



RISPOSTE DELLA COMMISSIONE EUROPEA

ALLA RELAZIONE SPECIALE DELLA CORTE DEI CONTI EUROPEA

Frodi nella politica agricola comune - È ora di fare di più

Indice

SINTESI (paragrafi I-XI).....	2
INTRODUZIONE (paragrafi 1-23).....	3
PORTATA E APPROCCIO DELL'AUDIT (paragrafi 24-27).....	4
OSSERVAZIONI (paragrafi 28-105).....	4
CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI (paragrafi 106-112).....	13
Raccomandazione 1 – Acquisire e condividere conoscenze più approfondite dei rischi di frode e delle misure nella spesa della PAC.....	14
Raccomandazione 2 – Promuovere l'uso delle nuove tecnologie nella prevenzione e individuazione delle frodi nella spesa della PAC.....	15

Il presente documento contiene le risposte della Commissione europea alle osservazioni che figurano nella relazione speciale della Corte dei conti dell'Unione europea, conformemente all'articolo 259 del [regolamento finanziario](#) e pubblicate unitamente alla relazione speciale.

SINTESI (paragrafi I-XI)

Risposte della Commissione

Risposta comune della Commissione alla sintesi

La politica agricola comune (PAC) è una politica autenticamente europea, in quanto gli Stati membri mettono in comune le risorse per attuare una politica comune unica con un unico bilancio europeo.

La spesa nell'ambito del Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) è attuata in regime di gestione concorrente tramite un sistema completo di gestione e di controllo concepito per assicurare la legalità e la correttezza della spesa della PAC, che conta 6,6 milioni di beneficiari.

Quando la Commissione esegue il bilancio nell'ambito della gestione concorrente, i compiti di esecuzione sono condivisi con gli Stati membri. Questi ultimi sono tenuti ad adottare tutti i provvedimenti necessari per garantire che le azioni finanziate dal bilancio dell'UE siano attuate in maniera corretta ed efficace e conformemente alle norme dell'Unione. Gli Stati membri sono tenuti a disporre di sistemi che prevengano, individuino e correggano le irregolarità e le frodi. La normativa PAC prevede che gli Stati membri riconoscano organismi pagatori che siano organismi ad hoc incaricati di gestire e controllare i fondi dell'Unione, in particolare i pagamenti ai beneficiari e la rendicontazione finanziaria alla Commissione.

Contestualmente gli organismi di certificazione designati dagli Stati membri esprimono ogni anno un parere sulla completezza, l'esattezza e la veridicità dei conti annuali dell'organismo pagatore interessato, il corretto funzionamento del suo sistema di controllo interno e la legalità e la correttezza delle spese dichiarate alla Commissione.

Secondo la posizione della Commissione, l'accaparramento dei terreni non costituisce un problema inerente allo sfruttamento di specifiche debolezze della normativa che disciplina la PAC. Tale fenomeno è piuttosto legato alle possibili carenze degli ordinamenti giuridici, della supervisione e della tutela dei diritti individuali negli Stati membri e deve quindi essere affrontato dagli stessi in modo appropriato con un approccio generale relativo allo Stato di diritto.

Gli audit espletati per il riconoscimento dalla direzione generale Agricoltura e sviluppo rurale (DG AGRI) esaminano le misure antifrode attuate dagli organismi pagatori nel contesto delle componenti dei criteri di riconoscimento, in particolare relativamente all'ambiente interno, all'autorizzazione delle domande e al monitoraggio (la valutazione del rischio è effettuata nella fase iniziale per individuare le aree su cui concentrarsi durante l'audit; il rischio di frode è sempre esaminato nella fase preparatoria). Ove pertinente, le risultanze e le raccomandazioni della DG AGRI hanno portato gli organismi pagatori ad attuare piani correttivi o migliorativi.

Il livello di dettaglio della rendicontazione è basato sul giudizio professionale degli organismi di certificazione. Se le attività di tali organismi non hanno fatto emergere contestazioni, essi non sono tenuti a fornire ulteriori dettagli sul lavoro svolto.

Già dal 2018 la Commissione incoraggia il ricorso all'approccio basato sui controlli tramite monitoraggio. Oltre a fornire accesso gratuito ai servizi di accesso ai dati e alle informazioni (DIAS) di Copernicus a fini di monitoraggio della PAC, la Commissione ha elaborato documenti d'orientamento, organizzato vari webinar e riunioni con i portatori di interessi e nel 2021 ha intrapreso azioni di sensibilizzazione sui controlli tramite monitoraggio per affrontare le difficoltà tecniche reali o percepite nell'uso dei dati dei satelliti Sentinel per monitorare la PAC. Di conseguenza nel 2021 il ricorso all'approccio basato sui controlli tramite monitoraggio da parte

degli Stati membri è raddoppiato rispetto al 2020, superando così il traguardo intermedio della Commissione che mirava a coprire il 10 % della superficie agricola utilizzata entro il 2022.

La Commissione accoglie le raccomandazioni della Corte dei conti europea.

INTRODUZIONE (paragrafi 1-23)

Risposte della Commissione:

09. Il concetto di "frode" che lede gli interessi finanziari dell'Unione è definito nell'articolo 3 della direttiva (UE) 2017/1371 (direttiva PIF) relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale, in relazione sia all'azione che all'omissione in materia di: i) spese non relative agli appalti e ii) spese relative agli appalti. Gli "altri reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione" (riciclaggio di denaro, corruzione passiva e attiva, appropriazione indebita) descritti nell'articolo 4 della direttiva PIF dovrebbero essere considerati come appartenenti alla stessa categoria.

11. I concetti di "frode interna" ed "esterna" usati dalla Corte non coincidono con quelli di "indagini interne" ed "esterne" svolte dall'OLAF definiti nell'articolo 4 del regolamento (UE, Euratom) 883/2013.

PRIMO TRATTINO - Se in molti casi le violazioni del segreto professionale o la corruzione passiva possono essere legate anche a una condotta fraudolenta, ciò non si verifica sempre per i conflitti di interesse non dichiarati.

