Relazione speciale

I finanziamenti dell'UE per le infrastrutture rurali: il rapporto costi-benefici può essere significativamente migliorato





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

Tel. +352 4398-1

E-mail: 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, 2016

 Print
 ISBN 978-92-872-3906-8
 ISSN 1831-0869
 doi:10.2865/55492
 QJ-AB-15-025-IT-C

 PDF
 ISBN 978-92-872-3901-3
 ISSN 1977-5709
 doi:10.2865/4721
 QJ-AB-15-025-IT-N

 EPUB
 ISBN 978-92-872-3919-8
 ISSN 1977-5709
 doi:10.2865/40391
 QJ-AB-15-025-IT-E

© Unione europea, 2016

Riproduzione autorizzata con citazione della fonte.

Per qualsiasi utilizzo o riproduzione della cartina a pagina 22, occorre chiedere l'autorizzazione direttamente al titolare dei diritti d'autore.

Printed in Luxembourg

Relazione speciale

I finanziamenti dell'UE per le infrastrutture rurali: il rapporto costi-benefici può essere significativamente migliorato

(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 — specializzata nei settori di spesa relativi alla conservazione e alla gestione delle risorse naturali. L'audit è stato diretto da Nikolaos Milionis, Membro della Corte, coadiuvato da Ioulia Papatheodorou, capo Gabinetto; Kristian Sniter, attaché; Michael Bain, capo unità; Diana Voinea, capo équipe e Lorenzo Pirelli, vice capo équipe. Dell'équipe di audit hanno fatto parte Ramona Bortnowschi, Malgorzata Frydel, Athanasios Koustoulidis, Maria Eulàlia Reverté i Casas e Michael Spang. L'assistenza linguistica è stata fornita da Hannah Critoph, Jeremy Gardner, Paulina Pruszko, Agata Sylwestrzak, Fiona Urquhart e Adrian Williams e l'assistenza di segreteria da Terje Teppan-Niesen.



Da sinistra a destra: J. Gardner, M. Frydel, K. Sniter, H. Critoph, M. Bain, N. Milionis, M. E. Reverté i Casas, D. Voinea, I. Papatheodorou, L. Pirelli.

Indice 03

Paragrafi		
	Glossario	
I-V	Sintesi	
1-8	Introduzione	
1	L'importanza degli investimenti relativi alle infrastrutture rurali nell'Unione europea	
2-8	Erogazione dei finanziamenti per lo sviluppo rurale a favore di investimenti infrastrutturali	
9-14	Estensione e approccio dell'audit	
15-89	Osservazioni	
15-41	Parte I – Giustificazione insufficiente per l'utilizzo di fondi dell'UE a favore dello sviluppo rurale e scarso coordinamento con altri fondi	
20-24	Gli Stati membri non sempre hanno chiaramente giustificato la necessità di fondi UE per lo sviluppo rurale	
25-30	Il rischio di effetto inerziale non è stato attenuato in modo efficace, sebbene siano stati individuati esempi di buone pratiche	
31-36	L'assenza di chiare linee di demarcazione e di meccanismi atti a garantire la complementarità ha spesso inciso sull'efficacia del coordinamento	
37-41	La Commissione si è concentrata sul miglioramento del coordinamento nel periodo di programmazione 2014-2020 per far fronte alle debolezze riscontrate in passato	
42-72	Parte II – L'efficacia, rispetto ai costi, delle misure attuate oggetto dell'audit è stata limitata	
43-49	Le procedure di selezione non sempre hanno condotto al finanziamento dei progetti con il miglior rapport costi-benefici	
50-54	I controlli sulla ragionevolezza dei costi e sulle procedure di appalto pubblico non hanno limitato in modo efficace il rischio di un costo eccessivo dei progetti	
55-60	I requisiti relativi alla sostenibilità non hanno tenuto conto della vita utile degli investimenti	
61-65	I notevoli ritardi nei processi amministrativi hanno inciso sull'efficienza e l'efficacia delle misure	
66-72	La Commissione ha iniziato a monitorare sistematicamente le debolezze e i piani d'azione relativi agli Stati membri in una fase avanzata del periodo di programmazione	

Indice 04

73-89	Parte III – Il sistema di monitoraggio e di valutazione non ha fornito informazioni adeguate sui risultati dei progetti
77-83	I progetti esaminati hanno prodotto le realizzazioni fisiche previste, ma spesso non erano disponibili informazioni attendibili sui risultati dei progetti
84-89	La Commissione ha incoraggiato gli Stati membri a migliorare il monitoraggio e la valutazione dei progetti, ma è possibile che, nel periodo di programmazione 2014-2020, persistano alcune debolezze
90-109	Conclusioni e raccomandazioni
	Allegato I — Fondi dell'UE per le misure infrastrutturali 125, 321, 322 e 323 programmati e spesi nel periodo di programmazione 2007-2013
	Allegato II — Panoramica dei progetti esaminati
	Risposte della Commissione

Glossario 05

Appalto pubblico: procedura di gara che gli enti pubblici devono seguire per l'acquisto di beni, opere e servizi superiori ad una certa soglia di prezzo. L'obiettivo è di ottenere l'offerta che presenti il miglior rapporto costi-benefici, creando un livello sufficiente di concorrenza tra fornitori, e garantire che gli appalti vengano aggiudicati in modo equo, trasparente e non discriminatorio, in linea con le direttive 2004/18/CE¹ e 2004/17/CE².

Approccio «**Leader**»: metodologia intesa a realizzare gli obiettivi della politica di sviluppo rurale dell'UE secondo un approccio dal basso verso l'alto, invece di quello tradizionale dall'alto verso il basso. «Leader» è l'acronimo francese di «collegamenti tra le azioni di sviluppo rurale».

Autorità di gestione: organismo nazionale, regionale o locale, incaricato dallo Stato membro di sottoporre alla Commissione un programma di sviluppo rurale e, in seguito, di gestirlo e attuarlo.

Complementarità: contrappeso intenzionale o sinergia tra due o più fondi, destinati ad un territorio o ad un campo d'azione particolare, inteso a soddisfare in modo più adeguato le necessità a cui si dovrebbe, altrimenti, sovvenire con un solo fondo e ad evitare deficit di finanziamento.

Demarcazione: linee di separazione tra il FEASR e altri fondi, sulla base delle aree geografiche, della tipologia di progetti finanziati o della tipologia di beneficiari. Tale criterio ha la finalità di evitare la sovrapposizione tra i fondi.

Effetto inerziale: situazione nella quale un'attività o un progetto sovvenzionato sarebbero stati intrapresi in tutto o in parte anche senza l'aiuto finanziario.

FEASR: Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale.

Fondi strutturali e d'investimento europei (fondi SIE): termine coniato per indicare i cinque fondi dell'UE che forniscono sostegno nell'ambito della politica di coesione nel periodo di programmazione 2014-2020, cioè il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), il Fondo sociale europeo (FSE), il Fondo di coesione (FC), il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP).

Gestione concorrente: metodo di esecuzione del bilancio dell'UE in cui la Commissione delega agli Stati membri compiti di esecuzione pur mantenendo la responsabilità finale³.

Infrastrutture rurali: immobilizzazioni materiali a sostegno delle zone rurali, come strade, ponti, reti di rifornimento idrico, sistemi fognari, impianti per la gestione dei rifiuti, reti elettriche, telecomunicazioni, ma anche strutture pubbliche come scuole, asili, infrastrutture sportive, centri comunitari definiti di norma come infrastrutture socio-culturali.

Intervento (pubblico): azione, quale, ad esempio, un' «operazione», una «misura», un «programma» o un «progetto», intrapresa o finanziata da un'autorità pubblica.

Misura: regime di aiuti per l'attuazione di una politica. Una misura definisce le norme, come i criteri di ammissibilità e di selezione, a cui sono sottoposti i progetti che possono essere finanziati.

Operazione: progetto, contratto o altra azione finanziata nell'ambito di una «misura».

- 1 Direttiva 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi (GU L 134 del 30.4.2004, pag. 114).
- 2 Direttiva 2004/17/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, che coordina le procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto e servizi postali (GU L 134 del 30.4.2004, pag. 1).
- 3 Articolo 59 del regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione e che abroga il regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002 (GU L 298 del 26.10.2012, pag. 1).

Glossario 06

Periodo di programmazione: quadro pluriennale per la pianificazione e l'attuazione delle politiche dell'UE, come ad esempio la politica di sviluppo rurale. L'audit riguarda principalmente il periodo 2007-2013. L'attuale politica di sviluppo rurale riguarda il periodo 2014-2020.

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

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

QCMV (Quadro comune per il monitoraggio e la valutazione): quadro per il monitoraggio e la valutazione dello sviluppo rurale a livello dell'UE nel periodo di programmazione 2007-2013.

Realizzazioni: ciò che è stato prodotto con le risorse assegnate a un «intervento».

Risultati: effetti diretti o cambiamenti derivanti dall'«intervento».

SCMV (Sistema comune di monitoraggio e valutazione): sistema di monitoraggio e valutazione per lo sviluppo rurale applicabile a livello di UE nel periodo di programmazione 2014-2020.

Sintesi 07

Per il periodo di programmazione 2007-2013, gli Stati membri hanno destinato 13 miliardi di euro di fondi UE agli investimenti nelle infrastrutture rurali tramite quattro misure dei rispettivi programmi di sviluppo rurale (PSR). Poiché i fondi dell'UE vengono integrati dalla spesa nazionale, il bilancio totale destinato a tali misure ammonta a quasi 19 miliardi di euro. I finanziamenti sono stati concessi a beneficiari privati e pubblici per accelerare la crescita economica, aumentare

la forza di attrazione delle zone rurali e migliorare i collegamenti con le infrastrutture principali. Sono stati finanziati soprattutto progetti riguardanti le strade rurali, gli impianti per la gestione delle risorse idriche e le infrastrutture socio-culturali.

П

I controlli di gestione eseguiti dalla Corte sono finalizzati a valutare se siano stati applicati i principi della sana gestione finanziaria (economia, efficienza ed efficacia) e a identificare buone pratiche per ottenere i maggiori benefici possibili tramite l'utilizzo dei fondi messi a disposizione dall'UE. Nel caso del presente audit, la Corte ha esaminato se la Commissione e gli Stati membri fossero riusciti a conseguire un rapporto costi-benefici ottimale tramite le misure di infrastruttura rurale che avevano deciso di finanziare. Sono state effettuate visite di audit presso la Commissione e in cinque Stati membri, selezionati sulla base della rilevanza degli importi assegnati alle infrastrutture rurali.

Ш

Anche se i singoli progetti esaminati hanno prodotto le realizzazioni fisiche attese e, in alcuni casi, apportato un chiaro contributo allo sviluppo delle zone rurali, la Corte ha riscontrato che gli Stati membri e la Commissione, operando in un regime di gestione concorrente, avevano conseguito, solo in misura limitata, un buon rapporto costi-benefici; gli aiuti, infatti, non erano diretti sistematicamente ai progetti con il miglior rapporto costi-benefici volti a conseguire gli obiettivi stabiliti nei PSR e non vi erano informazioni sufficienti per dimostrare l'esito positivo, o meno, delle misure.

Ciò è dovuto ai seguenti fattori:

- gli Stati membri non sempre hanno giustificato in modo chiaro la necessità di utilizzare i fondi UE per lo sviluppo rurale. L'efficacia del coordinamento con altri fondi dell'UE e con fondi nazionali, regionali o locali è stata spesso inficiata dalla debolezza delle linee di demarcazione e dal carattere insufficiente dei meccanismi posti in essere per garantire la complementarità. Il rischio di effetto inerziale non è stato attenuato in modo efficace, sebbene siano stati individuati esempi di buone pratiche;
- le procedure di selezione non sempre hanno condotto al finanziamento dei progetti con il miglior rapporto costi-benefici, il rischio del costo eccessivo dei progetti non è stato limitato in modo efficace e i requisiti relativi alla sostenibilità non hanno tenuto conto della vita utile degli investimenti. Inoltre, anche i notevoli ritardi nei processi amministrativi, soprattutto nel quadro dell'approvazione delle domande di sovvenzioni, hanno inciso sull'efficienza e l'efficacia delle misure;
- il sistema di monitoraggio e di valutazione non ha fornito informazioni adeguate. Sebbene i progetti sottoposti ad audit abbiano prodotto le realizzazioni fisiche attese, spesso non erano disponibili informazioni attendibili su quanto realmente conseguito tramite i fondi pubblici spesi; ciò ha dunque reso più difficile la definizione di un orientamento futuro in tale area e la gestione del bilancio basata sui risultati.

IV

La Commissione non ha fornito orientamenti sufficienti agli Stati membri all'inizio del periodo di programmazione 2007-2013. Dal 2012, la Commissione ha adottato un approccio più proattivo e coordinato. Se i cambiamenti vengono attuati in modo appropriato, il periodo di programmazione 2014-2020 dovrebbe essere caratterizzato da una migliore gestione finanziaria. Tuttavia, è probabile che permangano alcune debolezze riguardanti il coordinamento dei fondi e le informazioni sulla performance.

Sintesi 08

V

La Corte ritiene che sia possibile conseguire risultati ben più significativi con le risorse finanziarie disponibili e raccomanda quanto segue:

- a) gli Stati membri dovrebbero adottare un approccio coordinato per il finanziamento delle infrastrutture rurali, che quantifichi i bisogni e i deficit di finanziamento e giustifichi l'uso delle misure dei PSR, e utilizzare meglio le strutture di coordinamento esistenti;
- b) la Commissione dovrebbe avvalersi delle prime misure adottate per garantire un coordinamento efficace e per effettuare un'attenta valutazione della complementarità dei vari fondi dell'UE che gli Stati membri utilizzeranno nel periodo di programmazione 2014-2020;
- c) gli Stati membri dovrebbero stabilire e applicare coerentemente i criteri necessari per garantire la selezione dei progetti con il miglior rapporto costi-benefici⁴, tener conto della vita utile degli investimenti al momento di stabilire i requisiti e i controlli relativi alla sostenibilità, nonché definire termini ragionevoli per il trattamento delle domande di sovvenzioni e di pagamenti e rispettarlo;
- d) per il periodo 2014-2020, la Commissione e gli Stati membri dovrebbero raccogliere dati tempestivi, pertinenti e attendibili che forniscano informazioni utili sui risultati delle misure e dei progetti finanziati;
- e) gli Stati membri dovrebbero inoltre garantire che i progetti per cui sono stanziati i fondi abbiano obiettivi chiari e specifici.

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

Introduzione 09

L'importanza degli investimenti relativi alle infrastrutture rurali nell'Unione europea

01

Le zone rurali devono far fronte a sfide considerevoli quali lo spopolamento e la scarsità di opportunità economiche. La presenza di infrastrutture funzionanti (strade, reti di rifornimento idrico, sistemi fognari, di prevenzione delle inondazioni e di irrigazione ecc.) permette di stimolare la crescita economica e di aumentare la forza di attrazione delle zone rurali. Gli orientamenti strategici comunitari, adottati dal Consiglio nel 2006⁵, individuano le priorità dell'UE nell'ambito del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e mettono in evidenza l'importanza di migliorare le infrastrutture locali nel periodo di programmazione 2007-2013.

«Nei prossimi anni saranno realizzati cospicui investimenti nelle principali infrastrutture delle telecomunicazioni, dei trasporti, dell'energia e dell'acqua. I fondi strutturali offriranno un contributo ingente che spazia dalle reti transeuropee allo sviluppo di connessioni con le imprese o con i parchi scientifici. Per il pieno successo dell'effetto moltiplicatore in termini di posti di lavoro e di crescita, l'infrastruttura locale su piccola scala, finanziata nell'ambito dei programmi di sviluppo rurale, avrà un ruolo centrale nel collegare i suddetti ingenti investimenti alle strategie locali di diversificazione e sviluppo del potenziale agricolo e agroalimentare».

Erogazione dei finanziamenti per lo sviluppo rurale a favore di investimenti infrastrutturali

02

Nel periodo di programmazione 2007-2013, sono stati destinati a investimenti infrastrutturali circa 13 miliardi di euro, ossia il 13,5 % del totale dei fondi FEASR (cfr. allegato I). La spesa pubblica complessiva programmata dagli Stati membri nei rispettivi PSR (programmi di sviluppo rurale), che includeva il cofinanziamento nazionale, è ammontata a 19 miliardi di euro, di cui, alla fine del 2013, erano stati spesi quasi 12 miliardi. Sebbene il 2013 corrisponda alla fine del periodo di programmazione, la sua attuazione si protrarrà fino al 31 dicembre 20156. Tenendo conto dei contributi provenienti dai beneficiari, si prevede che il volume totale dell'investimento sfiorerà i 29 miliardi di euro.

03

Le principali misure scelte dagli Stati membri per finanziare gli investimenti infrastrutturali nel quadro dei PSR per il periodo di programmazione 2007-2013 erano le sequenti:

- misura 125: «infrastrutture connesse allo sviluppo e all'adeguamento dell'agricoltura e della silvicoltura»,
- misura 321: «servizi essenziali per l'economia e la popolazione rurale»,
- misura 322: «sviluppo e rinnovamento dei villaggi»,
- misura 323: «tutela e riqualificazione del patrimonio rurale».

Nella presente relazione, le suddette misure saranno denominate «misure infrastrutturali».

- La decisione del Consiglio 2006/144/CE, del 20 febbraio 2006, relativa agli orientamenti strategici comunitari per lo sviluppo rurale (periodo di programmazione 2007-2013) (GU L 55 del 25.2.2006, pag.20) fissa le priorità comunitarie dello sviluppo rurale, conformemente all'articolo 9 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).
- 6 Secondo la regola «N+2», gli Stati membri possono essere soggetti a spese relative ai programmi 2007-2013 fino alla fine del 2015.

Introduzione 10

04

Riquadro 1

Il regolamento dell'UE sullo sviluppo rurale applicabile al periodo di programmazione 2007-2013 non stabilisce né l'importo massimo ammissibile né il tasso di aiuto massimo per i progetti nel quadro delle suddette misure. Tali elementi vengono stabiliti dagli Stati membri nell'ambito dei rispettivi PSR, conformemente alle norme dell'UE in materia di aiuti di Stato. I tassi di aiuto standard sono in genere elevati e, nei PSR controllati, oscillavano tra il 70 % e il 100 %. Il *riquadro 1* fornisce esempi tipici di progetti finanziati nel quadro di ognuna di queste misure, utilizzati principalmente da beneficiari pubblici, ma destinati anche a beneficiari privati.

