luglio 2014 e l'incontro bilaterale si è svolto nel dicembre 2014.

58

I comitati di controllo che comprendono i responsabili SR, le parti coinvolte nell'SR in senso lato e i servizi della Commissione in funzione consultiva sono concepiti per gestire problemi e lezioni apprese.

La ragione fondamentale per la mancanza di informazioni sulla performance nella valutazione intermedia è costituita dalle tempistiche. Innanzitutto, è necessario un periodo di tempo minimo per avviare e iniziare l'attuazione e, in secondo luogo, tutte le operazioni, ma in particolare quelle nel settore ambientale, richiederanno tempo prima che il risultato di un'operazione possa essere misurato.

60

Cfr. la risposta al paragrafo 19.

61

Cfr. la risposta al paragrafo 22.

62

Cfr. la risposta comune ai paragrafi 27 e 28.

63

La valutazione degli effetti delle misure o sottomisure sarà condotta sulla base degli obiettivi dei programmi cui contribuiscono. Gli obiettivi sono definiti al livello delle focus area per cui sono fissati gli obiettivi ex ante. Il progresso dei programmi rispetto a tali obiettivi è monitorato regolarmente. Questo approccio riflette una politica orientata ai risultati e consente di affrontare meglio gli effetti combinati delle misure rispetto agli obiettivi pertinenti.

Gli Stati membri possono definire ulteriori indicatori specifici per i programmi in base a una serie di misure chiave. Tuttavia, questo non dovrebbe verificarsi sistematicamente per tutte le misure e sottomisure al fine di mantenere i costi di monitoraggio/valutazione a livelli ragionevoli e di evitare un eccessivo onere amministrativo.

In caso di rendimento insufficiente dei programmi rispetto agli obiettivi prefissati, le autorità di gestione possono esaminare ulteriormente le singole misure/sottomisure per individuare le cause dei problemi e intraprendere azioni correttive mirate.

I valutatori ex post analizzeranno ulteriormente la performance delle singole misure/sottomisure.

Inoltre, gli indicatori come definiti nella normativa oppure dagli Stati membri rappresentano solo il punto di partenza di una valutazione. I valutatori possono raccogliere ulteriori informazioni, ad esempio mediante studi dei casi.

Riquadro 10

Il monitoraggio 2014-2020 conterrà anche le spese totali suddivise per sottomisure, compresi gli investimenti non produttivi (4.4). Gli indicatori sono una componente del sistema di monitoraggio e valutazione.

Cfr. anche la risposta della Commissione al paragrafo 63.

65

Durante il periodo di programmazione 2007-2013, la Commissione ha ricordato in diverse occasioni agli Stati membri l'obbligo di fissare criteri di selezione rigorosi, che garantissero una classifica dei progetti qualora gli stanziamenti di bilancio non consentissero di finanziare tutte le domande di progetti ammissibili. Al fine di aiutare gli Stati membri a evitare debolezze nell'applicazione dei criteri di selezione e tenendo in considerazione le precedenti raccomandazioni della Corte dei conti, la Commissione ha fornito orientamenti sull'ammissibilità e la selezione per il periodo di programmazione 2014-2020.

La Commissione, mediante gli audit, può verificare l'impiego dei criteri di selezione. Quando gli audit sono svolti sulle misure di investimento, l'attuazione dei criteri di selezione è in realtà sistematicamente verificata. La Commissione ha imposto rettifiche finanziarie a una serie di Stati membri in cui sono state riscontrate carenze nell'impiego dei criteri di selezione.

66

Per quanto riguarda la Danimarca, i progetti saranno selezionati sulla base dell'efficienza in termini di costi in relazione agli obiettivi della misura (ad esempio area biotopica realizzata/costo del progetto ecc.).

67

Cfr. la risposta comune della Commissione ai paragrafi 37 e 38.

68

La Danimarca ha semplificato il PSR riducendo il numero di possibili INP da sostenere. Questo potrebbe in parte spiegare la riduzione della variabilità dei tassi di aiuto rispetto al precedente PSR.

71

Visto il contributo previsto di questa sottomisura agli obiettivi ambientali, escludere gli studi di fattibilità dai costi ammissibili potrebbe gravemente comprometterne la realizzazione.

La Commissione ritiene che l'intenzione della Danimarca di sostenere gli studi di fattibilità nell'ambito degli investimenti non produttivi sia conforme alla normativa: gli studi di fattibilità sostenuti dovrebbero riuscire a raggiungere conclusioni sugli investimenti negativi.

Conclusioni e raccomandazioni

72

Gli INP non dovrebbero generare un significativo rendimento economico per chi li realizza. Ciò non significa che non ci si possa attendere o che non sia accettabile alcun rendimento economico. La maggior parte degli investimenti presenta sempre un elemento di rendimento anche se l'investimento è di natura puramente non produttiva, come ad esempio nel caso della realizzazione di siepi con alberi o cespugli che, quando potati o tagliati, possono fornire biomassa da impiegare come fonte di energia elettrica. È pertanto difficile realizzare un investimento completamente non produttivo.