SECONDO TRATTINO - La direttiva TIF distingue la frode in relazione a qualsiasi azione od omissione in materia di: i) spese non relative agli appalti e ii) spese relative agli appalti. L'esame dovrebbe includere "altri reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione", ad esempio la corruzione attiva, che rientrano in questa definizione.

13. PRIMO TRATTINO - Se la Commissione, e in particolare la direzione generale Agricoltura e sviluppo rurale (DG AGRI), è la responsabile in ultima istanza della PAC, essa ne condivide la gestione con gli organismi pagatori degli Stati membri. A partire dal 2015, organismi di certificazione indipendenti negli Stati membri formulano giudizi con cadenza annuale sulla regolarità della spesa degli organismi pagatori.

SECONDO TRATTINO - L'ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) espleta indagini amministrative sulle frodi, sulla corruzione e sulle attività illegali che ledono gli interessi finanziari del bilancio dell'UE, nonché su colpe gravi in seno alle istituzioni dell'UE.

23. Relativamente alle risultanze della Corte in merito all'incompletezza dei dati pubblicati nelle relazioni TIF, la Commissione aveva risposto alla relazione speciale 01/2019 dell'ECA spiegando che la mancata segnalazione di determinati casi nell'anno x non implica che tali casi non saranno mai segnalati. Appunto per questo motivo l'analisi svolta durante la preparazione di una relazione TIF riguarda almeno cinque anni, così da ridurre al minimo l'impatto della mancata segnalazione; sempre per la stessa ragione, si ritiene che gli effetti di una segnalazione non avvenuta (o non tempestiva) incidano sulle stime di individuazione solo in misura limitata e quindi non influiscano in modo significativo sulle conclusioni della Commissione.

La Commissione ritiene che la relazione TIF sia lo strumento più preciso a disposizione per stimare l'impatto della frode sui fondi UE.

PORTATA E APPROCCIO DELL'AUDIT (paragrafi 24-27)

Nessuna risposta da parte della Commissione.

OSSERVAZIONI (paragrafi 28-105)

Risposte della Commissione:

30. La Commissione desidera sottolineare che errori e frodi non sono la stessa cosa.

La Commissione rimanda alla sua risposta alla relazione annuale della Corte del 2019, paragrafo 6.36, e prende atto della valutazione della Corte secondo cui il rischio di frode è maggiore per i settori generalmente soggetti al cofinanziamento basato su rimborsi, a differenza del settore dei pagamenti diretti e delle spese di sviluppo rurale connesse alle superfici, che rappresentano la grande maggioranza della spesa della PAC.

Nell'attuale quadro normativo della PAC è opportuno ricordare che, al momento di effettuare pagamenti basati sui rimborsi, si applicano complesse condizioni e norme di ammissibilità nei casi in cui l'uso mirato dell'aiuto è necessario per raggiungere ambiziosi obiettivi strategici, anche al fine di bilanciare la legittimità e la regolarità con il conseguimento degli obiettivi strategici, tenendo conto nel contempo dei costi di attuazione. Per il periodo 2023-2027 la Commissione intende affrontare tale questione promuovendo l'uso di opzioni semplificate in materia di costi e semplificando la PAC.

FIGURA 6 – FATTORI AVENTI UN IMPATTO SU IRREGOLARITÀ E FRODI

La Commissione ricorda il ruolo significativo riconosciuto dalla Corte del sistema integrato di gestione e di controllo (SIGC), che include il sistema di identificazione delle particelle agricole (SIPA), nel mantenere basso il rischio di errore nei pagamenti connessi alle superfici della PAC (pagamenti diretti e alcune misure di sviluppo rurale).

Cfr. la risposta della Commissione al paragrafo 30.

31. La Commissione sottolinea che creare artificialmente le condizioni per soddisfare i criteri di ammissibilità costituisce un'irregolarità e non necessariamente una frode. Allo stesso tempo, fornire informazioni false per beneficiare indebitamente degli aiuti della PAC costituisce effettivamente un caso specifico di comportamento fraudolento.

Riquadro 3 – Esempi di simulazione di attività e falsificazione di documenti per ottenere fondi UE

La Commissione osserva che il caso della Slovacchia illustrato nel riquadro 3 rappresenta un esempio di un sistema di gestione e di controllo ben funzionante nello Stato membro, che ha

efficacemente prevenuto il danno agli interessi finanziari dell'UE e segnalato correttamente il caso secondo le procedure in atto.

40. Per assicurare che la misura di promozione del vino fosse implementata in condizioni di sicurezza, nel 2016 la DG AGRI ha emanato linee guida¹ sui programmi di sostegno nazionali nel settore vitivinicolo e in particolare su tale misura. Nel 2021 la DG AGRI ha inoltre rilasciato una nota ai delegati degli Stati membri su "questioni tecniche individuate nel settore del vino – promozione in paesi terzi". Si dovrebbe così contribuire a mitigare i rischi in termini di attuazione della misura di promozione nel settore vitivinicolo.

PRIMO TRATTINO – La spesa legata ai costi del personale è limitata per legge al 50 % del costo complessivo della misura di promozione attuata.

SECONDO TRATTINO – I controlli in loco in paesi non-UE sono disciplinati dal regolamento di esecuzione (UE) 2016/1150 della Commissione. Non vi è un obbligo/obiettivo specifico in materia di campionamento minimo dei controlli sulle operazioni sviluppate in paesi terzi. Il regolamento non richiede nemmeno di svolgere controlli in loco nel sito di esecuzione delle azioni, ma solo presso i locali del beneficiario o dell'ente organizzatore. I controlli in loco sulla promozione del vino nei paesi terzi non si incentrano sulla verifica in situ dell'operazione.

TERZO TRATTINO – L'articolo 41 del regolamento di esecuzione (UE) 2016/1150 prevede obblighi particolari quando le attività promozionali sono svolte da un ente organizzatore.

42. La Commissione conferma che il requisito degli ettari ammissibili a disposizione dell'agricoltore deve essere soddisfatto per l'assegnazione di diritti all'aiuto e la relativa attivazione affinché possa essere ricevuto il pagamento corrispondente nel quadro del regime di pagamento di base (BPS) o del regime di pagamento unico per superficie (RPUS).

Riquadro 5 - Che cos'è l'"accaparramento dei terreni"?