Esempi di progetti finanziati dalle misure a favore delle infrastrutture rurali

Strade poderali in Italia (Sicilia) (misura 125, beneficiario privato) Spesa ammissibile: 1 330 000 euro Tasso di aiuto: 80 %



Ampliamento di un centro di accoglienza diurna in Germania (Sassonia) (misura 321, beneficiario pubblico) Spesa ammissibile: 145 000 euro Tasso di aiuto: 100 %



Introduzione 11

Riquadro 1

Costruzione di un sistema di approvvigionamento idrico e di un sistema fognario in Romania (misura 322, beneficiario pubblico)
Spesa ammissibile: 2 200 000 euro

Tasso di aiuto: 100 %



Fonte: Corte dei conti europea

Ripristino di un sentiero rurale per bestiame in Spagna, Estremadura (misura 323, beneficiario pubblico) Spesa ammissibile: 120 000 euro Tasso di aiuto: 100 %



05

A seconda della misura nell'ambito della quale sono finanziati, i progetti infrastrutturali dovrebbero contribuire o all'obiettivo di accrescere la competitività del settore agricolo e forestale (misura 125) o di migliorare la qualità della vita nelle zone rurali (misure 321, 322 e 323). I progetti infrastrutturali che contribuiscono alla realizzazione degli stessi obiettivi potrebbero essere attuati anche in base ad un approccio Leader dal basso verso l'alto⁷.

06

Il quadro normativo che regola l'assegnazione dei fondi FEASR ai progetti infrastrutturali si fonda sulla gestione concorrente. Nell'ambito di tale sistema, gli Stati membri presentano i loro PSR perché vengano approvati dalla Commissione. Il ruolo della Commissione è di vigilare sul corretto funzionamento dei sistemi di gestione e di controllo degli Stati membri e di garantire il rispetto dei principi della sana gestione finanziaria⁸. Sulla base dei PSR approvati, gli Stati membri selezionano i progetti da finanziare.

- 7 Un metodo per realizzare gli obiettivi della politica di sviluppo rurale dell'UE tramite un'attuazione dal basso verso l'alto piuttosto che tramite il tradizionale approccio dall'alto verso il basso.
- 8 Cfr. l'articolo 73 del regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio.

07

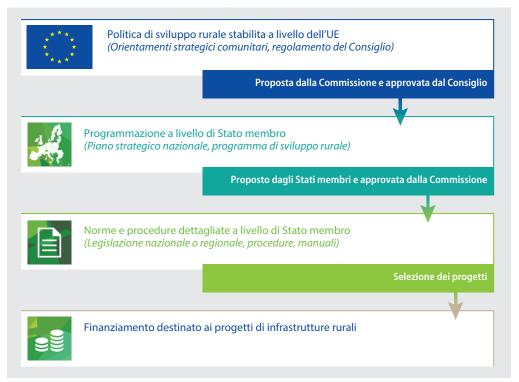
La *figura 1* mostra in che modo il finanziamento viene assegnato ai progetti infrastrutturali. Le diverse fasi mirano a fare in modo che i finanziamenti siano destinati ai progetti che più rispondono agli obiettivi strategici globali e che rispondono, al contempo, alle esigenze e priorità stabilite a livello dello Stato membro o a livello regionale.

08

Il regolamento dell'UE per il periodo di programmazione 2014-2020⁹ riprende in larga misura le disposizioni stabilite per il periodo di programmazione 2007-2013 riguardo alle misure e alle operazioni controllate. Gli Stati membri hanno destinato più di 14,65 miliardi di euro alle misure infrastrutturali nel periodo di programmazione 2014-2020. Di conseguenza, le constatazioni, conclusioni e raccomandazioni presentate in questa relazione sono pertinenti anche per il periodo di programmazione 2014-2020.

9 Regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga il regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio (GU L 347 del 20.12.2013, pag. 487).

Quadro normativo per l'assegnazione dei fondi del FEASR ai progetti



Fonte: Corte dei conti europea.

Estensione e approccio dell'audit

09

L'audit ha cercato di rispondere ai seguenti quesiti:

Gli Stati Membri e la Commissione hanno conseguito un buon rapporto costi-benefici tramite il sostegno agli investimenti per le infrastrutture rurali?

10

La Corte ha esaminato la giustificazione della necessità di fondi UE per le infrastrutture rurali e il coordinamento con altri fondi (parte I della relazione). Sono stati analizzati con maggiore attenzione diversi aspetti fondamentali relativi all'attuazione delle misure da parte degli Stati membri, come l'applicazione dei criteri di selezione, i controlli sulla ragionevolezza dei costi, i requisiti legati alla sostenibilità e la tempestività dei processi amministrativi (parte II). La Corte ha altresì valutato se i risultati delle misure fossero stati monitorati e valutati in modo tale da consentire agli Stati membri e alla Commissione di individuare e affrontare eventuali problemi verificatisi, nonché di fornire informazioni oggettive sui risultati delle misure finanziate (parte III).

11

Il presente audit, espletato tra novembre 2014 e giugno 2015, riguarda la concezione e l'attuazione delle misure infrastrutturali nel periodo di programmazione 2007-2013. Ove possibile, sono stati sottoposti alla valutazione della Corte anche i cambiamenti in atto per il periodo di programmazione 2014-2020. Sono state effettuate visite di audit presso la Commissione e in cinque Stati membri, selezionati sulla base della rilevanza degli importi assegnati alle infrastrutture rurali¹⁰. Gli Stati membri in questione sono la Germania (Sassonia), la Spagna (Estremadura), l'Italia (Sicilia), la Polonia e la Romania.

12

L'audit è stato incentrato sugli investimenti infrastrutturali finanziati nel quadro delle misure 125, 321, 322 e 323. In Germania (Sassonia) e in Spagna (Estremadura) sono stati controllati progetti finanziati utilizzando l'approccio Leader, poiché entrambe le regioni hanno impiegato tale approccio per operare investimenti infrastrutturali significativi.

13

Per quanto riguarda la tipologia dei progetti, l'audit si è concentrato su strade rurali, infrastrutture per la gestione delle risorse idriche e su infrastrutture socio-culturali, ossia sulle categorie progettuali principali finanziate dalle misure in questione.

14

L'audit ha analizzato i sistemi utilizzati dalle autorità di gestione e/o dagli organismi pagatori per finanziare progetti infrastrutturali, nonché le informazioni essenziali riguardanti la gestione provenienti dalle attività di controllo e monitoraggio degli Stati membri. A tal fine, sono stati esaminati i fascicoli di 48 progetti selezionati, così da estrarre un campione di progetti infrastrutturali rappresentativi dei progetti finanziati negli Stati membri interessati. Per 32 di questi progetti sono state compiute visite in loco, che hanno inoltre previsto colloqui con i beneficiari, mentre per i restanti 16 progetti si è proceduto a un esame documentale. L'allegato II contiene maggiori informazioni sui progetti visitati.

10 Cfr. l'allegato I per ottenere dati finanziari dettagliati sulla spesa programmata e realizzata per ciascuno Stato membro.

Parte I – Giustificazione insufficiente per l'utilizzo di fondi dell'UE a favore dello sviluppo rurale e scarso coordinamento con altri fondi

15

Gli investimenti a favore delle infrastrutture nelle zone rurali possono ricevere fondi da diverse fonti. A livello dell'UE, oltre al FEASR, anche il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e il Fondo di coesione possono finanziare infrastrutture rurali. Gli Stati membri finanziano spesso tali progetti con fondi nazionali, regionali o locali, o attraverso programmi specifici (organizzati in modo analogo a quello delle misure del PSR) o tramite lo stanziamento diretto di fondi, servendosi, ad esempio, di una linea di bilancio specifica per la manutenzione stradale.

16

Inoltre, alcuni beneficiari privati potrebbero essere in grado di coprire almeno parte dei costi di determinati progetti infrastrutturali, essendo gli utenti principali di investimenti quali strade rurali e sistemi di irrigazione che potrebbero migliorare la loro performance economica. Nel caso dei sistemi di approvvigionamento idrico e dei sistemi fognari, alcuni costi per gli investimenti sono generalmente recuperati tramite i canoni pagati dagli utenti.

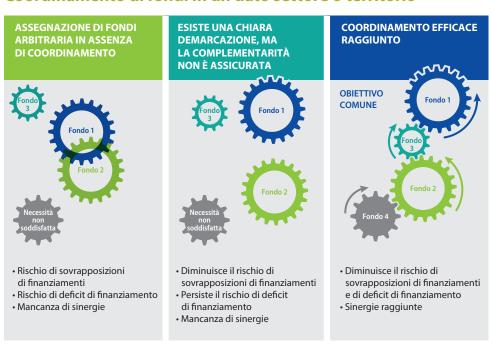
17

Per poter raggiungere un rapporto costi-benefici ottimale, gli Stati membri dovrebbero identificare le esigenze in termini di sviluppo rurale e, tra queste, le priorità principali. Dopo aver valutato quali interventi poter finanziare con i diversi fondi, gli Stati membri dovrebbero individuare strategicamente i fondi più adatti a far fronte a tali esigenze e, di conseguenza, coordinarne l'utilizzo.

18

I fondi possono essere coordinati in modo efficace fissando linee di demarcazione (per ridurre al minimo le sovrapposizioni tra i finanziamenti) e garantendo la complementarità (riducendo al minimo i deficit di finanziamento e incoraggiando sinergie). I possibili deficit di finanziamento nelle zone rurali sono particolarmente dannosi nel caso di progetti infrastrutturali, poiché l'infrastruttura funziona in genere come una rete di elementi interconnessi (ad esempio, strade, sistemi di irrigazione, sistemi di approvvigionamento idrico e sistemi fognari, reti elettriche ecc.), in cui ogni elemento è fondamentale per il funzionamento efficace dell'intera rete. La figura 2 mostra, in modo semplificato, come un miglior coordinamento in un dato settore o territorio possa condurre a risultati migliori.

Coordinamento di fondi in un dato settore o territorio



Fonte: Corte dei conti europea.

19

Conformemente alle modalità di applicazione del regolamento UE sullo sviluppo rurale concernente il periodo 2007-2013, si richiedeva agli Stati membri di includere, nei rispettivi PSR, criteri di demarcazione e informazioni sulla complementarità con altri fondi dell'UE¹¹, mentre non erano previsti requisiti simili per i fondi e i programmi di sostegno degli Stati membri.

Gli Stati membri non sempre hanno chiaramente giustificato la necessità di fondi UE per lo sviluppo rurale

20

Il primo passo da compiere per giustificare la necessità di fondi UE per lo sviluppo rurale (intervento dei PSR) consiste nell'identificare e quantificare le esigenze in termini di investimenti nelle infrastrutture rurali. I PSR controllati indicavano il motivo per cui fossero necessari fondi per le infrastrutture nelle zone rurali. Ad esempio, il PSR della Polonia evidenziava che alcune infrastrutture di protezione dalle alluvioni svolgevano la propria funzione solo in misura limitata e che era probabilmente necessario ristrutturarle o ricostruirle per ripristinarne la piena capacità tecnica; il PSR in questione elencava le strutture interessate. come ad esempio serbatoi idrici con una capacità totale di 35 000 m³ totali e 180 stazioni di pompaggio. Tuttavia, in generale, gli Stati membri sottoposti ad audit non hanno cercato di quantificare le risorse finanziarie necessarie per rispondere a tali esigenze.

11 Articolo 5, paragrafo 1, del 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).

21

Dopo aver valutato le proprie esigenze in termini di investimento, gli Stati membri dovrebbero individuare le risorse disponibili per farvi fronte (i fondi UE esistenti, i fondi pubblici nazionali, regionali e locali, nonché i fondi privati) e quantificare il deficit finanziario da colmare tramite i fondi dell'UE per lo sviluppo rurale.

22

I PSR di tutti gli Stati membri esaminati facevano riferimento ad altri fondi dell'UE che finanziavano progetti simili. Tale riferimento costituisce un requisito giuridico che deve essere verificato dalla Commissione prima dell'approvazione dei PSR. Tuttavia, non sono state né menzionate né quantificate altre fonti di finanziamento private o appartenenti agli Stati membri per far fronte agli stessi bisogni. Soltanto un PSR (Romania) ha fatto riferimento ad un programma nazionale per il finanziamento di istituti culturali. Tuttavia, nel corso dell'audit è emerso che, in realtà, gli Stati membri disponevano di molti programmi e fondi pubblici destinati alle infrastrutture rurali, sebbene avessero omesso di citarli nei PSR.

23

In mancanza di una strategia che coordini tutte le potenziali fonti di finanziamento e che quantifichi i bisogni e il deficit di finanziamento risultante, la giustificazione per l'intervento del PSR risulta debole. In questo caso, è più probabile che avvenga una sostituzione di fondi, tramite la quale i fondi degli Stati membri riservati a progetti infrastrutturali vengono sostituiti da fondi dei PSR, con il rischio di compromettere il valore aggiunto dell'intervento dell'UE.

24

In due degli Stati membri controllati, vi erano elementi che suggerivano l'avvenuta sostituzione di fondi pubblici (cfr. *riquadro 2*).

Elementi che suggeriscono la sostituzione di fondi nazionali e regionali con i fondi del PSR

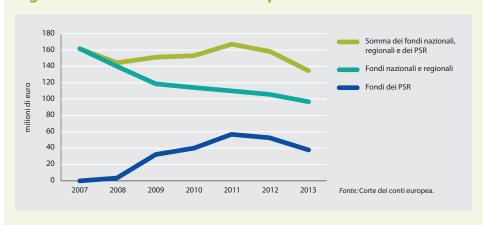
Italia (Sicilia)

Nel 2000, quando sono stati resi disponibili fondi dell'UE per progetti di infrastruttura stradale nelle zone rurali, l'Italia (Sicilia) ha annullato la propria dotazione finanziaria destinata al finanziamento della manutenzione di strade locali e poderali.

Germania (Sassonia)

A partire dal 2007, quando sono stati messi a disposizione i fondi dei PSR per progetti riguardanti le strade rurali, l'erogazione di fondi nazionali e regionali per questi progetti è diminuita drasticamente. Come mostra il grafico sottostante, mentre il finanziamento totale destinato alle strade rurali è rimasto relativamente stabile, attestandosi tra i 140 e i 160 milioni di euro all'anno, la diminuzione dei fondi nazionali e regionali è stata compensata da un aumento dei finanziamenti a titolo dei PSR (cfr. *figura 3*).

Figura 3 – Stanziamento di fondi per le strade rurali in Germania (Sassonia)



Il rischio di effetto inerziale non è stato attenuato in modo efficace, sebbene siano stati individuati esempi di buone pratiche

25

Come intere linee di bilancio possono essere sostituite dalle misure del PSR, così, a livello dei progetti, è possibile che avvenga una sostituzione di fondi, senza che ciò abbia ripercussioni sull'effetto raggiunto. Si parla di rischio di effetto inerziale quando un beneficiario avrebbe potuto intraprendere l'investimento anche in assenza di sovvenzioni. Il mezzo principale per ridurre il rischio di effetto inerziale consiste nel concepire le misure in modo da

indirizzare il sostegno del PSR laddove sia presente un deficit di finanziamento, ad esempio verso settori o tipologie di progetti che forniscono beni pubblici ma la cui redditività finanziaria è insufficiente a giustificare l'intero costo dell'investimento.

26

I tassi di aiuto elevati stabiliti per le misure infrastrutturali dagli Stati membri esaminati non erano corroborati da un'analisi che valutasse il livello appropriato di finanziamenti pubblici necessari per incentivare gli investimenti e, al contempo, ridurre il rischio di effetto inerziale.

27

Solo in Germania (Sassonia), per il periodo di programmazione 2014-2020, la Corte ha rilevato una motivazione economica alla base della definizione dei tassi di aiuto per la misura 125. A seguito della raccomandazione scaturita dalla valutazione intermedia del 2010 di differenziare i tassi di aiuto nell'ambito di questa misura, sulla base della redditività delle aziende forestali, l'autorità di gestione ha deciso di rivedere i tassi di aiuto, passando da un'aliquota dell'80 % applicata a tutte le aziende a un tasso di aiuto differenziato secondo la dimensione delle aziende, utilizzata come indicatore di redditività. Le aziende più grandi (oltre i 200 ha) avrebbero usufruito di un tasso di aiuto del 75 %, mentre le aziende più piccole (fino a 200 ha) di un tasso pari al 90 %.

28

Eppure, nel corso dell'audit, è stato individuato un esempio di buona pratica nell'indirizzare il sostegno del PSR laddove era maggiormente necessario. La Romania (nel quadro della misura 322), la Polonia (nel quadro delle misure 321 e 322/323) e l'Italia (Sicilia) (nel quadro della misura 125) si sono servite di criteri di selezione per dare la priorità a progetti presentati da comunità con un tasso di povertà elevato e/o situate in regioni remote (cfr. l'esempio riportato al *riquadro 3*).

Riquadro 3

Indirizzare il sostegno del PSR alle regioni svantaggiate

Romania

Uno dei criteri di selezione utilizzati nel quadro della misura 322 attribuiva 10 punti, su un massimo di 100, ai comuni con un tasso di povertà elevato (ossia, tra il 60 % e l'89,6 %). I comuni con un tasso medio di povertà (tra il 40 % e il 59,9 %) hanno ottenuto 7 punti, mentre quelli con un basso tasso di povertà (<40 %) hanno ottenuto 5 punti. Il tasso di povertà è stato definito e calcolato secondo una metodologia fornita dalla Banca mondiale e dalle autorità nazionali, sulla base del benessere di un nucleo famigliare.

29

Gli Stati membri possono ridurre il rischio di effetto inerziale anche tramite il processo di selezione dei progetti, verificando, ove necessario, prima di approvare le domande di aiuto, se il richiedente disponga del capitale sufficiente o di un accesso al capitale per finanziare l'intero progetto o parte di esso. Nel corso dell'audit è emerso che quattro Stati membri, sui cinque sottoposti ad audit, non hanno verificato la capacità dei richiedenti di finanziare i progetti tramite fondi propri o altri programmi pubblici (cfr. *riquadro 4*).