Le autorità di gestione possono ridurre l'intensità dell'aiuto, ma se si vogliono realizzare gli obiettivi ambientali, occorre stimare l'impatto di una simile riduzione sull'attuazione della misura al fine di garantire l'effettivo conseguimento di tali obiettivi.

74

Gli obiettivi agro-ambientali fissati dagli INP non devono sempre essere complementari ad altre misure di sviluppo rurale. Nella maggior parte dei casi, il sostegno agli INP era collegato a impegni agro-climatico-ambientali. Tuttavia, è possibile raggiungere gli obiettivi degli INP anche senza un collegamento con altre misure di sviluppo rurale. Ad esempio, sostenere l'acquisto di recinzioni per evitare che i carnivori di grandi dimensioni danneggino il bestiame realizza di per sé l'obiettivo agro-ambientale anche senza essere connesso ad altre misure di sviluppo rurale. Il sostegno agli INP può anche avvenire come misura autonoma che contribuisce a obiettivi agro-climatico-ambientali.

Raccomandazione 1 a)

La Commissione accetta questa raccomandazione.

La Commissione ritiene che il nuovo periodo di programmazione 2014-2020 fornisca l'opportunità di aumentare le sinergie tra le misure di sviluppo rurale in direzione degli obiettivi politici. Sebbene non tutti gli INP debbano essere direttamente complementari ad altre misure e regimi di sviluppo rurale, nei casi in cui sussista tale complementarietà, la Commissione incoraggerà gli Stati membri interessati a riferire nelle loro relazioni annuali di attuazione il numero e la proporzione di progetti INP connessi al raggiungimento degli impegni agro-climatico-ambientali.

Raccomandazione 1 b)

Questa parte della raccomandazione è per gli Stati membri.

75

La Commissione è del parere che si debbano sostenere solo i progetti che rispettano i criteri di selezione e che le procedure di selezione dovrebbero essere chiare e trasparenti.

La selezione delle operazioni è meglio definita nel quadro normativo per il periodo di programmazione 2014-2020 e gli Stati membri/regioni hanno ricevuto linee guida dettagliate al fine di garantire che solo le operazioni e gli investimenti migliori che contribuiscono alle priorità e agli obiettivi del programma fossero selezionati.

Raccomandazione 2 a)

Questa raccomandazione è per gli Stati membri.

Raccomandazione 2 b)

La Commissione accetta questa raccomandazione.

I criteri di selezione sono definiti dagli Stati membri dopo aver consultato il comitato di controllo cui la Commissione partecipa con funzione consultiva.

La Commissione ha fornito orientamenti sull'ammissibilità e sui criteri di selezione per aiutare gli Stati membri e le regioni con la programmazione e l'attuazione dei PSR 2014-2020.

La Commissione continuerà a svolgere audit di conformità negli Stati membri conformemente alla propria pianificazione degli audit per verificare che le spese sostenute siano conformi alla normativa, ivi comprese le procedure idonee per la selezione e la valutazione dei progetti. Le misure e gli organismi pagatori da sottoporre ad audit sono decisi sulla base di un'analisi del rischio, in cui l'elemento fondamentale è il livello di spesa.

76

Il sistema comune per il monitoraggio e la valutazione fornisce informazioni di monitoraggio su quanto è oggetto di aiuto. Un'analisi più approfondita dell'efficacia di tutte le misure rispetto agli obiettivi dei programmi sarà condotta in occasione della valutazione ex post. Tuttavia, è necessario trovare un equilibrio tra quanto può essere fatto mediante il monitoraggio e la valutazione tenendo conto del rischio di eccessivi oneri amministrativi e i vincoli finanziari. Raccogliere indicatori di risultato specifici per gli INP può essere oneroso.

77

Un'analisi più approfondita dell'efficacia di tutte le misure rispetto agli obiettivi dei programmi sarà condotta in occasione della valutazione ex post.

Raccomandazione 3 a)

La Commissione accetta questa raccomandazione.

Il sistema comune per il monitoraggio e la valutazione 2014-2020 controllerà l'attuazione della misura, mentre la valutazione ne considererà la performance nel contesto degli obiettivi di sviluppo rurale pertinenti.

Raccomandazione 3 b)

Questa raccomandazione è per gli Stati membri.

78

La Commissione svolge audit di conformità negli Stati membri per verificare che le spese siano conformi alla normativa. Poiché tali audit hanno anche rivelato debolezze relative alla ragionevolezza dei costi, sono già state apportate rettifiche finanziarie sostanziali ed è attualmente in corso una serie di procedure di verifica della conformità che dovrebbe tradursi in ulteriori rettifiche finanziarie.