Il fenomeno dell'accaparramento dei terreni è più esteso della concentrazione di terreni agricoli e del sostegno nelle mani di pochi beneficiari, di cui la Commissione è al corrente (il 20 % dei beneficiari della PAC concentra circa l'80 % dei pagamenti diretti, il che rispecchia la distribuzione delle proprietà terriere). Rispetto al periodo 2011-2013, la PAC 2014-2022 ha determinato una significativa redistribuzione dei pagamenti diretti verso piccoli agricoltori e zone soggette a vincoli naturali. La nuova CAP 2023-2027 continuerà a promuovere una distribuzione più equa dei pagamenti diretti attraverso strumenti quali la fissazione di un limite massimo, la riduzione dei pagamenti e in particolare l'applicazione del sostegno redistributivo complementare al reddito per la sostenibilità.

Per quanto riguarda l'"accaparramento dei terreni" e le pratiche fraudolente, la Commissione desidera sottolineare che appropriarsi di un terreno in modo illecito (il che implica l'ottenimento di un atto giuridico di proprietà tramite azioni criminali, come atti di violenza o intimidazione) e in seguito soddisfare effettivamente le condizioni di ammissibilità è diverso dal fingere unicamente di

¹ Disponibile all'indirizzo https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/farming/documents/wine-guidelines-national-support-programmes-2016-16-12_en.pdf.

soddisfare tali condizioni presentando documenti falsi e/o falsificati. Quest'ultima questione potrebbe essere individuata dalle misure antifrode dell'organismo pagatore.

47. La Commissione accoglie con favore la valutazione positiva della Corte in merito al ruolo del sistema integrato di gestione e di controllo (SIGC) e del sistema di identificazione delle particelle agricole (SIPA) ai fini della prevenzione e della riduzione dei livelli di errore. Cfr. anche la risposta della Commissione alla figura 6.

49. Anche la Commissione, come la Corte, ritiene che questi metodi per approfittare in modo illecito dei fondi UE (ad esempio se i truffatori mirano ad acquisire terreni agricoli in modo illegittimo per poi richiedere il sostegno) siano probabilmente davvero il risultato di un sistema di gestione e di controllo efficiente, come il SICG-SIPA, che ha obbligato i "truffatori" a cercare modi diversi di ottenere gli aiuti. Molto spesso tali azioni espongono maggiormente i truffatori al rischio di essere scoperti e di ricevere sanzioni più pesanti (tra cui lunghe pene detentive). Complessivamente il sistema in atto dimostra quindi la propria solidità.

RISPOSTA COMUNE DELLA COMMISSIONE ALLA FIGURA 7 E AI PARAGRAFI 50-51:

Per quanto riguarda l'"accaparramento dei terreni" e le pratiche fraudolente, la Commissione desidera sottolineare che appropriarsi di un terreno in modo illecito (il che implica l'ottenimento di un atto giuridico di proprietà tramite azioni criminali, come atti di violenza o intimidazione) e in seguito soddisfare effettivamente le condizioni di ammissibilità è diverso dal fingere unicamente di soddisfare tali condizioni presentando documenti falsi e/o falsificati. Quest'ultima questione potrebbe essere individuata dalle misure antifrode dell'organismo pagatore.

Riquadro 6 - Esempio di terreni dichiarati illegittimamente in Italia

La DG AGRI ha dato seguito alla situazione italiana presentata nel riquadro 6 in due audit, che hanno avuto come risultato rettifiche finanziarie pari a 158 milioni di EUR e 21 milioni di EUR rispettivamente. Il bilancio dell'UE è stato quindi tutelato adeguatamente grazie al lavoro combinato e coordinato dell'OLAF e della DG AGRI. Si tratta di un ulteriore esempio della massima importanza attribuita dalla Commissione alla lotta contro le frodi e alla tutela degli interessi finanziari dell'UE.

52. Le questioni descritte nel riquadro 7 non sono necessariamente legate a debolezze dei controlli svolti dagli organismi pagatori, ma piuttosto alle carenze della modalità di gestione della proprietà fondiaria e delle locazioni dei terreni in quel determinato Stato membro. È opportuno rivolgere l'attenzione verso l'urgente necessità di migliorare tali sistemi invece di concentrarsi sui controlli degli organismi pagatori in quanto tali.

53. Né il regolamento (UE) n. 1307/2013 né il quadro giuridico per la nuova PAC 2023-2027 (regolamento (UE) 2021/2115 sul sostegno ai piani strategici) definiscono la natura del rapporto giuridico grazie al quale un agricoltore disporrebbe legittimamente degli ettari ammissibili, in quanto non è possibile trovare una norma comune compatibile con tutte le normative nazionali. Disposizioni esaustive sarebbero inoltre in contraddizione con il concetto di "nuovo modello di attuazione". Tuttavia, in linea con il principio di libertà contrattuale, tutte le forme legalmente applicabili secondo il diritto nazionale per "disporre" dei terreni agricoli possono essere considerate conformi. Esse possono includere, a titolo esemplificativo ma non esaustivo, la proprietà, la concessione di terreni, un contratto scritto di locazione, un accordo verbale di locazione o un'altra

forma di accordo verbale, l'usucapione se consentita dalla normativa nazionale o da altre forme di diritto nazionale, la tradizione giuridica e/o la consuetudine normativa.

54. La Commissione reitera l'importanza per gli Stati membri di adottare sistemi di gestione e di controllo adeguati per prevenire e individuare irregolarità nonché tutelare gli interessi finanziari dell'Unione. Per questo motivo i controlli non dovrebbero limitarsi ai casi di domande sovrapposte. Ciononostante la scelta della forma dei controlli delle domande di aiuto e delle verifiche che il requisito degli ettari ammissibili a disposizione dell'agricoltore sia soddisfatto sono operate a discrezione dello Stato membro.

55. Nel quadro della gestione concorrente gli Stati membri possono organizzare i propri sistemi di controllo in modo flessibile. Le discrepanze tra i diversi metodi si rispecchiano quindi nei diversi sistemi nazionali. Per quanto riguarda il momento dei controlli, la Commissione incoraggia gli Stati membri a prendere di mira le irregolarità, senza limitarli ai casi di domande sovrapposte. In effetti gli Stati membri sono invitati ad adempiere il loro obbligo generale di svolgere controlli amministrativi efficaci e sistematici, tra cui quello che sia soddisfatto il requisito di disporre effettivamente dei terreni in modo legittimo, a prescindere dal margine di discrezionalità e dal diritto di presumere che gli ettari ammissibili siano a disposizione del richiedente.