Concessione di fondi PSR a progetti che avevano accesso ad altri fondi

In **Italia (Sicilia)**, uno dei progetti sottoposti ad audit, riguardante infrastrutture pubbliche di approvvigionamento idrico, era già stato incluso nel piano di investimenti del beneficiario prima della presentazione della domanda per il sostegno del PSR e avrebbe dovuto, quindi, essere finanziato tramite le risorse proprie del beneficiario. Tuttavia, il progetto ha ottenuto l'approvazione per ricevere il finanziamento del PSR. Allo stesso modo, un altro progetto per infrastrutture idriche aveva già ottenuto l'approvazione ai fini del finanziamento nel quadro del Piano irriguo nazionale quando è stato approvato anche nell'ambito del PSR. L'approvazione ai fini del contributo del PSR è stata successivamente revocata; questi esempi evidenziano, tuttavia, che i fondi vengono utilizzati in modo intercambiabile e che, probabilmente, alcuni progetti sarebbero stati attuati anche senza il finanziamento dei PSR.

In **Spagna (Estremadura)**, un progetto sottoposto ad audit, con un costo stimato di 11 milioni di euro, prevedeva la costruzione di una rete stradale di 145 km per facilitare l'accesso a 1 629 aziende agricole. Malgrado la potenzialità di tale rete di accrescere il valore dei terreni privati e la performance economica delle aziende agricole, le autorità hanno approvato il progetto, concedendo un tasso di aiuto pubblico pari al 100 %, senza verificare se i beneficiari privati avrebbero potuto sostenere parte dei costi del progetto. In maniera analoga, un progetto sottoposto ad audit, del valore di 1 milione di euro, che prevedeva il potenziamento di una rete di irrigazione per ridurre le perdite d'acqua, ha ottenuto un tasso di aiuto del 90 % senza che venisse richiesto al beneficiario (la comunità per la gestione dei sistemi di irrigazione) di dimostrare la necessità di tale sovvenzione facendo riferimento alla propria capacità finanziaria e alla redditività dell'investimento. Il beneficiario avrebbe potuto, ad esempio, essere in grado di finanziare una parte cospicua dell'investimento aumentando le tariffe pagate dagli agricoltori per il servizio d'irrigazione¹² o contraendo un prestito. Tale esempi dimostrano che l'autorità di gestione, oltre ad aver fissato tassi di aiuto molto alti per le misure senza una vera giustificazione economica, non ha appurato, a livello dei progetti, l'effettiva necessità di tassi così elevati.

12 Constatazioni analoghe figurano nella relazione speciale n. 9/2010 «I fondi dell'UE spesi per interventi strutturali nel settore dell'approvvigionamento idrico per consumo domestico sono utilizzati in modo ottimale?»; cfr. in particolare i paragrafi 64-67, in cui si afferma che «gli Stati membri tendono a massimizzare il contributo finanziario dell'UE mantenendo bassi i livelli delle tariffe».

30

In Romania è stato effettuato una verifica di ammissibilità per accertare la necessità della sovvenzione a carico del PSR. Tale verifica è stata eseguita nel caso di interventi generatori di entrate, come la fornitura di servizi di approvvigionamento idrico e di reti fognarie, finanziati nel quadro della misura 322. Tuttavia, nella pratica, la verifica ha avuto una rilevanza limitata, poiché si fondava su ipotesi poco attendibili riguardanti le entrate future

e le spese associate al funzionamento dell'infrastruttura. Nel caso di due dei tre progetti controllati riguardanti infrastrutture idriche, la Corte ha rilevato che le tariffe realmente pagate dagli utilizzatori erano, rispettivamente, sette e nove volte più elevate rispetto alle stime indicate dal beneficiario nella documentazione del progetto, per giustificare la necessità del finanziamento e ricevere l'approvazione delle autorità.

L'assenza di chiare linee di demarcazione e di meccanismi atti a garantire la complementarità ha spesso inciso sull'efficacia del coordinamento

I criteri di demarcazione stabiliti dagli Stati membri hanno permesso la sovrapposizione dei fondi pubblici in alcuni tipi di progetti

31

Per quel che riguarda la demarcazione tra i diversi fondi dell'UE, l'audit ha evidenziato che, sebbene i piani strategici nazionali degli Stati membri e i PSR per il periodo 2007-2013 stabilissero, nel complesso, criteri di demarcazione chiari, questi ultimi non erano sempre coerenti con i criteri di altri documenti di programmazione e, in alcuni casi, le sovrapposizioni di fondi erano esplicitamente consentite:

- in Germania (Sassonia), secondo il PSR, la demarcazione tra i fondi del FEASR e del FESR per progetti di modernizzazione delle scuole era basata sul numero di alunni: il FEASR finanziava solo le scuole con un numero di alunni inferiore a 350. Tuttavia, il programma operativo del FESR non fissa una soglia massima di alunni per i progetti ammissibili;
- in Italia (Sicilia), sebbene il PSR evidenziasse che il FESR poteva finanziare progetti infrastrutturali solo in villaggi con più di 500 abitanti, lo stesso programma operativo del FESR non menzionava tale criterio di demarcazione. Nel corso della visita di uno dei progetti controllati, gli auditor hanno riscontrato che un progetto finanziato dal FESR era stato svolto in un villaggio con meno di 500 abitanti.

 in Polonia, sia il FEASR che il FESR hanno consentito il finanziamento di progetti infrastrutturali in zone rurali. I progetti di minore entità sono stati finanziati principalmente nel quadro del FEASR, ma avrebbero potuto essere finanziati anche nell'ambito del FESR nel caso in cui i richiedenti avessero raggiunto il limite massimo per la sovvenzione FEASR (limite variabile a seconda della misura). Il 72 % dei progetti relativi a infrastrutture fognarie, approvati nel quadro del programma operativo del FESR, sono stati attuati dagli stessi beneficiari che avevano utilizzato fondi FEASR per lo stesso tipo di progetti.

32

Inoltre, non vi è stata alcuna demarcazione tra i fondi dell'UE per lo sviluppo rurale e i fondi degli Stati membri destinati alle infrastrutture rurali. Non è stata svolta alcuna valutazione critica degli argomenti a favore dell'esistenza di più fondi indipendenti per il finanziamento di progetti simili, nonostante ciò porti alla duplicazione delle strutture di gestione e richieda maggiori sforzi non solo per garantire il coordinamento tra fondi, ma anche per evitare doppi finanziamenti.

Le azioni complementari non sono state promosse attivamente

33

Quattro dei cinque Stati membri oggetto dell'audit hanno costituito organismi di coordinamento per monitorare la spesa dei fondi dell'UE e, in due Stati membri, i rappresentanti delle autorità di gestione di altri fondi dell'UE hanno partecipato ai comitati di sorveglianza per lo sviluppo rurale. Tuttavia, non erano disponibili elementi probatori che dimostrassero in che modo ciò potesse contribuire a garantire una maggiore complementarità tra fondi, ovviando, ad esempio, a deficit di finanziamento e agendo in sinergia per conseguire obiettivi comuni. Sebbene il termine «complementarità» sia stato menzionato nei PSR degli Stati membri e nel corso di riunioni ad alto livello, è stato spesso utilizzato in modo improprio per fare riferimento alla demarcazione e alle norme volte ad evitare un doppio finanziamento.

34

La complementarità avrebbe potuto essere incentivata utilizzando, ad esempio, diversi fondi per rendere prioritari progetti successivi che si fondano su altri già esistenti o progetti paralleli che si integrano a vicenda in modo da conseguire ulteriori benefici. L'audit ha evidenziato un solo meccanismo volto a promuovere la complementarità negli Stati membri sottoposti ad audit: in Romania, i criteri di selezione utilizzati nel quadro della misura 322 hanno dato priorità a progetti per la realizzazione di infrastrutture fognarie che integravano progetti finanziati dal Fondo di coesione al fine di conseguire gli obiettivi della direttiva sul trattamento delle acque reflue.

35

L'approccio comune adottato dagli Stati membri è consistito nel demandare ai potenziali beneficiari il coordinamento dell'uso dei diversi fondi (cfr. *riquadro 5*).

Un esempio di uso alterno di fondi sulla base della disponibilità delle risorse

Germania (Sassonia)

Un comune della Germania (Sassonia) ha utilizzato diversi fondi (fondi nazionali, fondi propri e fondi del PSR) per finanziare le diverse fasi di un progetto di ristrutturazione di una scuola dal 2009 al 2011. I fondi del PSR sono stati utilizzati per lo stesso tipo di investimento finanziato dai fondi nazionali, come, ad esempio, la sostituzione delle finestre della scuola. In questo caso non si tratta di complementarità, ma di una procedura che consiste nell'uso alterno di diversi fondi, a seconda della disponibilità delle risorse.



Fonte: Corte dei conti europea

36

L'audit ha individuato due casi in cui la scarsa complementarità tra fondi nazionali e locali ha compromesso l'efficienza e l'efficacia dei progetti del FEASR (cfr. *riquadro 6*).

Esempi di scarsa complementarità tra fondi

Romania

Nel caso di un comune che aveva ricevuto un finanziamento dal PSR per la costruzione di una rete stradale, la strada principale che conduceva alle strade finanziate era in cattive condizioni. La strada principale avrebbe dovuto infatti essere ristrutturata con fondi locali, ma il finanziamento, sebbene approvato, non è mai stato erogato.



Fonte: www.geoportal.gov.ro

Fonte: Corte dei conti europea

Italia (Sicilia)

Uno dei progetti controllati riguardava la costruzione di una nuova strada per sostituire una strada comunale già esistente diventata inutilizzabile per mancanza di manutenzione. La strada in questione versava in uno stato d'abbandono poiché le strade comunali non erano ammissibili al finanziamento del PSR e la dotazione di bilancio della Regione destinata alla manutenzione stradale era stata annullata (cfr. il precedente *riquadro 2*). Costruire una nuova strada piuttosto che assicurare regolarmente la manutenzione di una già esistente è un'operazione chiaramente inefficiente¹³ che evidenzia un divario tra i fondi, i quali non sono complementari.

¹³ Fra gli studi e le relazioni stilate di recente al riguardo figurano i seguenti documenti: Repair Priorities: Transportation spending strategies to save taxpayer dollars and improve roads, pubblicato da Smart Growth America e Taxpayers for Common Sense, 2011; Infrastructure productivity: how to save \$1 trillion a year, pubblicato dal McKinsey Global Institute, 2013; Il manto stradale nell'Unione europea: impatto economico e sulla sicurezza della mancanza di regolare manutenzione della rete stradale, pubblicato dalla direzione generale delle Politiche interne dell'Unione, Parlamento europeo.

La Commissione si è concentrata sul miglioramento del coordinamento nel periodo di programmazione 2014-2020 per far fronte alle debolezze riscontrate in passato

37

Spetta principalmente agli Stati membri giustificare la necessità dell'intervento del PSR e garantire un buon coordinamento tra i fondi. Tuttavia, la Commissione ha la facoltà di influenzare tali processi nella fase di approvazione del programma, quando esamina l'analisi dei bisogni nonché i princìpi di demarcazione e di complementarità fissati dagli Stati membri. La Commissione può inoltre intervenire indirettamente durante l'attuazione dei programmi, formulando orientamenti, promuovendo le buone prassi e partecipando alle riunioni del comitato di sorveglianza, all'interno del quale ha un ruolo consultivo¹⁴.

38

Nel periodo di programmazione 2007-2013, la Commissione ha approvato i PSR presentati dagli Stati membri, sebbene non giustificassero in modo chiaro e non quantificassero la necessità di utilizzare il FEASR per gli investimenti infrastrutturali. La Commissione ha insistito, in generale, sul fatto che le misure sottoposte ad audit avrebbero dovuto essere più mirate, sulla necessità di fissare criteri di demarcazione, di effettuare controlli incrociati per evitare doppi finanziamenti e di istituire organismi di coordinamento. Tuttavia, la Commissione ha accettato che vi fossero sovrapposizioni tra fondi per gli stessi tipi di intervento (cfr. paragrafi 31 e 32) e non ha emanato alcun orientamento ad uso degli Stati membri sulle modalità per conseguire una maggiore complementarità.

39

Nel quadro del periodo di programmazione 2014-2020, migliorare il coordinamento e garantire un'attuazione coerente dei vari fondi erano tra i principali obiettivi alla base dell'elaborazione di un insieme unico di norme riguardanti i cinque fondi strutturali e di investimento dell'UE. Tali norme evidenziano l'importanza di una maggiore coerenza tra i fondi dell'UE. Il nuovo approccio pone minor enfasi sulla demarcazione e maggior enfasi sulla complementarità. Un elemento positivo per le infrastrutture rurali consiste nel fatto che la misura «servizi di base e rinnovamento dei villaggi nelle zone rurali» può ora offrire un sostegno anche ai piani di sviluppo di comuni e villaggi, in modo da spronarli a effettuare investimenti in modo coerente.

40

La Corte ha esaminato l'elenco di controllo utilizzato dalla Commissione per garantire la coerenza dei PSR del periodo 2014-2020. Tale elenco comprendeva punti che facevano riferimento alla complementarità dei fondi strutturali e di investimento dell'UE in settori quali strade locali, irrigazione e trattamento delle acque, ma non includeva alcun controllo del rischio di sostituzione dei fondi.

14 L'articolo 77, paragrafo 2, e l'articolo 78 del regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio dispongono che «i rappresentanti della Commissione possono partecipare, di propria iniziativa, ai lavori del comitato con funzioni consultive» e che «il comitato di sorveglianza si accerta dell'effettiva attuazione del programma di sviluppo rurale». Tale funzione è espletata esaminando e rivedendo i criteri di selezione, monitorando i progressi rispetto agli obiettivi, il raggiungimento dei valori-obiettivo ecc.

41

Come evidenziato nella relazione annuale della Corte per l'esercizio finanziario 2014¹⁵, gli accordi di partenariato, definiti come il meccanismo fondamentale per il coordinamento dei fondi dell'UE, non hanno fornito elementi probatori sufficienti che garantissero l'applicazione, da parte degli Stati membri, degli obiettivi di complementarità e di sinergia. Inoltre, nonostante i controlli della Commissione, i PSR della Germania (Sassonia), della Polonia e della Romania¹⁶ per il periodo 2014-2020 non forniscono ancora una descrizione dei meccanismi da utilizzare per promuovere la complementarità e le sinergie tra le diverse fonti di finanziamento. I programmi restano sempre focalizzati sulla demarcazione e sulla necessità di evitare i doppi finanziamenti.

Parte II – L'efficacia, rispetto ai costi, delle misure attuate oggetto dell'audit è stata limitata

42

In vista del conseguimento di un rapporto costi-benefici ottimale¹⁷, gli Stati membri dovrebbero:

- applicare metodi di selezione che diano la priorità ai progetti più efficienti in termini di costi, come ad esempio i progetti che, per unità di costo, sono in grado di apportare il maggiore contributo al conseguimento degli obiettivi del PSR;
- garantire la ragionevolezza dei costi prima di approvare le domande di sovvenzione e quelle di pagamento;
- assicurarsi, prima di approvare le domande di sovvenzione, che i richiedenti abbiano potuto dimostrare la potenziale sostenibilità dei progetti;

 far in modo che le procedure amministrative permettano la realizzazione dei progetti in un arco di tempo ragionevole.

La Commissione, tramite gli orientamenti e le attività di audit, dovrebbe far sì che gli Stati membri osservino i principi della sana gestione finanziaria (economia, efficienza ed efficacia).

Le procedure di selezione non sempre hanno condotto al finanziamento dei progetti con il miglior rapporto costi-benefici

43

Per far sì che i finanziamenti siano destinati agli obiettivi del PSR, gli Stati membri devono fissare le condizioni di ammissibilità, che definiscono, ad esempio, le tipologie di investimenti finanziati, le categorie di beneficiari che possono richiedere una sovvenzione e la natura del sostegno. La Corte ha constatato che i criteri di ammissibilità stabiliti dagli Stati membri controllati erano, in generale, chiari e oggettivi. Tuttavia, è stato individuato in Italia (Sicilia) un caso specifico, in cui un criterio di ammissibilità, applicabile ai progetti di strade rurali finanziati nel guadro della misura 125, non era in linea con le necessità descritte nel PSR (cfr. riquadro 7).

- 15 Le constatazioni presentate nella relazione annuale si fondano su un campione di cinque accordi di partenariato: quelli della Germania, della Francia, della Lettonia, della Polonia e del Portogallo.
- 16 I PSR per il periodo 2014-2020 delle altre due regioni sottoposte ad audit, ossia la Spagna (Estremadura) e l'Italia (Sicilia), non sono stati esaminati poiché non ancora approvati al momento dell'audit.
- 17 Conformemente ai principi di economia, efficienza ed efficacia stabiliti nell'articolo 30, paragrafo 2, del regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012.

Riquadro 7

Un criterio di ammissibilità non coerente con gli obiettivi del PSR e con i bisogni delle zone rurali

Italia (Sicilia)

Sebbene il PSR indichi che i progetti finanziati nel quadro della misura 125 dovrebbero favorire il ripristino delle strade poderali esistenti, i criteri di ammissibilità stabiliti nell'invito a presentare proposte disponevano che un massimo del 40 % dei costi ammissibili del progetto venisse speso per le attività di ripristino, e che il restante 60 % fosse speso per la costruzione di nuove strade. Tale requisito ha portato al finanziamento di alcuni progetti che non rispondevano ai bisogni delle zone rurali individuati nel PSR.

Ad esempio, in uno dei progetti sottoposti ad audit, il tratto iniziale della strada di accesso esistente era in cattivo stato e avrebbe dovuto essere ristrutturato; ciononostante, i lavori necessari non sono stati inclusi nel progetto per mantenere i costi di ripristino al di sotto del 40 % dei costi ammissibili del progetto. Inoltre, circa un terzo della lunghezza della strada di nuova costruzione permetteva l'accesso soltanto a due delle 31 aziende agricole facenti parte dell'associazione che ha attuato il progetto, ossia a solo il 5,5 % del terreno agricolo totale posseduto dall'associazione.

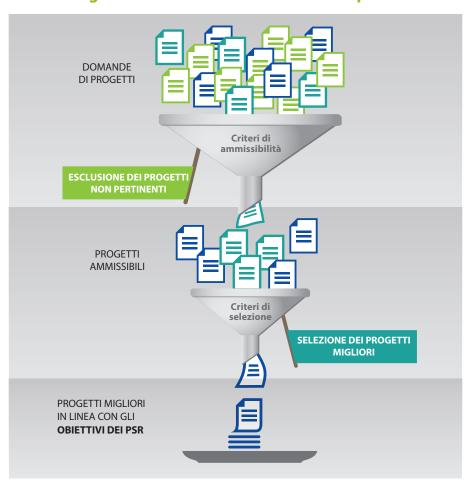
44

Mentre i criteri di ammissibilità dovrebbero escludere quei progetti che non rispondono agli obiettivi dei PSR, i criteri di selezione dovrebbero consentire una valutazione oggettiva e trasparente dei meriti delle proposte di progetto, in modo da permettere agli Stati membri di destinare la dotazione finanziaria disponibile ai progetti in grado di contribuire maggiormente al raggiungimento degli obiettivi. Ad esempio, a parità di condizioni, se un progetto per un'infrastruttura idrica serve più utenti di un altro progetto, o permette un maggiore risparmio

idrico, deve essere considerato prioritario, sempre che sia in linea con la strategia dello Stato membro per lo sviluppo infrastrutturale. L'applicazione efficace dei criteri di selezione è un requisito della normativa pertinente dell'UE¹⁸. Dunque, anche laddove la dotazione finanziaria fosse sufficiente per approvare tutti i progetti ammissibili in un dato momento, gli Stati membri dovrebbero stabilire un punteggio minimo (una soglia) che i progetti dovrebbero raggiungere per essere selezionati.