79

La conformità con uno dei metodi di selezione di un'offerta (ovvero confronto di diverse offerte, analisi da parte del comitato di valutazione oppure confronto dei costi di riferimento con i costi di altri progetti analoghi) è sufficiente a garantire che vengano selezionate offerte giustificate e ragionevoli in termini di costi. La moltiplicazione degli obblighi può causare un onere amministrativo non necessario.

80

Anche se gli INP dovrebbero essere privi di elementi produttivi, è difficile trovare un investimento che non contenga almeno un elemento di «produttività». In altre parole, è difficile immaginare un investimento puramente non produttivo.

Ciononostante, tali investimenti dovrebbero restare principalmente non produttivi e, pertanto, le loro caratteristiche «produttive» o remunerative dovrebbero essere adeguatamente limitate. Non dovrebbero neanche essere sottovalutati l'onere amministrativo e la complessità connessi all'estrapolazione dei vantaggi economici dalle spese ammissibili.

Gli Stati membri, inoltre, possono ricorrere alle opzioni di costo semplificate per il calcolo e il pagamento delle sovvenzioni. In tal caso, si deve svolgere in anticipo un calcolo onesto, equo e verificabile.

Raccomandazione 4 a)

Questa raccomandazione è per gli Stati membri.

Raccomandazione 4 b)

La Commissione accetta questa raccomandazione.

Raccomandazione 4 c)

Questa raccomandazione è per gli Stati membri.

Raccomandazione 4 d)

La Commissione accetta questa raccomandazione e ha iniziato ad attuarla.

Durante l'analisi dei programmi di sviluppo rurale per il periodo di programmazione 2014-2020, la Commissione si è concentrata sul controllo della sezione di controllabilità e verificabilità delle misure. Se tali spiegazioni erano mancanti o non sufficientemente dettagliate, lo Stato membro era tenuto a fornire ulteriori informazioni.

Raccomandazione 4 e)

La Commissione accetta questa raccomandazione.

La Commissione continuerà a svolgere audit di conformità negli Stati membri in linea con la propria pianificazione pluriennale degli audit per verificare che le spese sostenute siano conformi alla normativa, ivi compresa la ragionevolezza dei costi. Le misure e gli organismi pagatori da sottoporre ad audit sono decisi sulla base di un'analisi del rischio.

81

In merito al periodo di programmazione 2014-2020, la Commissione ha rafforzato le disposizioni e gli orientamenti relativi alla ragionevolezza dei costi nel tentativo di far fronte alle debolezze individuate dalla Corte.

Il programma di lavoro di audit è determinato sulla base di un'analisi del rischio, in cui l'elemento fondamentale è il livello di spesa. Poiché l'importo per il finanziamento degli INP è relativamente basso, si attribuisce priorità a misure di maggiore rilievo finanziario in cui le debolezze nel sistema di gestione e controllo potrebbero avere un maggiore impatto finanziario sul bilancio dell'UE.

Raccomandazione 5 a)

Questa raccomandazione è per gli Stati membri.

Raccomandazione 5 b)

La Commissione accetta in parte questa raccomandazione.

La Commissione prende in debita considerazione le constatazioni della Corte nell'elaborazione della propria pianificazione degli audit.

Tuttavia, il programma pluriennale di audit è determinato sulla base di un'analisi del rischio, in cui un elemento importante è il livello di spesa. Poiché l'importo per il finanziamento degli investimenti non produttivi è relativamente basso, si attribuisce priorità a misure di maggiore rilievo finanziario in cui le debolezze nel sistema di gestione e controllo potrebbero avere un maggiore impatto finanziario sul bilancio dell'UE.

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),
presso le delegazioni dell'Unione europea nei paesi terzi (http://eeas.europa.eu/delegations/index_it.htm),
contattando uno dei centri Europe Direct (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>).

Gli investimenti non produttivi (INP) sono investimenti che non generano utili, redditi o entrate significativi, né aumentano in misura significativa il valore dell'azienda del beneficiario, ma hanno un impatto ambientale positivo. Il sostegno pubblico agli INP è fornito dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e da cofinanziamenti nazionali. Tale sostegno raggiunge spesso il 100 % dei costi totali dell'investimento. La Corte conclude che il sostegno agli INP ha contribuito al conseguimento degli obiettivi collegati all'uso sostenibile dei terreni agricoli, ma in un modo non efficace in termini di costi. Questo perché i costi del 75 % dei progetti visitati erano irragionevolmente elevati. Inoltre, anche se molti di questi progetti presentavano evidenti caratteristiche di redditività, erano interamente finanziati con fondi pubblici. La Corte formula cinque raccomandazioni intese a migliorare l'efficacia in termini di costi degli INP che saranno finanziati nel periodo di programmazione 2014-2020.



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA



Ufficio delle pubblicazioni