56. Nel caso di domande sovrapposte, gli Stati membri devono innanzitutto determinare chi dispone legittimamente degli ettari ammissibili. Se uno dei richiedenti non detiene diritti difendibili in giudizio non può dichiarare di disporre dei terreni in questione in modo legittimo. Successivamente, se due parti riescono a dimostrare un rapporto giuridico relativo ai terreni, le autorità nazionali devono stabilire chi detiene il potere decisionale sulle attività agricole esercitate su tali ettari, ne trae profitto e si assume i rischi finanziari connessi a tali attività, ai sensi dei principi sanciti nella causa C- 61/09 *Landkreis Bad Dürkheim*.

58. Gli organismi pagatori devono verificare lo svolgimento di attività agricole sui terreni agricoli nell'ambito dei controlli obbligatori relativi alle condizioni di ammissibilità. I sistemi di controllo sono poi verificati periodicamente dagli organismi di certificazione e, se necessario, sottoposti agli audit della Commissione. Se questi controlli rilevano carenze sono quindi applicate rettifiche finanziarie.

Riquadro 8 - L'attrattiva dei terreni da pascolo e delle zone montuose per i truffatori

Indipendentemente dalle indagini dell'OLAF, anche gli audit della Commissione si occupano di questo tipo di problemi (ad esempio l'attrattiva dei terreni da pascolo e delle zone montuose per i truffatori); sono applicate rettifiche finanziarie fino al risolversi della situazione, e il bilancio dell'Unione è pienamente tutelato. Molto spesso ciò avviene nel contesto di piani d'azione che gli Stati membri devono attuare sotto la supervisione della Commissione, così da rimediare in modo completo e tempestivo alle carenze rilevate.

RISPOSTA COMUNE DELLA COMMISSIONE AI PARAGRAFI 59-61

La Commissione desidera evidenziare la chiara differenza tra una frode accertata e sospette irregolarità fraudolente. Le frodi possono essere indagate solo dagli organismi competenti in queste circostanze, ad esempio l'OLAF, l'EPPO o gli organismi antifrode e di contrasto degli Stati membri, e possono essere accertate solo con una decisione definitiva di un organo giurisdizionale amministrativo o penale.

L'OLAF ha portato a termine fino ad ora due indagini dei 12 casi trasmessigli con raccomandazioni finanziarie indirizzate alla DG AGRI per organizzare il recupero dell'importo versato indebitamente. In questi due casi specifici, l'OLAF ha confermato l'esistenza di irregolarità ma non ha rilevato elementi che attestassero la frode. Per i restanti 10 casi le indagini sono ancora in corso, pertanto la Commissione non può formulare ulteriori osservazioni.

La Commissione constata altresì quale elemento positivo che negli ultimi due anni il tasso di errore segnalato dalla Corte nell'ambito della rubrica "Risorse naturali" si è avvicinato alla soglia di rilevanza (1,9 % nel 2019 e 2 % nel 2020) ed è stato in linea con il tasso di errore comunicato dalla DG AGRI nella sua relazione annuale di attività.

La Commissione osserva che la Corte ritiene che non spetti a lei indagare sulle frodi; lo stesso vale per i revisori della Commissione.

62. Per quanto riguarda le misure adottate dalla Commissione contro le frodi nella PAC, la Commissione ritiene di avere una visione d'insieme delle frodi e dei rischi di frode, che continua a monitorare in modo proattivo nella spesa della PAC.

RISPOSTA COMUNE DELLA COMMISSIONE AI PARAGRAFI DA 65 A 69:

La Commissione osserva che l'"accaparramento dei terreni" non costituisce un problema inerente allo sfruttamento di specifiche debolezze della normativa che disciplina la PAC. Tale fenomeno è piuttosto legato alle possibili carenze degli ordinamenti giuridici, della supervisione e della tutela dei diritti individuali negli Stati membri, che devono pertanto affrontarli in modo appropriato con un approccio generale relativo allo Stato di diritto.

In riferimento alla questione dell'"accaparramento dei terreni" in generale, nella sua relazione annuale sulla strategia antifrode del 2020 la DG AGRI ha espresso un concetto molto diverso, ossia che il fenomeno "non costituisce un problema inerente allo sfruttamento di specifiche debolezze della normativa che disciplina la PAC".

Come riconosciuto dalla Corte nel paragrafo 56, la Commissione ha adottato misure per fornire agli Stati membri orientamenti in merito alle modalità per affrontare le questioni relative all'accaparramento dei terreni collegate a quella dei "terreni a disposizione".

Per quanto riguarda l'"accaparramento dei terreni" e le pratiche fraudolente, la Commissione desidera sottolineare che appropriarsi di un terreno in modo illecito (il che implica l'ottenimento di un atto giuridico di proprietà tramite azioni criminali, come atti di violenza o intimidazione) e in seguito soddisfare effettivamente le condizioni di ammissibilità è diverso dal fingere unicamente di soddisfare tali condizioni presentando documenti falsi e/o falsificati. Quest'ultima questione potrebbe essere individuata dalle misure antifrode dell'organismo pagatore.

FIGURA 9 – CRONISTORIA DEGLI ORIENTAMENTI DELLA DG AGRI DESTINATI AGLI STATI MEMBRI

La Commissione sottolinea di essere consapevole dell'importanza di sostenere gli Stati membri ed è in stretto contatto con i relativi organismi pagatori per fornire loro il sostegno necessario in linea con le richieste ricevute.

74. La Commissione ritiene di avere facilitato lo scambio delle migliori pratiche per quanto riguarda le misure antifrode anche a partire dal 2019 nelle conferenze degli organismi pagatori, quando è stato possibile svolgerle in considerazione delle restrizioni dovute alla COVID-19; per esempio, nella conferenza di ottobre 2020, con la presentazione realizzata dall'organismo pagatore della Croazia. Si sono inoltre tenuti scambi in occasione delle riunioni della rete di apprendimento. I seminari antifrode sono poi ripresi nel 2021 e la DG AGRI ha sempre risposto alle richieste ricevute

in questo senso dagli Stati membri. È infatti in corso l'organizzazione di altri seminari, previsti per il 2022, in linea con le richieste ricevute.