18 L'articolo 71, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1698/2005 stabilisce che «sono ammissibili a contributo del FEASR soltanto le spese sostenute per operazioni decise dall'autorità di gestione del relativo programma o sotto la sua responsabilità, secondo i criteri di selezione stabiliti dall'organo competente».

Attribuire gli aiuti in modo mirato tramite un processo di selezione efficace



Fonte: Corte dei conti europea.

45

Gli Stati membri controllati non hanno stabilito criteri di selezione o, se l'hanno fatto, i criteri fissati non sempre hanno condotto ad attribuire effettivamente priorità a progetti rispondenti agli obiettivi del PSR. Ciò è accaduto nei casi in cui la dotazione di bilancio prevista per le misure era sufficiente per finanziare tutte le domande ammissibili e laddove i criteri di selezione non erano pertinenti per gli obiettivi del PSR.

46

In Germania (Sassonia) e in Spagna (Estremadura), il processo di selezione dei progetti non è stato sufficientemente documentato, non si è fondato su criteri di selezione specifici e non è sfociato in una classifica dei progetti (cfr. *riquadro 8*).

Esempi di procedure di selezione dei progetti non trasparenti e non verificabili che hanno impedito la selezione dei progetti con il miglior rapporto costi-benefici

Spagna (Estremadura)

I progetti che hanno utilizzato il 73 % (ossia, 49 milioni di euro su 67 milioni) dei fondi spesi nel quadro delle misure infrastrutturali 125 e 323 sono stati gestisti direttamente dall'amministrazione regionale. L'autorità di gestione ha raccolto le proposte di progetto (preparate di propria iniziativa o a seguito di richieste informali dei comuni) e ha successivamente approvato tali progetti in modo non trasparente e non verificabile. La procedura di selezione non si è fondata su criteri di selezione specifici e non ha portato a una graduatoria dei progetti.

Germania (Sassonia)

La selezione di progetti nel quadro delle misure 321 e 322 è stata generalmente¹⁹ effettuata a due livelli consecutivi: in primo luogo, a livello locale da «gruppi di coordinamento» e, successivamente, a livello centrale, dall'autorità di gestione. L'autorità di gestione ha fornito ai gruppi di coordinamento una dotazione specifica grazie alla quale poter finanziare i progetti. Le domande di finanziamento dei progetti potevano essere trasmesse al livello centrale solo se ricevevano un voto favorevole dal gruppo di coordinamento. Il processo decisionale dei gruppi di coordinamento non è stato documentato in modo sufficiente e non ha portato a una graduatoria delle domande. L'autorità di gestione ha approvato tutti i progetti ammissibili che avevano ricevuto un voto favorevole dai gruppi di coordinamento, poiché nel quadro di tali misure erano disponibili fondi sufficienti.

19 Solo in casi eccezionali (come i finanziamenti diretti temporanei per progetti scolastici) la selezione dei progetti è stata condotta direttamente a livello centrale dall'autorità di gestione.

47

La Polonia non ha stabilito criteri di selezione nel quadro della misura 125, destinata a finanziare infrastrutture idriche per proteggere i terreni agricoli dalle inondazioni. Tutti i progetti ammissibili sono stati approvati in base all'ordine di arrivo, secondo il principio «primo arrivato, primo servito». In tale contesto, l'autorità di gestione non ha dato la priorità ai progetti più efficienti in termini di costi; ad esempio, due progetti sono stati entrambi approvati sebbene il rispettivo rapporto costi benefici differisse notevolmente (150 euro contro a quasi 10 000 euro di finanziamento pubblico per ettaro protetto).

48

In alcuni casi (in Italia (Sicilia), in Po-Ionia e in Romania) sono stati fissati criteri di selezione. Tuttavia, nel caso dell'Italia (Sicilia), tali criteri sono stati applicati in modo efficace solo nel quadro della sottomisura 125.A, poiché, nel quadro delle altre misure controllate, tutti i progetti ammissibili sono stati approvati. In Polonia e in Romania, i criteri di selezione sono stati, nel complesso, conformi agli obiettivi dei PSR ed è stata utilizzata una soglia minima per garantire la qualità dei progetti selezionati. Tuttavia, tali criteri di selezione non sempre erano legati al contributo che i progetti potevano apportare agli obiettivi dei PSR (cfr. riquadro 9).

Esempi di criteri di selezione che non hanno attribuito la priorità ai progetti in base al loro contributo agli obiettivi del PSR

Polonia

Un criterio di selezione impiegato nel quadro della misura 322/323 è stato concepito per promuovere, in primo luogo, i progetti di maggiore entità e in seguito (in una fase più avanzata del periodo di programmazione) i progetti minori, al fine di garantire un accesso equilibrato ai fondi dell'UE. Tale criterio non era però citato nel PSR.

Italia (Sicilia)

Nel quadro della sottomisura 125.B, che finanzia i sistemi di irrigazione, i criteri di selezione non erano quantificabili e non hanno dato la priorità a progetti volti a risparmiare risorse idriche in aree in cui era maggiormente necessario ridurre le perdite d'acqua. Ciò ha fatto sì che progetti relativi a zone non colpite da carenza di risorse idriche ricevessero un punteggio più alto, mentre progetti che riguardavano le zone colpite da una grave carenza hanno ricevuto un punteggio basso.

Romania

Un criterio di selezione, nel quadro della misura 322, ha dato la priorità a candidati che, in precedenza, non avevano ricevuto alcun finanziamento UE per investimenti simili, sebbene tale criterio non riflettesse la misura in cui il progetto rispondeva agli obiettivi del PSR.

49

Solo in Germania (Sassonia) sono stati individuati criteri di efficienza rispetto ai costi per dare priorità a progetti in grado di offrire un rapporto costi-benefici ottimale (cfr. *riquadro 10*), sebbene, nella pratica, tali criteri non siano stati applicati.

Esempio di definizione del criterio di efficienza rispetto ai costi, non applicato nella pratica

Germania (Sassonia)

Nel quadro della misura 125, le autorità tedesche hanno stabilito quattro criteri di selezione da applicare all'insieme dei progetti ammissibili in caso di risorse finanziarie insufficienti. Uno di questi si basava su un semplice rapporto costi-benefici che permetteva di dare priorità ai progetti con un costo inferiore per ogni metro lineare di strada forestale costruita. Tuttavia, una volta scaduto il termine per la ricezione delle domande (verso la fine del periodo di programmazione 2007-2013), i fondi supplementari venivano trasferiti alla misura 125. Grazie alla disponibilità di sufficienti risorse di bilancio, tutte le domande hanno potuto ricevere finanziamenti, per cui la graduatoria stilata in base al criterio di selezione non è stata mai applicata.

Riquadro 10

I controlli sulla ragionevolezza dei costi e sulle procedure di appalto pubblico non hanno limitato in modo efficace il rischio di un costo eccessivo dei progetti

50

I tassi di aiuto elevati, usati comunemente nelle misure infrastrutturali, fanno sì che i promotori dei progetti siano confrontati ad un rischio minimo o del tutto inesistente, il che riduce la loro motivazione a limitare i costi del progetto. È dunque estremamente importante che gli Stati membri prevedano requisiti e controlli adequati per garantire la ragionevolezza dei costi. Gli Stati membri controllati si sono basati generalmente sui prezzi di riferimento e sulle procedure di appalto pubblico per garantire la ragionevolezza dei costi di investimento²⁰. Tali strumenti non sono stati però applicati in modo adeguato, come già constatato dalla Corte in precedenti relazioni²¹. Di seguito verranno fornite informazioni dettagliate sulle principali debolezze individuate nel corso del presente audit.

51

Sebbene ampiamente utilizzati, i sistemi fondati sui prezzi di riferimento presentavano seri limiti, soprattutto perché i prezzi di riferimento venivano forniti da imprese di costruzione che, in seguito a negoziazioni o a procedure di gara, potevano verosimilmente fissare prezzi superiori a quelli di mercato. In Spagna (Estremadura), Italia (Sicilia) e Polonia, l'audit ha rilevato che, a seguito di una procedura di gara, si otteneva normalmente, in media, un risparmio del 30-40 % rispetto ai prezzi di riferimento.

52

Solo in Romania i prezzi di riferimento sono stati stabiliti sulla base delle reali transazioni avvenute tra l'amministrazione pubblica e le imprese di costruzione. Tuttavia, i prezzi erano disponibili solo per una gamma limitata di lavori pubblici e non erano stati aggiornati dal 2009. L'autorità di gestione della Germania (Sassonia) ha automaticamente accettato scostamenti fino al 50 % rispetto ai prezzi di riferimento senza effettuare ulteriori indagini.

53

Mentre è possibile attenuare il rischio di utilizzare costi di riferimento gonfiati quando i costi finali vengono stabiliti sulla base di una gara equa e competitiva, non esiste alcuna tutela per progetti non soggetti a gare d'appalto, come nel caso di talune misure e di alcuni beneficiari in Spagna (Estremadura) e in Italia (Sicilia), e in casi in cui le procedure di appalti pubblici sono inficiate da gravi debolezze.

54

L'audit ha evidenziato diverse di queste debolezze che hanno costituito un ostacolo per la concorrenza leale e la ragionevolezza dei costi (cfr. *riquadro 11*)

- 20 L'articolo 24, paragrafo 2, lettera d) 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) specifica che gli Stati membri dovrebbero verificare la ragionevolezza dei costi dei progetti presentati, nell'ambito dei controlli amministrativi sulle domande di aiuto. Tale valutazione deve essere effettuata mediante un sistema adeguato, ad esempio in base a costi di riferimento, al raffronto delle diverse offerte o ricorrendo a un comitato di valutazione. Inoltre, l'articolo 24, paragrafo 2, lettera c) dello stesso regolamento specifica che gli Stati membri dovrebbero controllare la conformità dell'operazione per la quale è chiesto il sostegno con la normativa dell'Unione e nazionale, in particolare, ove applicabile, in materia di appalti pubblici, di aiuti di Stato e di altre norme obbligatorie previste dalla normativa nazionale o dal programma di sviluppo rurale.
- 21 Relazioni annuali della Corte, relazione speciale n. 6/2013 «Misure per la diversificazione dell'economia rurale: gli Stati membri e la Commissione hanno conseguito un rapporto costi-benefici ottimale?», relazione speciale n. 22/2014 e relazione speciale n. 23/2014 «Errori nella spesa per lo sviluppo rurale: quali sono le cause e in che modo sono stati affrontati?» (http://eca.europa.eu).

Esempi di procedure di appalti pubblici che hanno ostacolato la trasparenza, la concorrenza leale e la ragionevolezza dei costi

Spagna (Estremadura)

L'autorità di gestione ha deciso arbitrariamente di aggiudicare ad un'impresa di costruzione statale appalti per un valore pari al 18 % (ossia, circa 14 milioni di euro) della dotazione assegnata alla misura 125. L'autorità di gestione ha giustificato tale decisione invocando l'«urgenza» dei lavori, la «specificità/tipologia di lavori» e la «riservatezza». Tuttavia, le autorità non sono state in grado di fornire elementi a sostegno di tali giustificazioni. I costi del progetto sono stati rimborsati sulla base di un listino dei prezzi concordato tra l'impresa e le autorità nazionali. Sebbene tale procedura possa essere più rapida dell'organizzazione di una gara d'appalto, non garantisce che i prezzi ottenuti siano in linea con i prezzi di mercato.

Anche quando sono state organizzate gare d'appalto formali, in alcuni casi i criteri di aggiudicazione non sono stati definiti in modo adeguato e, di conseguenza, non sono verificabili. È il caso di un progetto controllato, del costo stimato di 11 milioni di euro, al quale sono stati assegnati 48 punti su 100 sulla base di criteri vaghi, come «la conoscenza del progetto, l'ambito e la qualità della proposta», «il rispetto delle norme di sicurezza», «le misure ambientali» e «altri miglioramenti proposti».

Romania

Anche in questo caso, l'audit ha individuato criteri di aggiudicazione definiti in modo inadeguato. Ad esempio, il criterio «la durata dei lavori più breve» è stato utilizzato come criterio di aggiudicazione in 9 progetti sugli 11 esaminati, senza indicare, tuttavia, tempi accettabili o verificare se i tempi proposti fossero realistici. La durata indicata nelle offerte vincenti e nei relativi contratti è stata di fatto ampiamente superata, visto che i lavori sono durati otto volte più a lungo rispetto ai tempi indicati nel contratto (24 mesi invece di 3 mesi). Le avverse condizioni metereologiche possono, solo in parte, giustificare tali ritardi.

Italia (Sicilia)

I contratti per lavori pubblici sono stati aggiudicati tramite procedure di gara la cui metodologia ha portato all'esclusione automatica delle offerte più basse²², ignorate in quanto definite «anormali» senza essere ulteriormente esaminate. Tale procedura non ha permesso di selezionare l'offerta più economica e, in generale, non incentiva gli offerenti a proporre il prezzo più basso.

22 Conformemente all'articolo 86, paragrafo 1, della legge italiana n. 163/2006 sui contratti pubblici, tale procedura prevede quattro fasi: 1) tra le offerte ricevute, si esclude il 10 % delle offerte di minor ribasso e una percentuale pari di offerte di maggior ribasso; 2) si calcola la media dei «ribassi» (vale a dire degli sconti rispetto al valore stimato del contratto) delle offerte restanti; 3) si aggiunge a tale media lo scarto medio aritmetico dei ribassi superiori alla predetta media; 4) si aggiudica il contratto all'offerta che propone un ribasso giusto al di sotto del valore del ribasso calcolato dopo la fase 3.

l requisiti relativi alla sostenibilità non hanno tenuto conto della vita utile degli investimenti

55

La sostenibilità degli investimenti finanziati è un fattore determinante per conseguire gli obiettivi di un progetto e, più in generale, del PSR. La sostenibilità è un aspetto che riveste particolare importanza negli investimenti infrastrutturali data la lunga durata prevista per la vita utile delle infrastrutture²³, nonché il numero elevato di utenti, la necessità di garantire l'accesso continuato ai servizi pubblici ed i costi elevati relativi sia all'investimento iniziale che alla successiva manutenzione. Diversi studi hanno dimostrato che i costi per ripristinare infrastrutture in stato di abbandono sono molto più elevati dei costi per mantenere il livello qualitativo iniziale²⁴. I benefici di un piano di manutenzione adeguato vanno al di là delle considerazioni finanziarie, ma incidono anche sulla qualità della vita e sulle norme di sicurezza. Di conseguenza, l'esistenza di un piano di manutenzione adeguato e di una dotazione specifica è cruciale per l'efficacia di tali investimenti.

56

Nessuno degli Stati membri oggetto dell'audit aveva richiesto ai beneficiari di presentare un piano di manutenzione dettagliato che stabilisse i requisiti per una manutenzione regolare e straordinaria ed i relativi costi. Ai beneficiari non era stato richiesto di indicare né i fondi destinati alla manutenzione né le fonti di finanziamento che sarebbero state utilizzate.

57

In Romania, l'Istituzione nazionale di controllo ha evidenziato che gli investimenti finanziati dal PSR nel campo delle infrastrutture socio-culturali non sono potenzialmente sostenibili poiché, una volta terminato il progetto, i beneficiari potrebbero avere difficoltà a finanziare le relative attività tramite il bilancio locale. Tale rischio è stato in seguito confermato, dato che i beneficiari di più della metà dei 191 progetti controllati dall'organismo pagatore nel 2014 non sono stati in grado di dimostrare l'effettivo svolgimento delle attività pianificate successivamente al completamento del progetto.

58

Il rischio che le realizzazioni e i risultati del progetto non fossero sostenibili è stato riscontrato anche nel caso di strade rurali in Italia (Sicilia), dove l'autorità di gestione intendeva utilizzare il PSR relativo al periodo 2014-2020 per finanziare i costi di ripristino delle strade costruite o ristrutturate con fondi UE circa 10 anni prima²⁵. Ciò lascia intendere che, in assenza di una manutenzione adeguata, le strade si siano deteriorate in un arco di tempo relativamente breve.

- 23 Nella guida all'analisi costi-benefici dei progetti di investimento (pubblicata nel luglio 2008), la Commissione indicava che, per la maggior parte delle infrastrutture, l'orizzonte temporale nell'arco del quale si dovrebbero fornire le previsioni finanziarie, e che non dovrebbe eccedere la vita economica utile del progetto, è di almeno 20 anni. Ad esempio, la guida stabilisce l'orizzonte temporale consigliato per i progetti stradali a 25 anni e per le infrastrutture idriche a 30 anni.
- 24 Esempi di tali studi sono riportati nella nota 13.
- 25 Tale possibilità è stata inclusa nella proposta di PSR per il periodo di programmazione 2014-2020, inviata alla Commissione nel luglio 2014 (sezione M04 – Investimenti in immobilizzazioni materiali (articolo 17), pag. 221).

59

Per garantire la durata degli investimenti, il regolamento n. 1698/2005 sullo sviluppo rurale richiede agli Stati membri di recuperare il contributo del FEASR nel caso in cui un progetto d'investimento subisca modifiche sostanziali che «ne alterino la natura o le condizioni di esecuzione» nei cinque anni (definiti «periodo di impegno») successivi alla decisione di finanziamento dell'autorità di gestione²⁶. Tuttavia, nell'ambito di tale requisito, non viene operata alcuna distinzione tra i diversi tipi di investimento. Solo la Germania (Sassonia), l'Italia (Sicilia) e la Romania hanno indicato periodi di impegno più lunghi per taluni tipi di investimenti, sebbene il periodo di tempo limitato nel quale si sono svolti i controlli ex-post abbia indebolito

l'incentivo per i beneficiari a rispettare i loro impegni (cfr. *riquadro 12*).

26 Articolo 72 del regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio.

Riquadro 12

Buone pratiche attuate dagli Stati membri per assicurare la sostenibilità degli investimenti infrastrutturali e limiti riscontrati

Germania (Sassonia)

Nel periodo di programmazione 2007-2013, vi erano diversi periodi di impegno²⁷ che variavano dai cinque ai 20 anni dopo il completamento del progetto e che dipendevano sia dal tipo di progetto che dal totale dei costi ammissibili. Tali periodi di impegno sono stati presi in considerazione nella valutazione del rischio finalizzata alla selezione dei progetti per i controlli *ex-post*, aumentando così le probabilità che fossero selezionati progetti meno recenti.

Un altro elemento a favore degli investimenti sostenibili nelle scuole è stato l'obbligo imposto ai richiedenti (comuni) di presentare, insieme alla domanda, una conferma scritta da parte del Ministero della cultura e dello sport nella quale si dichiarava che la scuola inserita nel progetto di ristrutturazione sarebbe stata in funzione per 5 o 10 anni.

Romania

Nel quadro delle condizioni di ammissibilità per la misura 125 (a sostegno delle strade poderali e forestali e dell'infrastruttura irrigua), i beneficiari dovevano impegnarsi a curare la manutenzione delle infrastrutture finanziate e a ripararle nel corso dell'intera vita utile. Tuttavia, i controlli *ex-post*, nel corso dei quali è possibile controllare tali impegni, sono stati svolti solo fino a cinque anni dopo la data della convenzione di sovvenzione.

27 I periodi di impegno sono stati rivisti nel periodo di programmazione 2014-2020 e abbassati, in tutti i casi, a cinque anni, conformemente all'articolo 71 del regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio (GU L 347 del 20.12.2013, pag. 320).

60

Gli Stati membri controllati hanno, in generale, applicato il requisito dei cinque anni e utilizzato i controlli expost²⁸ per verificare che i beneficiari avessero rispettato i loro impegni. Ogni anno, i controlli ex-post riguardano almeno l'1 % della spesa pubblica ammissibile per le operazioni di investimento il cui pagamento finale è stato effettuato dal FEASR. Tuttavia, è possibile che questo 1 % sia raggiunto tramite controlli effettuati su un solo progetto. Inoltre, dato che in Polonia e in Romania il periodo di impegno di 5 anni è stato conteggiato a partire dalla data della decisione di finanziamento, tale periodo è stato in pratica ridotto a un lasso di tempo molto più breve dopo il completamento del progetto. Ad esempio, sette dei dieci progetti sottoposti ad audit in questi due Stati membri sono stati completati dopo oltre due anni dalla decisione di finanziamento. Di conseguenza, il requisito dei «cinque anni» e i relativi controlli hanno avuto, nella pratica, un'importanza limitata nell'assolvere la funzione, loro accordata, di garantire la sostenibilità del progetto.

I notevoli ritardi nei processi amministrativi hanno inciso sull'efficienza e l'efficacia delle misure

61

Par far sì che potenziali beneficiari siano attratti dai finanziamenti del FEASR e per fare in modo che i progetti apportino tempestivamente benefici alle zone rurali, le procedure amministrative non dovrebbero essere eccessivamente lunghe e onerose.

62

Tre Stati membri (Italia (Sicilia), Romania e Polonia) dei cinque controllati hanno fissato limiti di tempo per esaminare le domande relative ai progetti e le domande di pagamento finali. Tali limiti temporali oscillavano generalmente tra uno e quattro mesi.

63

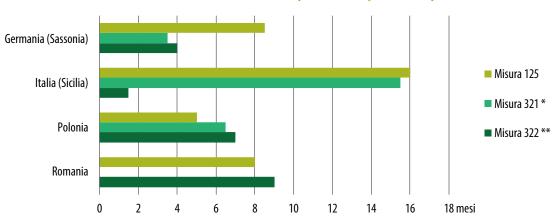
Tuttavia, i limiti temporali stabiliti dagli Stati membri per il trattamento delle domande di sovvenzione sono stati oltrepassati per la maggior parte delle misure controllate (cfr. figura 5)29. In Germania (Sassonia), Polonia e Romania, ci sono voluti30 da 3,5 a nove mesi per trattare le domande di sovvenzione, mentre le autorità italiane (in Sicilia) hanno impiegato circa 16 mesi per esaminare le domande nel quadro delle misure 125 e 321 e più di tre anni in casi estremi. Ciò è stato dovuto principalmente al tempo eccessivo necessario per svolgere i controlli richiesti sull'ammissibilità dei beneficiari.

64

In generale, le domande di pagamento sono state trattate più rapidamente delle domande di sovvenzione; tuttavia, notevoli ritardi sono stati nuovamente rilevati in Italia (Sicilia) (cfr. *figura 6*).

- 28 Conformemente all'articolo 30 del regolamento (CE) n. 1975/2006 della Commissione, del 7 dicembre 2006, 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. 368 del 23.12.2006, pag. 74).
- 29 Per la Spagna (Estremadura), non è stato possibile elaborare tali statistiche poiché non vi era una panoramica dei dati disponibili per tutti i progetti approvati nel quadro delle misure controllate.
- 30 Mediana: un valore, in un insieme ordinato di valori, al di sotto e al di sopra del quale il numero di valori si equivale (che è, anche, la media aritmetica di due valori medi se non esiste un numero medio).

Esame delle domande di sovvenzione (mediana, in mesi)



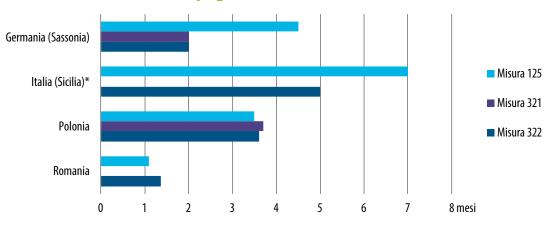
* Le informazioni presentate per l'Italia (Sicilia) nel quadro della misura 321 si riferiscono soltanto alla sottomisura controllata «Azione 2»; in Romania, la misura 321 è attuata congiuntamente alla misura 322.

** In Polonia, la misura 322 è attuata congiuntamente alla misura 323.

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati forniti dagli Stati membri.

Figura 6

Esame delle domande di pagamento (mediana, in mesi)



* In Italia (Sicilia), sono stati utilizzati per il calcolo solo i dati riguardanti l'esame delle domande di pagamento finali; sempre in Italia (Sicilia), non erano disponibili informazioni sulla misura 321, poiché nessuno dei progetti approvati aveva ricevuto il pagamento finale entro dicembre 2014.

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati forniti dagli Stati membri

65

Dall'audit è emerso che la Romania aveva elaborato una buona pratica per affrontare le cause principali dei ritardi e per limitare gli oneri amministrativi che ricadono sui candidati. Per velocizzare la presentazione del progetto e il processo di valutazione, nel periodo di programmazione 2014-2020 l'organismo pagatore permetterà di presentare le domande interamente on-line (complete dei documenti giustificativi), su base continuativa, e le relazioni sulla selezione saranno pubblicate in tempi più brevi rispetto al periodo di programmazione precedente.

La Commissione ha iniziato a monitorare sistematicamente le debolezze e i piani d'azione relativi agli Stati membri in una fase avanzata del periodo di programmazione

66

Nel periodo di programmazione 2007-2013, la Commissione ha esaminato, soprattutto per mezzo degli audit di conformità, se gli Stati membri osservassero i requisiti giuridici in materia di applicazione dei criteri di selezione, verificassero la ragionevolezza dei costi e rispettassero le norme in materia di appalti pubblici. Gli audit della Commissione non comprendevano un esame degli aspetti riguardanti la performance.

67

Gli audit espletati dalla Commissione hanno quindi individuato solo alcune delle debolezze citate, in particolare quelle riguardanti l'applicazione delle norme sugli appalti pubblici in Romania, sfociate in una rettifica finanziaria³¹ nel 2014. Solo nel 2013 la Commissione ha cominciato a monitorare sistematicamente le azioni intraprese dagli Stati membri per affrontare le cause principali degli errori nelle misure di sviluppo rurale, tra cui gli errori relativi al sistema di selezione dei progetti, ai controlli sulla ragionevolezza dei costi e sugli appalti pubblici. In seguito a tale lavoro di verifica, tra tutti gli Stati membri controllati, solo l'Italia (Sicilia) e la Romania hanno introdotto, o stanno mettendo a punto, nuove procedure per ovviare ad alcune debolezze individuate. Tuttavia, tali cambiamenti sono giunti troppo tardi per esercitare una qualche influenza sul grosso della spesa sostenuta nel periodo di programmazione 2007-2013.

68

Consapevole dei problemi passati, la Commissione ha operato cambiamenti per il periodo di programmazione 2014-2020 con l'intento di migliorare la situazione presente.

69

Riguardo alla selezione dei progetti, è stato richiesto esplicitamente, per i PSR del periodo 2014-2020, di includere i principi alla base dell'elaborazione dei criteri di selezione. Nel marzo 2014, la Commissione ha emanato orientamenti per incoraggiare gli Stati membri a garantire l'applicazione, in modo trasparente e coerente nel corso di tutto il periodo di programmazione, di criteri di ammissibilità e di selezione, l'applicazione di criteri di selezione anche nei casi in cui la dotazione disponibile dovesse essere sufficiente per finanziare tutti i progetti ammissibili e l'esclusione dal finanziamento di quei progetti il cui punteggio totale non raggiunge una data soglia.

31 In risposta alle constatazioni di audit, la Commissione può varare procedure in base alle quali il finanziamento UE allo Stato membro interessato è ridotto per compensare le carenze riscontrate. Tali procedure sono definite «rettifiche finanziarie».

70

Riguardo agli appalti pubblici, alla fine del 2014 la Commissione ha elaborato delle linee-guida su come evitare errori comuni nei progetti cofinanziati dall'UE32. In tale documento, la Commissione critica l'uso del metodo del «prezzo medio», secondo cui le offerte, il cui prezzo è vicino alla media di tutte le offerte, ottengono un punteggio superiore rispetto a quelle che se ne discostano, poiché tale metodologia «determina una disparità di trattamento degli offerenti, in particolare quelli con offerte basse valide». Ulteriori orientamenti sono forniti su temi quali la selezione della procedura di appalto pubblico idonea, i termini minimi, e i criteri di selezione e di aggiudicazione. Tuttavia, al momento dell'audit, la Romania non aveva soddisfatto le condizionalità ex-ante³³ in materia di appalti pubblici, soddisfatte solo parzialmente dall'Italia (Sicilia) e dalla Polonia. Il mancato rispetto di tali condizionalità ex-ante entro la fine del 2016 potrebbe causare la sospensione dei pagamenti agli Stati membri, come raccomandato recentemente dalla Corte³⁴.

71

Nel corso del 2014-2015, la Commissione ha organizzato una serie di seminari sulla ragionevolezza dei costi e sull'utilizzo delle opzioni semplificate in materia di costi. Tuttavia, la questione della determinazione e dell'utilizzo di prezzi di riferimento (cfr. paragrafo 51) non è stata affrontata nei documenti orientativi discussi nell'ambito dei seminari.

72

La Commissione non ha intrapreso nessuna azione specifica riguardo ai requisiti e ai controlli sulla sostenibilità dei progetti negli Stati membri. Parte III – Il sistema di monitoraggio e di valutazione non ha fornito informazioni adeguate sui risultati dei progetti

73

Le informazioni sulla performance relative all'efficacia e all'efficienza della spesa per lo sviluppo rurale sono necessarie per dimostrare quanto realizzato con le risorse di bilancio dell'UE e per provare che queste ultime sono state ben utilizzate (obbligo di rendere conto). Inoltre, tali informazioni servono a migliorare l'efficienza e l'efficacia del bilancio dell'UE in quanto orientano la gestione attuale delle misure, indicandone i possibili miglioramenti e contribuendo a forgiare una strategia futura, individuando, ad esempio, i tipi di investimento che hanno prodotto buoni risultati.

74

Per illustrare quanto realizzato con il bilancio dell'UE a titolo delle misure di infrastruttura rurale, gli Stati membri dovrebbero raccogliere dati sulle realizzazioni e i risultati conseguiti dai progetti. Nell'ambito del quadro comune per il monitoraggio e la valutazione (QCMV), gli Stati membri devono raccogliere informazioni almeno per i seguenti indicatori di realizzazione e di risultato (cfr. *tabella*).

- 32 «Appalti pubblici Orientamenti per i funzionari responsabili degli appalti sugli errori più comuni da evitare nei progetti finanziati dai Fondi strutturali e d'investimento europei»
- 33 Le condizionalità ex-ante sono state introdotte dagli articoli 2 e 19 del regolamento (UE) n. 1303/2013 come pre-requisiti necessari per l'efficace ed efficiente raggiungimento di obiettivi specifici perseguiti nell'ambito delle priorità dell'Unione. La condizionalità ex-ante in materia di appalti pubblici si riferisce all'«esistenza di dispositivi che garantiscano l'applicazione efficace del diritto dell'Unione in materia di appalti pubblici nel campo dei fondi strutturali e di investimento europei».
- 34 Relazione speciale n. 10/2015 della Corte dei conti europea: «Occorre intensificare gli sforzi per risolvere i problemi degli appalti pubblici nell'ambito della spesa dell'UE nel settore della coesione», raccomandazione n. 2 (http://eca.europa.eu).

Panoramica degli indicatori obbligatori di realizzazione e di risultato nell'ambito del QCMV per il periodo di programmazione 2007-2013¹

Codice	Misura	Indicatori di realizzazione	Indicatori di risultato
125	Infrastrutture connesse allo sviluppo e all'adeguamento dell'agricoltura e della silvicoltura	- Numero di operazioni sovvenzionate - Volume totale di investimenti	Aumento del valore aggiunto lordo (VAL) nelle aziende beneficiarie
321	Servizi essenziali per l'economia e la popolazione rurale	- Numero di interventi sostenuti - Volume totale di investimenti	
322	Sviluppo e rinnovamento dei villaggi	Numero di villaggi interessati dagli interventiVolume totale di investimenti	Popolazione rurale utente di servizi migliorati
323	Tutela e riqualificazione del patrimonio rurale	Numero di interventi di riqualificazione sovvenzionati Volume totale di investimenti	

¹ Nel quadro della politica di sviluppo rurale, il QCMV sarà sostituito nel periodo 2014-2020 dal «Sistema comune di monitoraggio e valutazione (SCMV)». Maggiori informazioni sul nuovo sistema sono fornite a partire dal paragrafo 85.

75

Dato l'elemento di cofinanziamento e indipendentemente dal lavoro di monitoraggio e di valutazione richiesto dal QCMV, gli Stati membri hanno interesse a monitorare i progetti, poiché tale monitoraggio rappresenta uno strumento importante per seguirne lo stato di avanzamento e per avere informazioni sul raggiungimento dei risultati attesi e degli obiettivi del PSR. Il monitoraggio potrebbe essere attuato utilizzando le informazioni amministrative e di controllo disponibili e raccogliendo periodicamente informazioni pertinenti presso i beneficiari³⁵. Gli Stati membri possono stabilire ulteriori indicatori specifici per programma (nell'ambito o al di fuori del sistema QCMV).

76

La Corte ha esaminato i sistemi di raccolta dei dati e di monitoraggio negli Stati membri controllati, e ha ravvisato, come nelle precedenti relazioni³⁶, un'assenza di informazioni pertinenti e affidabili per trarre conclusioni sull'efficacia di tali misure. Gli auditor hanno pertanto misurato i risultati dei progetti e, ove possibile, il raggiungimento degli obiettivi specifici dei progetti sulla base degli elementi probatori acquisiti durante le visite dei progetti. Informazioni più dettagliate sui progetti controllati figurano nell'allegato II.

- 35 Almeno fino alla scadenza, prevista dall'articolo 72 del regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio, del periodo di cinque anni per mantenere le attività.
- 36 Cfr. relazioni speciali n. 8/2012, n. 1/2013, n. 6/2013 e n. 12/2013 (http://eca.europa.eu).

I progetti esaminati hanno prodotto le realizzazioni fisiche previste, ma spesso non erano disponibili informazioni attendibili sui risultati dei progetti

verificatisi sono stati, in alcuni casi, parzialmente giustificati dalle cattive condizioni meteorologiche o da altre circostanze che esulano dal controllo dei beneficiari.

77

Tutti e 32 i progetti sottoposti ad audit hanno prodotto le realizzazioni fisiche previste (ad esempio, ristrutturazione di una strada, costruzione di un sistema fognario) e 20 di questi progetti hanno rispettato le scadenze indicate nella convenzione di sovvenzione e/o nel contratto per lavori. I ritardi **78**

Fornendo le realizzazioni previste, alcuni progetti hanno automaticamente conseguito gli obiettivi fissati in termini di risultati, migliorando, ad esempio, i sistemi di protezione dalle inondazioni in una determinata zona (cfr. *riguadro 13*).

Esempio di un progetto che ha prodotto la realizzazione e il risultato previsto

Polonia

Il progetto sottoposto ad audit, riguardante l'ampliamento e l'ammodernamento di una stazione di pompaggio, per un costo stimato di 700 000 euro, è stato realizzato conformemente alle specifiche tecniche, risparmiando approssimativamente 100 000 euro rispetto al bilancio approvato (ottenuto tramite una gara d'appalto) e registrando cinque mesi di ritardo a causa della consegna tardiva di un documento amministrativo. La nuova stazione di pompaggio, più potente, era divenuta necessaria in seguito alla vasta inondazione che, nel 2001, aveva interessato quasi 800 ha della regione; tale stazione ha consentito una migliore protezione dalle inondazioni stagionali di 320 ha di terreno agricolo.





Fonte: Corte dei conti europea

79

Non sempre, però, l'esito è così positivo. Infatti, è possibile che i progetti non conseguano i risultati previsti, pur producendo le realizzazioni fisiche concordate. Dall'audit è emerso che gli Stati membri non hanno raccolto informazioni attendibili sull'esito a breve e medio termine dei progetti in termini di conseguimento sia degli obiettivi dei PSR che degli obiettivi del progetto stesso. Ciò è dovuto principalmente alla mancata definizione, nella domanda e nella decisione di sovvenzione, di indicatori pertinenti e di obiettivi e di valori-obiettivo specifici. Ad esempio, sebbene il PSR per l'Italia (Sicilia) avesse come obiettivo un maggior risparmio idrico tramite investimenti nell'infrastruttura idrica, le autorità non avevano stabilito un indicatore che permettesse loro di verificare il raggiungimento di tale obiettivo; inoltre, i progetti controllati non disponevano neppure di obiettivi quantificabili.