RISPOSTA COMUNE DELLA COMMISSIONE AI PARAGRAFI DA 75 A 78:

La Commissione monitora le misure antifrode attuate dagli Stati membri attraverso il lavoro degli organismi di certificazione.

Le misure nazionali antifrode sono costantemente supervisionate grazie al lavoro degli organismi di certificazione e alle loro relazioni annuali destinate alla Commissione.

Le attività di supervisione si svolgono in conformità delle disposizioni di legge in vigore e dell'approccio descritto di seguito.

Gli organismi pagatori hanno l'obbligo giuridico di mettere in atto misure antifrode. Allo scopo di sostenere gli organismi pagatori nella messa in opera di misure adeguate, la DG AGRI ha fornito agli Stati membri orientamenti sull'attuazione dei criteri di riconoscimento relativamente alle misure antifrode.

La Commissione evidenzia che in relazione a tali misure gli Stati membri godono di potere decisionale nell'ambito della gestione concorrente. La linea direttrice 1 sui criteri di riconoscimento è un documento contenente i requisiti minimi richiesti dagli organismi di certificazione per l'analisi di tutti i criteri di riconoscimento, inclusi quelli riguardanti la prevenzione e l'individuazione delle frodi. Orientamenti più specifici in materia di misure antifrode sono stati forniti agli Stati membri, per esempio, durante la riunione del gruppo di esperti tenutasi nel novembre 2021, unitamente alle migliori pratiche.

Il livello di dettaglio della rendicontazione è basato sul giudizio professionale degli organismi di certificazione; la Commissione chiarisce tuttavia che quando sono state riscontrate debolezze riguardo alla prevenzione e/o all'individuazione delle frodi, queste sono state adeguatamente descritte nelle relazioni degli organismi di certificazione. Se le attività di tali organismi non hanno fatto emergere contestazioni, essi non sono tenuti a fornire ulteriori dettagli sul lavoro svolto.

La Commissione (DG AGRI) realizza ogni anno diverse missioni di audit degli Stati membri in cui esamina l'attuazione della strategia di audit degli organismi di certificazione e la qualità del loro lavoro di valutazione del sistema di controllo interno dell'organismo pagatore, inclusa l'analisi dei criteri di riconoscimento.

80. La Commissione esegue audit come dichiarato esplicitamente dalla Corte; tali audit non sono e non dovrebbero essere indagini antifrode. Essa effettua però controlli sulle misure antifrode messe in atto dagli Stati membri.

Gli audit espletati per il riconoscimento dalla DG AGRI esaminano le misure antifrode attuate dagli organismi pagatori nel contesto delle componenti dei criteri di riconoscimento, in particolare relativamente all'*ambiente interno*, all'*autorizzazione delle domande* e al *monitoraggio* (la valutazione del rischio è effettuata nella fase iniziale per individuare le aree su cui concentrarsi durante l'audit; il rischio di frode è sempre esaminato nella fase preparatoria). Ove pertinente, le risultanze e le raccomandazioni della DG AGRI hanno portato gli organismi pagatori ad attuare piani correttivi o migliorativi.

Riquadro 10 - La risposta della Commissione alle accuse di uso illegittimo dei fondi della PAC in Slovacchia

La Commissione osserva che le autorità slovacche hanno adottato una serie di misure correttive riguardanti l'organismo pagatore prima che fosse ripristinato il pieno riconoscimento. Nei primi mesi del 2022 le autorità slovacche stanno ancora attuando un piano di trasformazione per

migliorare ulteriormente i sistemi di controllo interno dell'organismo pagatore, in particolare relativamente alla spesa per lo sviluppo rurale non coperta dal SIGC. Pur avendo ripristinato il pieno riconoscimento, le autorità slovacche non hanno ripreso i pagamenti per quanto riguarda le misure di investimento per lo sviluppo rurale non coperte dal SIGC prima di aver apportato ulteriori miglioramenti. La Commissione ha sospeso le domande di rimborso presentate dalle autorità slovacche fino al momento in cui queste ultime hanno interrotto i pagamenti.

82. L'approccio basato sui controlli tramite monitoraggio definito nel quadro giuridico dell'UE si basa su visite sul campo (per criteri di ammissibilità, impegni e obblighi non monitorabili) e sull'uso delle nuove tecnologie (per criteri di ammissibilità, impegni e obblighi monitorabili), costituendo un'alternativa agli approcci basati sui controlli tradizionali per i regimi e le misure di aiuto connesse alle superfici.

83. Se ritenute "monitorabili" con dati satellitari di Sentinel (o altri dati di valore almeno equivalente), le condizioni di ammissibilità degli aiuti connessi alle superfici sono verificate mediante procedure automatiche usando l'approccio basato sui controlli tramite monitoraggio. Ai risultati non conclusivi si dà seguito per mezzo di procedure semiautomatizzate. Se invece tali condizioni non sono "monitorabili" a priori con dati satellitari di Sentinel, è necessario effettuare visite sul campo su un campione di beneficiari. Il vantaggio dell'approccio basato sui controlli tramite monitoraggio rispetto ai metodi di controllo tradizionali è quindi massimo quando tutte le condizioni di ammissibilità possono essere monitorate. È però probabile che le misure di sviluppo rurale in particolare contengano condizioni di ammissibilità che non possono essere monitorate con i dati satellitari di Sentinel. Per superare questo ostacolo la Commissione propone l'adozione di un futuro sistema di monitoraggio delle superfici negli Stati membri che preveda l'uso di dati satellitari non di Sentinel, come le fotografie geolocalizzate.

84. La Commissione osserva che i satelliti possono monitorare unicamente la presenza o l'assenza di fenomeni fisici sulle superfici per cui si richiede il sostegno della PAC. I risultati conclusivi basati su satellite possono pertanto indicare se i criteri di ammissibilità legati ad attività agricole specifiche sono stati rispettati, ma non possono fare lo stesso per le condizioni di tipo amministrativo relative, per esempio, al beneficiario o al terreno a sua disposizione.

85. L'elaborazione automatizzata di flussi regolari di immagini satellitari consente sia di avvertire gli agricoltori delle scadenze imminenti che richiedono azioni specifiche (per esempio, falciare un campo entro una certa data) che di informarli delle inosservanze rilevate dei criteri di ammissibilità per gli aiuti richiesti (come il mancato rispetto di un divieto di aratura). Il quadro giuridico prevede che i beneficiari modifichino o revochino le domande di aiuto entro scadenze specifiche.

86. L'approccio basato sui controlli tramite monitoraggio è attuato dalle autorità competenti negli Stati membri. Questi controlli possono individuare l'osservanza o il mancato rispetto delle condizioni di ammissibilità degli aiuti connessi alle superfici, purché tali fatti siano legati ad attività agricole e condizioni monitorabili tramite satelliti Sentinel. Rilevando le inosservanze in tutte le particelle interessate, l'approccio basato sui controlli tramite monitoraggio riduce il rischio per i fondi.

90. Già dal 2018 la Commissione incoraggia il ricorso all'approccio basato sui controlli tramite monitoraggio. Oltre a fornire accesso gratuito ai servizi di accesso ai dati e alle informazioni (DIAS) di Copernicus a fini di monitoraggio della PAC, la Commissione ha elaborato documenti d'orientamento e facilita l'apprendimento reciproco e lo scambio delle migliori pratiche tra gli Stati membri, per esempio organizzando riunioni specifiche in cui gli Stati membri che già effettuano

questi controlli forniscono chiarimenti e condividono esperienze basate sull'effettiva attuazione. La Commissione sostiene inoltre gli Stati membri mediante formazione, documentazione e soluzioni informatiche nel contesto delle azioni di sensibilizzazione sui controlli tramite monitoraggio, che mirano ad affrontare le difficoltà tecniche reali o percepite nell'uso dei dati satellitari di Sentinel per monitorare la PAC.

91. Nel 2021 il ricorso all'approccio basato sui controlli tramite monitoraggio da parte degli Stati membri è raddoppiato rispetto al 2020, superando così il traguardo intermedio della Commissione che mirava a coprire il 10 % della superficie agricola utilizzata entro il 2022.

96. La Commissione ha accolto con favore lo studio del 2021 del Parlamento europeo (PE), che ha messo in luce le stesse questioni affrontate dalla Commissione e dagli Stati membri al momento di raccogliere le informazioni, la cui disponibilità è definita dagli obblighi in materia di trasparenza e dalle limitazioni stabiliti nel regolamento generale sulla protezione dei dati, ossia il regolamento (UE) 2016/679 (GDPR). I risultati dello studio sui 50 maggiori beneficiari sono in linea con quelli forniti a proposito della stessa questione dalla DG AGRI alla Commissione per il controllo dei bilanci del Parlamento europeo (CONT). Una parte significativa della PAC (e della politica di coesione) sostiene gli investimenti pubblici. La DG AGRI ha dichiarato in diverse occasioni di essere pronta a collaborare con il PE per accrescere ulteriormente la trasparenza, ove necessario. Nella nuova PAC 2023-2027 (articolo 98 del regolamento (UE) 2021/2116) gli Stati membri avranno l'obbligo di raccogliere le informazioni necessarie per l'identificazione dei beneficiari, compresa, se applicabile, l'identificazione del gruppo a cui appartengono, come definito nell'articolo 2 della direttiva 2013/34/UE.

97. Nell'ambito della gestione concorrente, spetta agli Stati membri pubblicare le informazioni sui beneficiari. Gli Stati membri dovrebbero assicurare la pubblicazione annuale a posteriori dei beneficiari dei fondi della PAC, incluse le informazioni sui gruppi di imprese (ai sensi della nuova PAC), su un unico sito web per Stato membro. Tutti i siti web sono disponibili attraverso i collegamenti su europa.eu: https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/financing-cap/beneficiaries_en. La Commissione sta riflettendo su come ottenere una maggiore trasparenza sui destinatari dei fondi UE nel contesto della prossima revisione del regolamento finanziario del 2018.

98. Per affrontare alcune delle questioni evidenziate nello studio, la Commissione mette a disposizione un sistema di monitoraggio integrato e interoperabile, che comprende uno strumento unico di estrazione di dati e valutazione del rischio (attualmente denominato Arachne) ai fini della sua applicazione generalizzata da parte degli Stati membri. Questo strumento arricchisce i dati raccolti allo scopo di attuare i fondi in regime di gestione concorrente e il dispositivo per la ripresa e la resilienza e consente, in base a una serie di indicatori di rischio, di identificare i beneficiari, i contratti e i contraenti a rischio di irregolarità, frode e conflitto di interessi. La Commissione sta inoltre considerando la possibilità di migliorare le norme in materia di trasparenza nella prossima revisione del regolamento finanziario del 2018.

RISPOSTA COMUNE DELLA COMMISSIONE AI PARAGRAFI 99 E 100:

È necessario operare una distinzione tra le informazioni accessibili pubblicamente a fini di trasparenza e quelle a disposizione degli organismi nazionali e dell'UE a fini di audit e controllo. Le prime sono accessibili per due anni mentre le seconde per cinque anni. I beneficiari della CAP anonimizzati che figurano nei dati disponibili pubblicamente, circa il 25 %, sono quelli che ricevono meno di 1 250 EUR e a cui è destinato circa l'1-2 % del sostegno della PAC. Si tratta del risultato di una negoziazione con i colegislatori che tiene conto della sentenza della Corte di giustizia in

materia, in cui si doveva trovare un equilibrio tra gli obblighi normativi in materia di proporzionalità e di trasparenza.