80

Al momento dell'audit, tre dei cinque Stati membri controllati (Spagna (Estremadura), Italia (Sicilia) e Polonia) non avevano trasmesso le informazioni di monitoraggio obbligatorie richieste dal QCMV e riguardanti l'indicatore di risultato della misura 125, «aumento del valore aggiunto lordo nelle aziende beneficiarie». Gli altri due Stati membri (Germania (Sassonia) e Romania) hanno comunicato, per tale indicatore, un valore, che tuttavia si fondava su informazioni non attendibili (cfr. *riquadro 14*).

Riduadro 14

Un metodo di raccolta dei dati inattendibile: non considerazione di dati finanziari provenienti dalle aziende agricole nel misurare la competitività di queste ultime

Romania

L'indicatore «aumento del valore aggiunto lordo nelle aziende beneficiarie» mira a quantificare l'impatto della misura 125 sulla competitività delle aziende agricole e forestali beneficiarie. Tuttavia, in Romania tale indicatore è stato calcolato a livello dell'intero comune interessato dall'attuazione del progetto (sulla base dei conti finanziari del comune) e non delle aziende che traevano beneficio dalle nuove strade.

81

Per quel che riguarda l'indicatore di risultato per le misure 321, 322 e 323, «popolazione rurale utente di servizi migliorati», gli Stati membri hanno comunicato l'intera popolazione del comune interessato dal progetto, indipendentemente dal numero di utenti effettivi dell'infrastruttura finanziata

(cfr. *riquadro 15*). Tale metodo di rendicontazione fa sì che si ottengano dati «gonfiati», soprattutto quando vengono attuati più progetti nello stesso comune, poiché, per ogni progetto, viene comunicata l'intera popolazione, conteggiata quindi più volte nel caso di dati aggregati.

Riquadro 15

Esempio di un progetto per il quale l'intera popolazione del comune è stata considerata beneficiaria di un nuovo investimento, sebbene il progetto riguardasse solo un numero limitato di abitanti

Germania (Sassonia)

Nel caso di un progetto riguardante la ristrutturazione di un tratto di strada rurale lungo 200 m, le autorità tedesche hanno riferito, ai fini dell'indicatore di risultato della misura 322, «popolazione rurale utente di servizi migliorati», che hanno beneficiato dell'investimento 40 631 persone. Tale cifra corrisponde al numero totale di persone che vivono nel comune, di cui solo una piccola parte utilizza effettivamente la strada, poiché sono circa 300 le persone che vivono nel villaggio dove è stato attuato il progetto.

Nella relazione annuale sullo stato di avanzamento dei lavori per il 2014, la Sassonia ha riferito, nel quadro dell'indicatore di risultato della misura 322, che la popolazione rurale utente di servizi migliorati era costituita da 2,9 milioni di persone, ossia, più del totale della popolazione rurale dello Stato, che ammonta a circa 2 milioni di persone.

82

Anche quando gli Stati membri esaminati hanno fissato ulteriori indicatori specifici per programma, questi non hanno comunque consentito di misurare l'esito degli interventi. Tale situazione era dovuta a due cause principali: la prima consiste nel fatto che gli Stati membri non hanno definito obiettivi quantificati; la seconda è che gli indicatori supplementari misuravano le realizzazioni, come il numero di chilometri di strada riparata, piuttosto che i risultati relativi agli obiettivi del PSR, come il risparmio idrico, la riduzione dei costi di trasporto per gli agricoltori e la fornitura di determinati servizi alla popolazione rurale.

83

Per 20 dei 32 progetti esaminati non vi erano valori-obiettivo misurabili per valutare i risultati. Tuttavia, gli auditor sono riusciti ad ottenere alcuni dati sui risultati effettivamente conseguiti (cfr. esempi nel riquadro 16 e informazioni dettagliate nell'allegato II). Sebbene in tredici casi siano stati osservati alcuni risultati positivi, in dieci di questi le informazioni non erano sufficienti per consentire agli auditor di trarre conclusioni sull'efficacia dei progetti nel conseguire gli obiettivi dei PSR. In quattro casi, gli indicatori pertinenti mostravano che i valori-obiettivo non erano stati raggiunti. In altri tre casi, le informazioni ottenute non erano attendibili. L'allegato II contiene ulteriori informazioni sui progetti controllati.

Elementi probatori limitati sui risultati positivi dei progetti e dati inattendibili

In Italia (Sicilia) e in Spagna (Estremadura), le autorità non hanno raccolto dati sui risultati dei singoli progetti. In seguito alla richiesta degli auditor, solo tre degli otto beneficiari controllati in Sicilia e due dei sette beneficiari esaminati in Estremadura sono riusciti a fornire alcuni dati quantificati sui risultati. In generale, i dati hanno mostrato un effetto positivo degli investimenti. Tuttavia, un progetto per riasfaltare una strada rurale in un'area turistica della Spagna (Estremadura) non ha avuto un impatto positivo sul numero di turisti. In realtà, il numero medio di visitatori era diminuito negli anni successivi al completamento del progetto, rispetto al numero medio di visitatori attestati prima del progetto. Riguardo agli effetti degli investimenti sulle aziende agricole non sono state fornite informazioni.



Fonte: Corte dei conti europea

In **Romania**, i beneficiari hanno fornito agli auditor dati quantificati sui valori-obiettivo e sui risultati di quattro dei cinque progetti esaminati che hanno ricevuto sovvenzioni per un valore compreso tra 1 e 2,4 milioni di euro.

Soltanto un progetto aveva raggiunto l'obiettivo di collegare 575 utenti al nuovo sistema di approvvigionamento idrico e fognario. A quasi tre anni dal completamento del progetto, altri tre progetti sembravano essere ancora lontani dal raggiungimento degli obiettivi previsti: nel quadro di due progetti idrici, meno della metà del numero di utenti previsto era stato collegato alla rete fognaria e, nel quadro del restante progetto, non erano stati creati nuovi posti di lavoro, sebbene la creazione di impieghi fosse uno degli obiettivi del progetto.

In **Germania (Sassonia)**, i dati riportati nel quadro dei tre principali indicatori di risultato stabiliti per le misure si fondavano sulle ipotesi delle autorità riguardo al potenziale risultato di un investimento. I valori-obiettivo e i dati sui risultati effettivi non erano disponibili per tali indicatori. Di conseguenza, le informazioni che potevano essere ottenute dagli auditor per i progetti controllati erano limitate a indicatori di base quali il numero di famiglie raggiunte dalle strade finanziate.

In **Polonia**, nel caso di quattro dei cinque progetti esaminati, i beneficiari hanno comunicato all'autorità di gestione i dati sui risultati dei progetti; tali dati mostravano un aumento del numero di utenti e, nel complesso, il raggiungimento degli obiettivi progettuali. Tuttavia, in tre casi, non sono stati forniti elementi probatori che permettessero alla Corte di verificare i dati riportati.

La Commissione ha incoraggiato gli Stati membri a migliorare il monitoraggio e la valutazione dei progetti, ma è possibile che, nel periodo di programmazione 2014-2020, persistano alcune debolezze

84

Sebbene la raccolta dei dati per alimentare gli indicatori di realizzazione e di risultato competa in primo luogo agli Stati membri³⁷, spetta, tuttavia, alla Commissione monitorare e supervisionare l'attuazione dei PSR, nonché pubblicare le informazioni raccolte presso gli Stati membri tramite il QCMV.

85

Per quanto riguarda l'indicatore di risultato della misura 125 «aumento del valore aggiunto lordo nelle aziende beneficiarie», la Commissione ha riconosciuto che, nonostante gli orientamenti forniti nel 2010 sul metodo per misurare l'incremento del VAL, la maggior parte degli Stati membri incontra difficoltà nel valutare in modo affidabile tale indicatore. Di conseguenza, quest'ultimo è stato sostituito nel periodo di programmazione 2014-2020 dall'indicatore «Cambiamento della produzione agricola nelle aziende agricole sovvenzionate/Unità di lavoro annuo». La Commissione ha indicato che questo nuovo indicatore sarà esaminato solo da valutatori esterni, poiché le amministrazioni degli Stati membri non hanno le competenze necessarie richieste. Un ulteriore indicatore di risultato obbligatorio è stato introdotto nel periodo di programmazione 2014-2020 per la misura 125 equivalente, ossia «percentuale di terreni irrigui che passano a sistemi di irrigazione più efficienti».

86

Per quanto riguarda l'indicatore di risultato utilizzato per le misure 321, 322 e 323, «popolazione rurale utente di servizi migliorati», la Commissione ha accettato i dati riportati, nonostante il rischio di sopravvalutazione del numero di utenti. Per il periodo 2014-2020, nel quadro di tali misure, verrà utilizzato un indicatore di risultato simile («Percentuale di popolazione rurale utente di servizi migliorati/migliori infrastrutture»). Nell'ambito del nuovo indicatore di risultato, la Commissione non accetterà che la stessa popolazione sia riportata più volte (per ogni progetto attuato nella zona); tuttavia, tale metodo di rendicontazione è espressamente consentito per il nuovo indicatore di realizzazione, «Popolazione utente di servizi migliorati/migliori infrastrutture».

87

Al momento dell'audit, la Corte non ha potuto valutare in che misura i nuovi indicatori porranno rimedio ai punti deboli degli indicatori precedenti. Tuttavia, valutare l'efficacia delle misure solo sulla base di cambiamenti nella produzione agricola, nella percentuale di terreni che passano a sistemi di irrigazione più efficienti e nella popolazione utente delle nuove infrastrutture non permetterà di fornire un quadro completo dell'esito dei progetti o, comunque, dei fondi destinati a tali misure, data la grande diversità dei progetti finanziati.

37 Articolo 79 del regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio.

88

Nel periodo di programmazione 2007-2013, a causa dei ritardi significativi nell'attuazione delle misure infrastrutturali, c'è stato uno squilibrio tra il ciclo di spesa e la tempistica degli obblighi di informativa. Ciò ha fatto sì che non venissero raccolti dati pertinenti sufficienti per le valutazioni intermedie e, molto probabilmente, anche le valutazioni ex post verranno effettuate troppo presto per poter utilizzare dati attendibili. Se le informazioni di monitoraggio e di valutazione non sono disponibili nei momenti principali della rendicontazione, gli Stati membri e la Commissione non possono utilizzarle per migliorare l'attuazione delle misure.

89

È possibile che la situazione resti immutata per tutto il periodo di programmazione 2014-2020, poiché gli Stati membri saranno tenuti a preparare, nel 2017, la prima «relazione annuale migliorata sull'attuazione», che comprenda le risultanze delle valutazioni, sebbene la spesa abbia avuto inizio abbastanza tardi a causa di ritardi nel processo di approvazione dei PSR³⁸. L'assenza di informazioni tempestive, attendibili e pertinenti sui risultati riguardanti l'utilizzo dei fondi pubblici investiti nelle infrastrutture ostacola il conseguimento di una gestione dei fondi futuri basata sui risultati.

38 Nel settembre 2015, la Commissione aveva approvato solo 79 PSR su 118.

Conclusioni e raccomandazioni

90

Nel periodo 2007-2013, l'UE ha fornito 13 miliardi di euro per progetti di infrastruttura rurale con l'intento di rafforzare la competitività delle aziende agricole e forestali e di migliorare la qualità delle vita nelle aree rurali. Insieme al cofinanziamento degli Stati membri, il totale degli aiuti erogati attraverso quattro misure di sviluppo rurale è ammontato a 19 miliardi di euro.

91

Le misure infrastrutturali sono state attuate tramite la gestione concorrente, per mezzo della quale la Commissione ha approvato i programmi di sviluppo rurale (PSR) presentati dagli Stati membri che, a loro volta, hanno selezionato i progetti da finanziare.

97

La Corte, tramite l'audit, ha inteso rispondere al seguente quesito:

Gli Stati membri e la Commissione hanno conseguito un rapporto costi-benefici ottimale tramite il sostegno degli investimenti per l'infrastruttura rurale?

93

Anche se i singoli progetti esaminati hanno prodotto le realizzazioni fisiche attese e, in alcuni casi, apportato un chiaro contributo allo sviluppo delle zone rurali, la Corte ha riscontrato che gli Stati membri e la Commissione, operando in un regime di gestione concorrente, avevano conseguito, solo in misura limitata, un buon rapporto costi-benefici; gli aiuti, infatti, non erano diretti sistematicamente ai progetti con il miglior rapporto costi-benefici volti a conseguire gli obiettivi stabiliti nei PSR e non vi erano informazioni sufficienti per dimostrare l'esito positivo, o meno, delle misure.

94

La Commissione e gli Stati membri sono entrambi responsabili dell'attuazione di un numero elevato di progetti infrastrutturali, non solo nell'ambito dello sviluppo rurale, ma anche nell'intera gamma di fondi strutturali. Nonostante ciò, si sono attestati solo pochi casi di coordinamento efficace o di condivisione delle migliori pratiche per migliorare la gestione dei fondi e conseguire un miglior rapporto costi-benefici tramite, ad esempio, procedure di selezione dei progetti, controlli sulla ragionevolezza dei costi e sulla sostenibilità. È possibile, tuttavia, rafforzare la cooperazione e ottenere in tal modo molto di più con lo stesso livello di finanziamento.

95

Le debolezze identificate e le relative raccomandazioni della Corte sono ulteriormente sviluppate qui di seguito.

Tramite l'audit è emerso che gli Stati membri non hanno adottato un approccio coordinato nel quantificare le esigenze nel settore dell'infrastruttura rurale (ed esempio, il numero di strade da riparare e la dotazione corrispondente necessaria) e nell'identificare le fonti di finanziamento. Nessuno dei PSR controllati ha preso in considerazione i fondi pubblici o privati esistenti a livello nazionale, regionale o locale che potevano soddisfare, o che stavano già soddisfacendo, gli stessi bisogni affrontati dai PSR. Di conseguenza, non si è cercato in nessun modo di quantificare il deficit di finanziamento residuo di tali investimenti, deficit che avrebbe infatti giustificato l'intervento del FEASR (cfr. paragrafi 20-22).

97

In assenza di un approccio coordinato che includa tutte le possibilità di finanziamento, può accadere che vi sia una sostituzione di fondi, che, a sua volta, porta all'uso inefficiente delle scarse risorse. In due degli Stati membri esaminati, vi erano elementi che suggerivano l'avvenuta sostituzione di fondi, poiché i fondi nazionali o regionali disponibili per le strade rurali erano stati cancellati o ridotti proprio quando era stato avviato il finanziamento di progetti simili nel quadro dei PSR (cfr. paragrafi 23-24).

98

Sebbene siano state individuate buone pratiche, gli Stati membri non hanno destinato sistematicamente fondi dei PSR ai progetti per i quali vi era un bisogno dimostrabile di sostegno pubblico. Di conseguenza, si profila il rischio di un effetto inerziale e i risultati ottenuti dai progetti non sono necessariamente attribuibili alla sovvenzione (cfr. paragrafi 25-30).

99

La mancanza di linee di demarcazione chiare ha fatto sì che, in alcuni casi, venissero utilizzati alternativamente fondi diversi per le stesse tipologie di infrastruttura, con il rischio intrinseco di duplicare, inutilmente, le strutture di gestione (cfr. paragrafi 31-32).

100

Sebbene quattro dei cinque Stati membri esaminati avessero istituito strutture di coordinamento, la complementarietà tra i fondi non è stata promossa attivamente. Ci sono stati casi in cui l'assenza di complementarità tra fondi nazionali e locali ha compromesso l'efficienza e l'efficacia dei progetti (cfr. paragrafi 33-36).

101

La Commissione ha adottato misure dirette a migliorare il coordinamento tra i fondi dell'UE nel periodo di programmazione 2014-2020; tuttavia, i documenti di programmazione degli Stati membri non forniscono ancora garanzie sufficienti sulla possibilità di un miglior coordinamento offerto dai nuovi approcci (cfr. paragrafi 37-41).

Raccomandazione 1 – Analisi dei bisogni e coordinamento tra le fonti di finanziamento

- a) Gli Stati membri dovrebbero adottare un approccio coordinato per il finanziamento delle infrastrutture rurali, che quantifichi i bisogni e i deficit di finanziamento e giustifichi l'uso delle misure dei PSR. Tale approccio dovrebbe tener conto dei fondi pubblici dell'UE o a livello nazionale, regionale e locale e i fondi privati che potrebbero soddisfare, o che stanno già soddisfacendo, gli stessi bisogni affrontati dai PSR. Gli Stati membri dovrebbero far sì che i fondi dei PSR non sostituiscano semplicemente altri fondi pubblici destinati allo stesso settore d'intervento e dovrebbero selezionare progetti per i quali vi sia una comprovata esigenza di sostegno pubblico e che siano in grado di produrre un valore aggiunto.
- Nell'assolvere le sue funzioni nel quadro della gestione concorrente, la Commissione dovrebbe promuovere l'adozione di migliori pratiche per ridurre il rischio di un effetto inerziale e incoraggiare gli Stati membri ad evitare la semplice sostituzione di altri fondi con le risorse dei PSR, così da conseguire un maggiore valore aggiunto per i fondi UE impiegati.

- c) Gli Stati membri dovrebbero fare miglior uso delle strutture di coordinamento esistenti come gli organismi di coordinamento e gli accordi comuni di gestione, controllo e monitoraggio per attuare meccanismi efficaci volti a ridurre al minimo i deficit e le sovrapposizioni di finanziamenti, conformemente ai principi-quida del quadro strategico comune. Ad esempio, gli Stati membri dovrebbero dare priorità ai progetti più consoni ai piani nazionali, regionali o locali per lo sviluppo integrato dell'infrastruttura.
- d) La Commissione dovrebbe avvalersi delle prime misure adottate per garantire il coordinamento efficace dei diversi fondi dell'UE e per effettuare un'attenta valutazione della complementarità dei vari fondi dell'UE che gli Stati membri utilizzeranno nel periodo di programmazione 2014-2020. La Commissione dovrebbe essere proattiva nell'incoraggiare gli Stati membri a trarre insegnamento dall'esperienza acquisita con altri fondi a sostegno dell'infrastruttura (come il FESR e il Fondo di coesione) per migliorare l'efficienza della gestione delle misure. Dovrebbe cogliere l'occasione fornita dalla relazione annuale migliorata sull'attuazione, che verrà presentata nel 2019 dagli Stati membri, per verificare l'efficacia dei meccanismi di coordinamento e, ove necessario, suggerire miglioramenti.