Per il QFP 2021-2027 e lo strumento per la ripresa NextGenerationEU (NGEU), la Commissione ha avanzato proposte ai fini di migliorare la raccolta dei dati ad opera degli Stati membri sui destinatari dei finanziamenti dell'UE attuati nell'ambito della gestione concorrente e del dispositivo per la ripresa e la resilienza. Le proposte includevano la registrazione e l'archiviazione di dati sui destinatari di tali finanziamenti, tra cui i titolari effettivi (nel caso in cui i destinatari non siano persone fisiche) in un formato standardizzato (elettronico). La Commissione ha inoltre proposto l'uso obbligatorio di uno strumento unico di estrazione di dati e valutazione del rischio per accedere a tali dati e analizzarli nonché individuare, in base a una serie di indicatori di rischio, misure, contratti e destinatari a rischio di irregolarità, frode e conflitti di interessi. Uno strumento di questo genere migliorerebbe la qualità e la comparabilità dei dati sui destinatari dei finanziamenti dell'UE a fini di controllo e audit, consentendo agli Stati membri di effettuare attività di audit e di controllo più mirate e alla Commissione di rendere più efficace la propria funzione di supervisione. Il regolamento (UE) 2021/2116 non prevede l'uso obbligatorio di questo strumento unico fornito dalla Commissione. Per quanto riguarda la PAC, vi è tuttavia una clausola di revisione che impone alla Commissione di presentare, entro il 2025, una relazione di valutazione dell'uso dello strumento unico di estrazione di dati e valutazione del rischio e della sua interoperabilità ai fini di un uso generalizzato da parte degli Stati membri, accompagnata, se necessario, da proposte adeguate.

101. La Commissione sottolinea che gli organismi pagatori hanno l'obbligo giuridico di elaborare e attuare misure antifrode (regolamento (UE) n. 907/2014).

RISPOSTA COMUNE DELLA COMMISSIONE AI PARAGRAFI 103 E 104:

La Commissione incoraggia tutte le iniziative degli Stati membri relative all'uso delle tecnologie di apprendimento automatico nella gestione e nel controllo della spesa della PAC, anche per individuare e prevenire possibili irregolarità e frodi. La Commissione ha altresì favorito lo scambio delle relative conoscenze e migliori pratiche tra gli Stati membri che, nell'ambito della gestione concorrente, eseguono i controlli effettivi della spesa.

Il monitoraggio via satellite delle condizioni di ammissibilità e del rispetto degli obblighi, come l'esempio sullo sfalcio proposto nel paragrafo 103, è già una componente essenziale dei controlli tramite monitoraggio in diversi Stati membri e sarà ancora più importante in futuro, con il sistema obbligatorio di monitoraggio delle superfici. Grazie all'approccio preventivo integrato nell'approccio basato sui controlli tramite monitoraggio, gli agricoltori sono avvisati delle potenziali inosservanze e possono modificare o revocare la propria domanda o fornire elementi per confutare l'ipotesi di inosservanza. Non può però essere determinato solo sulla base dei dati satellitari se l'inosservanza individuata da tali controlli costituisce un'irregolarità o una frode.

105. PRIMO TRATTINO -La protezione dei dati (come stabilita dal GDPR) può in effetti ostacolare lo scambio di informazioni tra i diversi attori. La Commissione è tuttavia vincolata dalle norme giuridiche in vigore.

Gli Stati membri si sono inoltre appellati a questi vincoli giuridici sulla protezione dei dati quando la Commissione ha chiesto loro di stilare gli elenchi dei 50 maggiori titolari effettivi.

Per questo motivo, nell'ambito della nuova PAC, gli Stati membri hanno l'obbligo di chiedere ai beneficiari di dichiarare all'organismo pagatore a quale gruppo appartengono al momento di richiedere gli aiuti/il supporto.

TERZO TRATTINO -In considerazione del tasso di errore relativamente basso della PAC e di quello molto basso di frodi accertate, gli Stati membri hanno ripetutamente sollevato la questione

dell'onere amministrativo della gestione e del controllo della PAC nonché del rapporto costi/benefici del tentativo di abbassarlo ulteriormente.

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI (paragrafi 106-112)

Risposte della Commissione:

107. L'accaparramento dei terreni è una questione complessa e sfaccettata non inerente allo sfruttamento di specifiche debolezze della normativa che disciplina la PAC. La Commissione ritiene di essere stata proattiva nel rispondere al problema sempre più diffuso dell'accaparramento dei terreni, anche fornendo orientamenti agli Stati membri dopo la recente causa C-216/19 *Land Berlin*.

Per quanto riguarda il monitoraggio delle strategie antifrode degli Stati membri, la Commissione osserva che la PAC è gestita in regime di gestione concorrente, per cui gli Stati membri sono in prima linea nella lotta contro le frodi, e che le misure nazionali antifrode sono costantemente supervisionate mediante le attività degli organismi di certificazione.

108. Per quanto riguarda i rischi di frode concernenti la PAC, anche la Commissione, come la Corte, ritiene che i tentativi di approfittare in modo illecito dei fondi UE (ad esempio truffatori che mirano ad acquisire terreni agricoli in modo illegittimo per poi richiedere il sostegno) siano probabilmente il risultato di un sistema di gestione e di controllo efficiente, come il SICG-SIPA, che ha obbligato i "truffatori" a cercare modi diversi di ottenere gli aiuti.

Cfr. anche la risposta della Commissione al paragrafo 49.

Per quanto riguarda il riferimento all'"accaparramento dei terreni", cfr. la risposta comune della Commissione alla figura 7 e ai paragrafi 50-51. La Commissione desidera sottolineare che appropriarsi di un terreno in modo illecito (il che implica l'ottenimento di un atto giuridico di proprietà tramite azioni criminali, come atti di violenza o intimidazione) e in seguito soddisfare effettivamente le condizioni di ammissibilità è diverso dal fingere unicamente di soddisfare tali condizioni presentando documenti falsi e/o falsificati. Quest'ultima questione potrebbe essere individuata dalle misure antifrode dell'organismo pagatore.

111. La Commissione ricorda che le misure nazionali antifrode sono costantemente supervisionate grazie al lavoro degli organismi di certificazione e alle loro relazioni annuali destinate alla Commissione.

La Commissione evidenzia che in relazione a tali misure gli Stati membri godono di potere decisionale nell'ambito della gestione concorrente.

La Commissione (DG AGRI) realizza ogni anno diverse missioni di audit degli Stati membri in cui verifica l'attuazione della strategia di audit degli organismi di certificazione e la qualità del loro lavoro di valutazione del sistema di controllo interno degli organismi pagatori, inclusa l'analisi dei criteri di riconoscimento.

Inoltre la Commissione esegue audit, come dichiarato esplicitamente anche dalla Corte, che non sono e non dovrebbero essere indagini antifrode. Essa effettua però controlli sulle misure antifrode adottate dagli Stati membri.

Gli audit espletati per il riconoscimento dalla DG AGRI esaminano le misure antifrode attuate dagli organismi pagatori nel contesto delle componenti dei criteri di riconoscimento, in particolare

relativamente ai criteri di *ambiente interno, autorizzazione delle domande e monitoraggio* (la valutazione del rischio è eseguita nella fase iniziale per individuare le aree su cui concentrarsi durante l'audit; il rischio di frode è sempre esaminato nella fase preparatoria). Ove pertinente, le risultanze e le raccomandazioni della DG AGRI hanno portato gli organismi pagatori ad attuare piani correttivi o migliorativi.

Cfr. la risposta comune della Commissione ai paragrafi da 75 a 78 e la risposta al paragrafo 80.

112. La Commissione ha promosso le nuove tecnologie e l'intelligenza artificiale, incoraggiando attivamente gli Stati membri a utilizzarle. Gli Stati membri hanno adottato in modo diffuso i controlli tramite monitoraggio. Inoltre un numero crescente di essi è interessato a testare Arachne, il che rappresenta un ulteriore risultato degli sforzi compiuti dalla Commissione per promuovere e illustrare queste nuove tecnologie.

Cfr. anche la risposta della Commissione al paragrafo 91.

Raccomandazione 1 – Acquisire e condividere conoscenze più approfondite dei rischi di frode e delle misure nella spesa della PAC

1.A. La Commissione accoglie la raccomandazione e ritiene di avere fornito orientamenti. Essa sottolinea che l'elaborazione e l'attuazione di strategie antifrode resta una responsabilità degli Stati membri. Oltre alla linea guida 1 relativa al lavoro degli organismi di certificazione su tutti i criteri di riconoscimento, la DG AGRI ha anche fornito a tali organismi orientamenti specifici e migliori pratiche sul loro ruolo nella valutazione delle misure antifrode attuate dagli organismi pagatori durante la riunione del gruppo di esperti tenutasi nel novembre 2021. Nel contesto dell'applicazione della normativa che disciplina la nuova PAC saranno riesaminate tutte le linee guida per gli organismi pagatori e di certificazione, includendovi orientamenti specifici sulle misure antifrode.

La DG AGRI monitora costantemente il lavoro degli organismi di certificazione per quanto riguarda la valutazione dei criteri di riconoscimento, tra cui l'attuazione di misure antifrode a livello degli organismi pagatori attraverso l'esercizio annuale di liquidazione dei conti in cui sono esaminate tutte le relazioni ricevute dagli organismi di certificazione e attraverso le missioni dedicate in cui è analizzata l'attuazione della strategia di audit di tali organismi.

1.B. La Commissione accoglie la raccomandazione e intende monitorare il modo in cui gli organismi pagatori verificano i requisiti dei "terreni a disposizione" tenendo in considerazione la nota di orientamento e al contempo rispettando il nuovo modello di attuazione con un'attenzione particolare nei confronti dei sistemi degli Stati membri.

Essa inoltre diffonde già tra gli Stati membri le migliori pratiche per gli elementi della PAC in tutte le sedi appropriate.

1.C. La Commissione accoglie la raccomandazione ed effettuerà una nuova valutazione orizzontale sul rischio di frode nella PAC prima dell'attuazione del nuovo quadro normativo il 1° gennaio 2023.

Raccomandazione 2 – Promuovere l'uso delle nuove tecnologie nella prevenzione e individuazione delle frodi nella spesa della PAC

La Commissione accoglie la raccomandazione e ritiene di aver avviato l'attuazione delle azioni proposte e continuerà a sostenere gli Stati membri nell'utilizzo delle nuove tecnologie, dell'intelligenza artificiale e dell'apprendimento automatico anche per prevenire e individuare le frodi, nella misura in cui questi sistemi siano funzionali a tale scopo.

2.A. La Commissione accoglie la raccomandazione.

La Commissione desidera richiamare l'attenzione sul fatto che dal 2023 gli Stati membri eserciteranno piena sussidiarietà nell'elaborazione dei propri sistemi di controlli e sanzioni. A partire dal 2023, il sistema obbligatorio di monitoraggio delle superfici comprenderà gli interventi connessi alle superfici in tutti gli Stati membri per misurare i risultati strategici. L'uso obbligatorio di dati satellitari di Sentinel di Copernicus nella nuova PAC è introdotto per assicurare l'affidabilità della relazione annuale sull'efficacia dell'attuazione degli Stati membri. Le informazioni alla base del sistema di monitoraggio delle superfici potranno anche essere usate da questi ultimi per prevenire le irregolarità e ridurre il rischio di frode.

2.B. La Commissione accoglie la raccomandazione. Essa ha già avviato l'attuazione delle azioni proposte e continuerà a sostenere gli Stati membri nell'uso di strumenti di individuazione delle frodi.

La Commissione continuerà inoltre a incoraggiarli a utilizzare Arachne, il sistema informatico integrato di estrazione di dati e valutazione del rischio, e continuerà a offrire formazione, sostegno e assistenza tecnica al fine di promuoverne l'applicazione e l'uso da parte di un numero crescente di Stati membri. Parallelamente la Commissione continuerà a migliorarne le caratteristiche, l'usabilità e l'interoperabilità con altre fonti di dati.

2.C. La Commissione accoglie la raccomandazione. Essa ritiene di condividere già le migliori pratiche per individuare i modelli di frode. Tuttavia, per quanto riguarda l'intelligenza artificiale e l'apprendimento automatico, per il momento essa valuta l'opzione di diffondere le migliori pratiche sull'uso dell'AI in generale (per il monitoraggio e la valutazione della PAC, l'analisi, la generazione di statistiche, eccetera) e, in base ai risultati ottenuti, determinare in che misura questo strumento potrebbe essere applicato all'individuazione delle frodi.