La normativa dell'UE impone agli Stati membri di stabilire criteri di selezione che consentano di dare priorità ai progetti ammissibili più efficaci e più efficienti e che forniscano una base per respingere quelli che non offrono un rapporto costi-benefici ottimale. Gli Stati membri controllati non hanno stabilito criteri di selezione o, se lo hanno fatto, non sempre tali criteri hanno fatto sì che fosse data realmente la priorità ai progetti con il miglior rapporto costi-benefici in relazione agli obiettivi dei PSR (cfr. paragrafi 43-49).

103

La Corte ha individuato debolezze nei sistemi messi in atto dagli Stati membri per valutare la ragionevolezza dei costi del progetto. Tali debolezze hanno aumentato il rischio che i fondi pubblici non venissero spesi nel modo migliore dal punto di vista economico. Gli Stati membri controllati si sono basati principalmente sui prezzi di riferimento e sulle procedure degli appalti pubblici per garantire la ragionevolezza dei costi di investimento. Tuttavia, tali strumenti non sono stati applicati in modo adeguato per garantire la ragionevolezza dei costi, come già constatato dalla Corte in precedenti relazioni. Sebbene ampiamente utilizzati, i sistemi fondati sui prezzi di riferimento mostravano gravi limiti, poiché tali prezzi erano spesso superiori a quelli reali di mercato, in base ai quali hanno luogo le operazioni (come quando vengono indette procedure di gara). In diversi casi, le procedure delle gare d'appalto hanno compromesso la concorrenza leale e la ragionevolezza dei costi (cfr. paragrafi 50-54).

104

Per garantire la sostenibilità degli investimenti, gli Stati membri esaminati hanno applicato, di norma, il requisito del periodo di impegno quinquennale, anche se, in pratica, nella maggior parte dei progetti, tale periodo è stato notevolmente ridotto. Per alcuni progetti, tre degli Stati membri controllati hanno applicato periodi di impegno più lunghi e di gran lunga più adatti alla vita utile degli investimenti. Tuttavia, nessuno degli Stati membri controllati ha chiesto ai beneficiari di fornire un piano di manutenzione dettagliato e di riservare parte del bilancio alla manutenzione (cfr. paragrafi 55-60).

105

Par far sì che potenziali beneficiari siano attratti dai finanziamenti del FEASR e per fare in modo che i progetti apportino tempestivamente benefici alle zone rurali, le procedure amministrative non dovrebbero essere eccessivamente lunghe e onerose. Due degli Stati membri/regioni sottoposti ad audit non hanno fissato scadenze per esaminare le domande di sovvenzioni e di pagamento, mentre gli altri tre hanno oltrepassato ampiamente le scadenze fissate, soprattutto per le domande di sovvenzioni (cfr. paragrafi 61-65).

106

Nel corso della prima parte del periodo di programmazione 2007-2013. la Commissione non ha incoraggiato sufficientemente gli Stati membri ad attenersi ai principi alla base dell'impiego ottimale delle risorse (economicità, efficienza e efficacia), stabilendo, ad esempio, criteri di selezione per dare priorità ai progetti con il miglior rapporto costi-benefici, fissando prezzi di riferimento adeguati e assicurando procedure di appalti pubblici eque e concorrenziali. La Commissione ha, tuttavia, proposto alcuni miglioramenti per il periodo di programmazione 2014-2020 (cfr. paragrafi 66-72).

Raccomandazione 2 – Gestione delle misure

- Gli Stati membri dovrebbero stabilire determinati criteri e applicarli in modo coerente per garantire la selezione dei progetti con il miglior rapporto costi-benefici, ossia di quei progetti che, per unità di costo, sono in grado di apportare il maggior contributo agli obiettivi dei PSR (ad esempio i progetti che assicurano il massimo incremento della produttività delle aziende agricole o il massimo risparmio idrico per unità di costo nelle zone più duramente colpite da penuria d'acqua). Tali sistemi di selezione dovrebbero stabilire sistematicamente una soglia minima, tenendo conto della qualità dei progetti.
- b) Relativamente all'efficacia dei controlli sulla ragionevolezza dei costi, la Commissione e gli Stati membri dovrebbero attuare le raccomandazioni contenute nella relazione speciale della Corte in materia³⁹. Soprattutto nel quadro dei progetti infrastrutturali, gli Stati membri dovrebbero far sì che le stime dei costi progettuali si basino su informazioni aggiornate sui prezzi in modo che questi ultimi siano conformi ai prezzi reali di mercato, nonché garantire che le procedure di appalti pubblici siano eque, trasparenti e fondate su una vera concorrenza.
- c) Gli Stati membri dovrebbero tener conto della vita utile degli investimenti finanziati al momento di stabilire i requisiti e i controlli relativi alla sostenibilità.
- d) Gli Stati membri dovrebbero stabilire, e rispettare, scadenze ragionevoli per l'esame delle domande di sovvenzione e di pagamento.

107

Nel complesso, i 32 progetti sottoposti ad audit hanno prodotto le realizzazioni fisiche attese, come strade nuove o ristrutturate, sistemi di approvvigionamento idrico o fognari, oppure il miglioramento di strutture scolastiche. Tuttavia, la Corte ha rilevato, come anche in relazioni precedenti⁴⁰, che mancavano informazioni sui risultati dei progetti o che tali informazioni non erano sufficientemente affidabili per trarre conclusioni sull'efficacia delle misure. Non sono stati raccolti dati significativi sui risultati oppure i dati raccolti sono basati su dichiarazioni o stime elaborate dai beneficiari che non hanno un rapporto diretto con i progetti finanziati.

108

Venti dei 32 progetti esaminati non hanno fissato obiettivi e valori-obiettivi misurabili. Laddove è stato possibile identificare obiettivi misurabili, non vi era alcuna certezza, o quasi, circa l'attendibilità dei dati forniti e, nel caso dei pochi progetti per cui erano disponibili dati sui risultati, vi erano pochi elementi che attestavano il conseguimento di risultati positivi. Ad esempio, diversi progetti volti a promuovere la qualità della vita delle popolazioni rurali riportavano il numero totale degli abitanti di un comune per indicare la «popolazione rurale utente di servizi migliorati»; tuttavia, le nuove strutture costruite, come le strade in zone remote, avevano solo un numero di utenti limitato (cfr. paragrafi 77-83).

- 39 Cfr. relazione speciale n. 22/2014.
- 40 Cfr. relazioni speciali n. 8/2012, n. 1/2013, n. 6/2013 e n. 12/2013.

La Commissione ha proposto cambiamenti per il periodo di programmazione 2014-2020. Tuttavia è possibile che le debolezze riscontrate nella qualità degli indicatori e il ritardo nell'avviare l'attuazione delle misure incidano sul processo di monitoraggio e di valutazione (cfr. paragrafi 84-89). L'assenza di informazioni tempestive, pertinenti e attendibili sui risultati ostacola l'elaborazione di decisioni riguardanti il futuro orientamento in tale area e il modo migliore per conseguire gli obiettivi stabiliti per gli investimenti infrastrutturali nelle zone rurali; inoltre, la Commissione avrà maggiori difficoltà nel realizzare l'obiettivo ambizioso di gestire il bilancio in funzione dei risultati, garantendo l'uso oculato di ogni euro speso.

Raccomandazione 3 – Monitoraggio, valutazione e feedback

- a) Per il periodo di programmazione 2014-2020, la Commissione e gli Stati membri dovrebbero raccogliere dati tempestivi, pertinenti e attendibili che forniscano informazioni utili su quanto realizzato tramite le misure e i progetti finanziati. Tali informazioni dovrebbero permettere di trarre conclusioni sull'efficienza e l'efficacia dei fondi spesi, di identificare le misure e le tipologie di progetti infrastrutturali capaci di contribuire maggiormente agli obiettivi dell'UE e di costituire una base solida per migliorare la gestione delle misure.
- b) Gli Stati membri dovrebbero inoltre assicurare che i progetti per cui sono stanziati i fondi abbiano obiettivi chiari e specifici. Ove possibile, gli obiettivi dovrebbero essere quantificati per favorire l'attuazione e il monitoraggio dei progetti e per fornire un riscontro utile all'autorità di gestione.

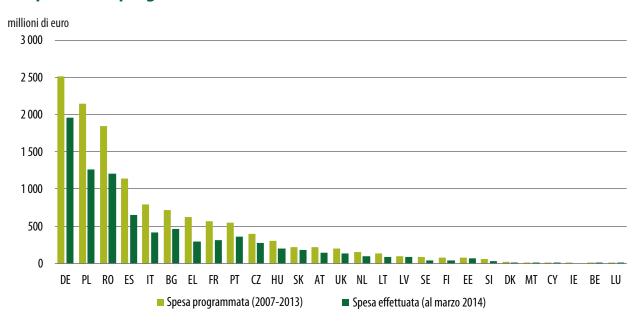
La presente relazione è stata adottata dalla Sezione I, presieduta da Augustyn KUBIK, Membro della Corte, a Lussemburgo nella riunione del 16 dicembre 2015.

Per la Corte dei conti europea

vica.

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA Presidente

Fondi dell'UE per le misure infrastrutturali 125, 321, 322 e 323 programmati e spesi nel periodo di programmazione 2007-2013



Fonte: Compilazione della Corte dei conti europea, sulla base di dati forniti sul sito della Rete europea di sviluppo rurale – indicatori finanziari e fisici (http://enrd.ec.europa.eu/enrd-static/policy-in-action/rural-development-policy-in-figures/rdp-monitoring-indicator-tables/financial-and-physical-indicators/it/financial-and-physical-indicators_it.html).

Panoramica dei progetti controllati

Stato membro	Misura	Descrizione del progetto	Costi am- missibili (in euro, arroton- dati)	Aiuto del PSR in % dei costi ammissi- bili	Ritardi (in mesi)	Data del finanzia- mento	Data della fine dei lavori	Valori-obiettivo misurabili per i risultati del progetto?	Risultati del pro- getto al momento della visita di audit (ottobre 2014- febbraio 2015)
	125	Riparazione di 1,4 km di strada forestale	100 000	80 %	-	15.5.2009	10.10.2009	1 000 m³ di legname raccolto in cinque anni	3 936 m³ di legname raccolto in quattro anni
Germania (Sassonia)	321	Costruzione di una scala di sicurezza e ampliamento di una scuola elementare	35 000	100 %	-	8.5.2012	5.9.2012	No	75 studenti e 6 insegnanti come beneficiari del miglio- ramento delle misure di sicurezza
	321	Ampliamento di un centro di accoglienza diurna	145 000	100 %	6	30.9.2011	24.10.2012	Ridurre il consumo energetico	Attuazione delle misure di risparmio energetico
	321	Riparazione di 1,6 km di strada	130 000	85 %	-	11.3.2011	22.7.2011	Beneficiari diretti: 12 famiglie, 3 società, 2 aziende	Beneficiari diretti: 12 famiglie, 3 società, 2 aziende
Ger	321	Riparazione di 1 km di strada	110 000	85 %	-	4.4.2011	2./9.2011	No	Non quantificati
	322	Riparazione di 0,175 km di stra- da e di 0,252 km di passaggio pedonale	115 000	89 %	-	26.3.2009	17.11.2009	Beneficiari diretti: 12 famiglie, 3 edifici pubblici	Beneficiari diretti: 12 famiglie, 3 edifici pubblici
	322	Riparazione di 1,6 km di strada	760 000	85 %	-	17.8.2010	15.8.2011	Beneficiari diretti: 170 famiglie, 6 società e 2 edifici pubblici	Beneficiari diretti: 170 famiglie, 6 società e 2 edifici pubblici

Stato membro	Misura	Descrizione del progetto	Costi am- missibili (in euro, arroton- dati)	Aiuto del PSR in % dei costi ammissi- bili	Ritardi (in mesi)	Data del finanzia- mento	Data della fine dei lavori	Valori-obiettivo misurabili per i risultati del progetto?	Risultati del pro- getto al momento della visita di audit (ottobre 2014- febbraio 2015)
	125	Costruzione di 2,7 km di strada e riparazione di 2,6 km di strada	1 330 000	80 %	4	25.2.2010	16.1.2013	No	Non quantificati
	125	Costruzione di 3,3 km di strada	1 060 000	80 %	6	30.12.2010	21.3.2013	No	Non quantificati
	125	Costruzione di 3,3 km di strada e riparazione di 2,2 km di strada	1 350 000	80 %	4	31.8.2010	23.8.2012	No	Aumento del numero di animali: + 26 % nel 2010-2014
lia)	125	Costruzione di 2,8 km di strada e riparazione di 1 km di strada	960 000	80 %	2	21.12.2010	19.10.2012	No	Aumento del numero di turisti: + 28 %; aumento del numero di animali: + 38 % nel 2011-2013
Italia (Sicilia)	125	Sostituzione di 4 km di tubature utilizzate da 390 agricoltori	1 760 000	100 %	-	10.11.2011	8.1.2014	No	Non quantificati
	321	Rinnovo della rete di acquedot- ti e del serbatoio idrico	130 000	100 %	ı	30.3.2012	13.1.2014	No	Riduzione del 10-15 % di perdite d'acqua
	322	Ristrutturazione della fontana di un villaggio	160 000	100 %	-	3.7.2012	19.6.2013	No	Non quantificati
	322	Ristrutturazione della piazza principale del villaggio (edifici + fontana)	810 000	100 %	3	22.11.2011	15.2.2014	No	Non quantificati

Stato membro	Misura	Descrizione del progetto	Costi am- missibili (in euro, arroton- dati)	Aiuto del PSR in % dei costi ammissi- bili	Ritardi (in mesi)	Data del finanzia- mento	Data della fine dei lavori	Valori-obiettivo misurabili per i risultati del progetto?	Risultati del pro- getto al momento della visita di audit (ottobre 2014- febbraio 2015)
	125	Potenziamento della stazione di pompaggio per maggiore prote- zione contro le inondazioni	800 000	75 %	5	17.11.2010	25.6.2012	Rafforzare la protezione contro le inondazioni di un'area di 320 ha	Migliore protezione contro le inondazioni di un'area di 320 ha
Polonia	321	Ricostruzione e ampliamento di un impianto di depurazione	2 500 000	40 %	-	16.12.2009	28.8.2012	Rispettare le norme giuridiche in materia di qualità delle acque	Riportati 172 nuovi utenti, sebbene non siano stati forniti elementi probatori; diminuzione del tasso di utilizzo dall'81 % nel 2012 al 71 % nel 2014; rispettate le norme giuridiche in materia di qualità delle acque
	321	Costruzione di 4,5 km di rete per approvvigio- namento idrico e 2,8 km di rete fognaria	300 000	75 %	-	11.8.2011	9.8.2012	No	160 utenti (per approvvigionamento idrico) e 150 utenti (per rete fognaria) riportati; elementi probatori non forniti
	321	Costruzione di 8,9 km di rete fognaria e riparazione di 1,7 km di rete per l'approvvigiona- mento idrico	800 000	50 %	2	16.12.2009	31.12.2012	No	Riportati 48 nuovi utenti, ma elementi probatori non forniti
	322/323	Ristrutturazione di un centro culturale, di un parcheggio e dell'attrezzatu- ra per un campo di calcio	95 000	75 %	-	14.8.2009	31.12.2011	No	Non quantificati

Stato membro	Misura	Descrizione del progetto	Costi am- missibili (in euro, arroton- dati)	Aiuto del PSR in % dei costi ammissi- bili	Ritardi (in mesi)	Data del finanzia- mento	Data della fine dei lavori	Valori-obiettivo misurabili per i risultati del progetto?	Risultati del pro- getto al momento della visita di audit (ottobre 2014- febbraio 2015)
Romania	125	Riparazione di 7,4 km di strada	800 000	100 %	2	1.12.2010	22.10.2012	No	Risultati diretti non quantificati; aumentato il numero di aziende agricole finanziate nella zona, da 58 nel 2012 a 72 nel 2014.
	322	Riparazione di 18,5 km di strada e, in seguito, costruzione di una struttura scolastica per 10 bambini	2 400 000	100 %	8	17.6.2010	13.12.2012	7 nuovi posti di lavoro; 10 bambini che frequentano il doposcuola	Nessun nuovo posto di lavoro, 16 bambini che frequentano il doposcuola
	322	Costruzione di 15 km di rete di approvvigio- namento idrico e 14,5 km di sistema fognario e di impianti di trattamento del- le acque reflue	2 190 000	100 %	10	28.8.2008	23.6.2011	575 nuovi allac- ciamenti alla rete fognaria	628 nuovi allac- ciamenti alla rete fognaria; migliora- mento della qualità delle acque
	322	Costruzione di 0,93 km di rete stradale e 21 km di rete fognaria	1 270 000	100 %	-	25.9.2008	16.5.2011	1 725 nuovi allac- ciamenti alla rete fognaria	802 nuovi allac- ciamenti alla rete fognaria
	322	Riparazione di 4 km di rete stradale, costru- zione di 14 km di rete fognaria, ristrutturazione del municipio e del centro di ac- coglienza diurna per 12 bambini	1 770 000	100 %	16	22.7.2009	28.5.2012	871 nuovi allac- ciamenti alla rete fognaria, 8 nuovi posti di lavoro, 12 bambini nel centro di accoglienza diurna	327 nuovi allac- ciamenti alla rete fognaria, nessun nuovo posto di lavoro, 12 bambini nel centro di accoglienza diurna

Stato membro	Misura	Descrizione del progetto	Costi am- missibili (in euro, arroton- dati)	Aiuto del PSR in % dei costi ammissi- bili	Ritardi (in mesi)	Data del finanzia- mento	Data della fine dei lavori	Valori-obiettivo misurabili per i risultati del progetto?	Risultati del pro- getto al momento della visita di audit (ottobre 2014- febbraio 2015)
spagna (Estremadura)	125	Riparazione di 1,3 km di canale d'irrigazione e sostituzione di 7 pompe/filtri	800 000	90 %	-	29.8.2013	29.8.2014	No	Non quantificati
	125	Costruzione di 144,6 km di strade non asfal- tate utilizzate da 1 629 agricoltori	7 910 000	100 %	-	23.2.2009	21.1.2011	No	Non quantificati
	125	Riparazione di due strade di 6,4 km + 14,8 km	1 420 000	100 %	-	25.9.2012	22.1.2013	No	Diminuzione del 22 % del numero di turisti nei due anni successivi ai lavori (2013-2014), rispetto al numero medio di turisti nel periodo 2007-2012.
Spagna	125	Riparazione di 18,2 km di strada	630 000	100 %	-	11.2.2013	2.2.2014	No	Non quantificati
	323	Segnalazione di sentieri rurali	120 000	100 %	-	2.7.2013	30.5.2014	No	Non quantificati
	323	Ristrutturazione di un sentiero rurale/pista ciclabile	120 000	100 %	-	29.5.2013	8.5.2014	No	Non quantificati
	413	Acquisto di mobilio e di attrezzature per una struttura per anziani	175 000	100 %	-	1.8.2011	23.3.2012	30 persone in più da accogliere	Possibilità di accoglie- re 30 persone in più

Risposte della Commissione

Sintesi

Ш

Gli Stati membri sono stati incoraggiati a includere nei loro programmi di sviluppo rurale (PSR) le principali zone rurali di cui favorire lo sviluppo. I PSR dovevano individuare i settori nei quali il sostegno dell'UE a favore dello sviluppo rurale crea il maggiore valore aggiunto. Gli Stati membri hanno dovuto scegliere le operazioni più pertinenti da finanziare. Il FEASR ha consentito il finanziamento di investimenti che altrimenti non avrebbero probabilmente ricevuto alcun sostegno.

III Primo trattino

Nel periodo di programmazione 2007-2013 gli Stati membri erano stati invitati a giustificare le proprie priorità di investimento sulla base di un'analisi SWOT delle esigenze. Nel periodo di programmazione 2014-2020 sono state rafforzate le disposizioni riguardanti la programmazione strategica e un coordinamento efficace nell'uso dei diversi fondi. Il rischio di un effetto inerziale deve essere esaminato caso per caso, in base al tipo di investimenti in questione e alle condizioni di investimento locali.

III Secondo trattino

I criteri e le procedure di selezione sono definiti dagli Stati membri. Nel corso del periodo di programmazione 2007-2013 la Commissione ha ricordato in più occasioni agli Stati membri l'obbligo di fissare criteri di selezione effettivi e di applicare correttamente le procedure di selezione. Per aiutare gli Stati membri ad evitare una carente applicazione dei criteri di selezione, la Commissione ha elaborato orientamenti in materia di ammissibilità e di selezione applicabili al periodo di programmazione 2014-2020.

III Terzo trattino

Le informazioni disponibili tramite il sistema di monitoraggio e di valutazione (ad esempio valutazioni intermedie), seppur incomplete e forse non sempre del tutto attendibili, hanno fornito in realtà una buona panoramica dell'attuazione dei programmi di sviluppo rurale. Tuttavia, per i programmi pluriennali taluni risultati, quali il valore aggiunto lordo e gli impatti, possono essere valutati adequatamente soltanto nel corso del periodo di programmazione e successivamente allo stesso. Tali effetti possono essere misurati soltanto dopo che sia trascorso un sufficiente lasso di tempo dall'attuazione. Per la maggioranza degli interventi, al momento della valutazione intermedia tale condizione non si era verificata; pertanto non era ancora possibile misurare determinati risultati e impatti dei programmi, a differenza della spesa o delle realizzazioni.

IV

La Commissione ha emanato orientamenti di base per il periodo di programmazione 2007-2013 al fine di assistere gli Stati membri nella preparazione dei PSR.

Per quanto riguarda il periodo di programmazione 2014-2020, la Commissione ha emanato orientamenti più approfonditi che forniscono informazioni riguardanti le condizioni di ammissibilità, i criteri di selezione e gli investimenti.

Va)

La raccomandazione è rivolta agli Stati membri.

Vb)

La Commissione accetta la raccomandazione e ha iniziato ad attuarla.

Nell'istituire il quadro giuridico per il periodo di programmazione 2014-2020, la Commissione ha adottato i provvedimenti necessari per migliorare il coordinamento tra i vari fondi per quanto riguarda il sostegno alle infrastrutture rurali. Il coordinamento e la complementarità tra i fondi dell'UE a livello di strategie nazionali/regionali sono di competenza dei diversi servizi della Commissione. Spetta tuttavia alle autorità nazionali/regionali realizzare tale coordinamento/complementarità a livello di misura/progetto al momento dell'esecuzione dei programmi.

La Commissione provvederà a monitorare e valutare periodicamente l'attuazione negli Stati membri nell'ambito del quadro stabilito per il monitoraggio e la rendicontazione.

V c)

La raccomandazione è rivolta agli Stati membri.

Vd)

La Commissione accetta la raccomandazione. Tuttavia, dato il valore limitato di una valutazione isolata delle singole misure, la Commissione ritiene che la valutazione debba essere effettuata a livello dei settori prioritari, che riflettono obiettivi strategici. Inoltre la Commissione sottolinea l'importanza della valutazione per l'interpretazione e l'analisi dei dati raccolti al fine di trarre conclusioni sull'efficacia o sull'efficienza.

Ve)

La raccomandazione è rivolta agli Stati membri.

Osservazioni

Risposta congiunta della Commissione ai paragrafi da 20 a 22

Nel periodo di programmazione 2007-2013 gli Stati membri erano stati invitati a giustificare le proprie priorità di investimento sulla base di un'analisi SWOT delle esigenze. Nel periodo di programmazione 2014-2020 sono state rafforzate le disposizioni riguardanti la programmazione strategica e un coordinamento efficace nell'uso dei diversi fondi.

Il coordinamento doveva essere assicurato a livello nazionale e/o regionale. Gli Stati membri e/o le regioni hanno esaminato congiuntamente la necessità di complementarità sulla base della demarcazione. Spesso sono stati seguiti approcci integrati a livello regionale e locale allo scopo di ottimizzare il cofinanziamento dell'UE.

23

Sulla base degli insegnamenti tratti durante il periodo di programmazione 2007-2013, il quadro giuridico per il periodo di programmazione 2014-2020 rafforza l'approccio strategico alla programmazione e migliora la complementarità tra i fondi nazionali e i fondi dell'UE.

24

Gli interventi nel quadro dei PSR sono cofinanziati dalla Commissione e dagli Stati membri. In un contesto di scarsa disponibilità di risorse finanziarie nazionali, il FEASR ha consentito agli Stati membri e alle regioni di finanziare, nelle zone rurali, interventi che altrimenti non avrebbero probabilmente ricevuto alcun sostegno e che vanno a beneficio delle popolazioni locali.

Riquadro 2 – Italia (Sicilia)

Secondo le autorità siciliane la regione ha risentito della scarsa disponibilità di risorse nazionali o regionali da destinare al finanziamento di investimenti strutturali. In tale contesto il FEASR ha permesso alla regione di finanziare interventi nelle zone rurali che altrimenti non avrebbero probabilmente ricevuto alcun sostegno.

Riquadro 2 - Germania (Sassonia)

La sostituzione di fondi pubblici illustrata dal caso della Sassonia è una conseguenza dell'annualità della spesa di bilancio in Germania, mentre il PSR è un programma pluriennale (7 anni) per la cui attuazione si applica la regola «n+2».

25

La sostituzione di fondi pubblici con i contributi del FEASR a livello dei progetti non comporta necessariamente l'assenza di effetti aggiuntivi sul risultato finale. Non è dimostrato, sulla base dei progetti sottoposti a audit, che le misure del FEASR non abbiano sostenuto investimenti la cui redditività finanziaria era insufficiente a giustificare l'intero costo dell'investimento.

26

La legislazione non prevede che i tassi di aiuto debbano essere corroborati da un'analisi economica. Tuttavia vari Stati membri hanno giustificato la necessità dell'intervento del PSR e hanno effettuato analisi macroeconomiche, ad esempio:

- il PSR della Sicilia contiene in effetti un'analisi delle zone agricole, forestali e rurali e individua le necessità pertinenti;
- il PSR della Romania contiene una descrizione del fabbisogno di investimenti in infrastrutture, compresa una quantificazione delle esigenze. I tassi di cofinanziamento sono stati fissati a livello di asse tenendo conto di criteri macroeconomici.

Cfr. anche la risposta congiunta della Commissione ai paragrafi da 20 a 22.

29

I progetti possono essere finanziati attraverso il sostegno del FEASR e/o tramite risorse nazionali. Ciò non significa che i progetti sarebbero stati attuati anche in assenza dei fondi dei PSR. La Commissione ritiene che criteri di selezione appropriati siano essenziali per garantire un orientamento efficace del sostegno. La verifica della capacità finanziaria dei singoli richiedenti non dovrebbe determinare un onere amministrativo sproporzionato per le autorità di gestione.

Riquadro 4

Nel caso della Sicilia le autorità italiane hanno ravvisato un doppio finanziamento e di conseguenza i progetti in questione sono stati esclusi dall'aiuto concesso nell'ambito del PSR.

31

La definizione di criteri di demarcazione è uno dei possibili modi di evitare il doppio finanziamento. Tuttavia la sovrapposizione tra fondi pubblici è possibile purché sia evitato il doppio finanziamento delle medesime voci, in quanto non compromette necessariamente il valore aggiunto dei diversi interventi.

31 Primo punto elenco

A norma dell'articolo 56 del regolamento (CE) n. 1698/2005, il FEASR finanzia soltanto «la dotazione infrastrutturale su piccola scala» nell'ambito della misura «servizi essenziali». Per tale ragione il PSR della Sassonia ha fissato una soglia massima per questi tipi di progetti. Ciò non impedisce al FESR di finanziare progetti integrati.

31 Secondo punto elenco

I criteri di demarcazione fissati dalla Sicilia nel PSR sono chiari e non consentono la sovrapposizione tra fondi pubblici. L'autorità di gestione è responsabile dell'esecuzione di controlli appropriati volti a garantire il rispetto dei criteri di demarcazione.

31 Terzo punto elenco

Il PSR polacco 2007-2013 contiene norme di demarcazione che riguardano:

- a) il tipo di progetto: ad esempio infrastruttura portante a banda larga per il FESR; «ultimo miglio» per il FEASR;
- b) l'ubicazione: ad esempio banda larga nelle zone rurali «bianche» (ovvero senza accesso alla banda larga).

Ciò significa che in un determinato momento un unico progetto può essere finanziato soltanto da un'unica fonte.

L'articolo 60 del regolamento (CE) n. 1698/2005 menziona l'obbligo di fissare criteri di demarcazione soltanto in relazione allo strumento di sostegno dell'UE. La gestione dei fondi nazionali e l'istituzione di strutture di coordinamento nazionali/ regionali sono di competenza degli Stati membri. La sovrapposizione tra i fondi dell'UE e i fondi nazionali in un determinato settore non compromette la complementarità purché si eviti il doppio finanziamento della medesima operazione.

33

Vari Stati membri hanno attuato interventi volti a garantire la complementarità tra i fondi, ad esempio:

- la Romania ha istituito un meccanismo volto a promuovere la complementarità;
- l'Italia ha istituito il quadro nel quale tutti i programmi regionali sostenuti dall'UE possono operare in sinergia per il conseguimento di obiettivi comuni.

35

Il coordinamento doveva essere garantito a livello nazionale e/o regionale. Gli Stati membri e/o le regioni hanno esaminato insieme la necessità di assicurare una complementarità sulla base della demarcazione. Spesso sono stati seguiti approcci integrati a livello regionale e locale volti ad ottimizzare il cofinanziamento dell'UE.

36

Per quanto riguarda la Romania, questo unico esempio non è indicativo di una scarsa complementarità tra i fondi.

Per quanto riguarda la Sicilia, la Commissione ha chiesto alla regione di specificare, nel progetto di PSR 2014-2020, che il sostegno non può essere concesso per la ristrutturazione di strade che versano in uno stato di abbandono per mancanza di manutenzione regolare oppure per la costruzione di nuove strade in zone già servite da strade in stato di abbandono per mancanza di manutenzione.

38

Nel periodo 2007-2013 i programmi potevano essere approvati soltanto in presenza di analisi delle esigenze che corroborassero in maniera soddisfacente le scelte strategiche. Le sovrapposizioni tra fondi possono essere accettate soltanto per lo stesso tipo di operazioni, a condizione che ciò non determini un doppio finanziamento delle stesse imprese.

Nel periodo 2007-2013 la complementarità tra gli strumenti di sostegno dell'UE è stata perseguita attraverso l'istituzione di criteri di demarcazione.

Cfr. anche la risposta congiunta della Commissione ai paragrafi 20-22.

40

La sostituzione non comporta necessariamente la mancata creazione di valore aggiunto da parte dei diversi fondi. In alcuni casi la sostituzione è stata necessaria per via delle difficoltà in cui versavano le finanze pubbliche di molti Stati membri e di molte regioni.

41

La complementarità nell'intervento dei diversi fondi è un aspetto di cui si tiene conto negli accordi di partenariato nonché a livello di programmi operativi e di PSR.

L'accordo di partenariato con la Romania contiene informazioni sulle sinergie tra i diversi fondi e precisa i meccanismi di coordinamento. Inoltre a livello di schede delle singole misure, la Romania ha indicato la possibile complementarità e il possibile coordinamento con altri fondi.

La questione della complementarità è stata ampiamente discussa con gli Stati membri durante i negoziati relativi ai PSR 2014-2020. La Commissione ha fornito agli Stati membri opportuni orientamenti su tali aspetti.

Il progetto di PSR 2014-2020 della Sicilia, la cui approvazione era in corso al momento dell'audit, fornisce in effetti una descrizione dei meccanismi volti a promuovere la complementarità tra i diversi fondi dell'UE.

Riquadro 7 – Italia (Sicilia)

Le condizioni di ammissibilità e i criteri di selezione applicabili sono quelli definiti nel PSR della Sicilia, quale approvato dalla Commissione. L'invito a presentare proposte non dovrebbe fissare condizioni di ammissibilità aggiuntive o alternative rispetto a quelle stabilite nel PSR, né la regione dovrebbe attuare misure del PSR secondo criteri che non sono previsti dalla scheda della misura pertinente quale descritta nel PSR. Spetta all'autorità di gestione garantire la corretta esecuzione del programma.

45

Si prevede che i PSR 2014-2020 porranno rimedio alle carenze individuate. L'articolo 49 del regolamento (UE) n. 1305/2013 dispone che i criteri di selezione siano applicati secondo una procedura trasparente e adeguatamente documentata. Inoltre gli orientamenti della Commissione relativi ai criteri di ammissibilità e selezione per i PSR 2014-2020 stabiliscono specificamente che i criteri di selezione dovranno essere applicati anche quando l'autorità di gestione è l'unico beneficiario.

47

In Polonia i beneficiari di questa misura erano enti regionali responsabili per le infrastrutture idriche ai quali compete, tra l'altro, la corretta selezione dei progetti.

48

È compito degli Stati membri e delle regioni assicurare la corretta applicazione dei criteri di selezione per garantire che il sostegno del FEASR sia erogato soltanto a favore dei progetti migliori. La Commissione ha fornito agli Stati membri orientamenti riguardo all'applicazione di criteri di selezione adequati.

Box 9 – Italia (Sicilia)

Durante la riunione del comitato di sorveglianza del giugno 2013, l'autorità di gestione ha informato la Commissione in merito alla corretta applicazione di tutti i criteri di selezione previsti dal PSR. Inoltre tutti i nuovi inviti a presentare proposte successivi al giugno 2013 per le misure dell'asse 1 e dell'asse 3 indicavano una soglia minima di punti volta a garantire la qualità dei progetti selezionati.

50

La Commissione ha emanato orientamenti sulla ragionevolezza dei costi, i quali vertono sulla necessità di effettuare controlli basati sui rischi in base agli importi e alle intensità di aiuto in questione.

51

Nei suoi orientamenti in materia di controlli e di sanzioni nell'ambito dello sviluppo rurale la Commissione incoraggia gli Stati membri a dotarsi di banche dati affidabili sui prezzi ed a integrare eventualmente tale sistema con un raffronto delle offerte e pareri di esperti.

Riguadro 11 – Spagna (Estremadura)

Durante l'iter di approvazione del PSR 2014-2020 dell'Estremadura, la Commissione ha affrontato la questione dell'assegnazione diretta degli aiuti a società statali, segnatamente per quanto riguarda la giustificazione dei prezzi. Il PSR 2014-2020 dovrebbe ovviare a tale carenza.

Sebbene la presentazione di un piano di manutenzione possa essere considerata una buona prassi per taluni investimenti, non esiste alcun obbligo di legge in tal senso.

57

Anche la Commissione ha ravvisato tale rischio che, a seguito delle specifiche constatazioni formulate dalla Corte a tale riguardo, è stato incluso nel piano d'azione per la riduzione del tasso di errore della Romania.

58

Il PSR della Sicilia relativo al periodo 2014-2020 non era stato approvato al momento dell'audit. A seguito dei negoziati con le autorità regionali, è stato deciso che i costi di questi progetti non saranno sostenuti nell'ambito del PSR 2014-2020.

60

A norma dell'articolo 71 del regolamento (UE) n. 1303/2013, nel periodo di programmazione 2014-2020 il termine di 5 anni non decorre dal momento dell'approvazione della domanda, bensì dall'ultimo pagamento al beneficiario.

61

Nel corso dei negoziati relativi al periodo di programmazione 2014-2020, la Commissione ha incoraggiato gli Stati membri ad accelerare le procedure amministrative affinché i beneficiari possano attuare le operazioni dall'inizio del periodo di programmazione.

62

Sebbene la fissazione di scadenze amministrative possa essere considerata una buona prassi, non esistono disposizioni giuridiche che autorizzino la Commissione a imporre agli Stati membri l'obbligo di fissare siffatti limiti temporali.

63

Durante le riunioni annuali di riesame e le riunioni dei comitati di sorveglianza è stata ricordata agli Stati membri l'importanza di un'attuazione tempestiva delle misure al fine di garantire un'esecuzione efficace dei programmi e un utilizzo efficiente dei fondi dell'UE.

67

Gli audit espletati dalla Commissione hanno individuato debolezze analoghe a quelle riscontrate dalla Corte, ad esempio non conformità riguardanti la selezione dei progetti o la ragionevolezza dei costi oppure l'inosservanza delle norme sugli appalti pubblici. Sulla base delle risultanze di questa attività di audit, gli Stati membri controllati si sono impegnati ad adottare misure correttive al fine di migliorare il conseguimento di risultati nei suddetti ambiti.

70

L'unica modifica di rilievo della legge (nazionale) sugli appalti pubblici in Polonia è entrata in vigore il 19 ottobre 2014. La Commissione sta procedendo alla sua valutazione.

Nel corso del 2015 la Romania ha in effetti elaborato, insieme ai servizi della Commissione, un piano d'azione rafforzato per tale condizionalità ex ante. Il piano è stato adottato dalle autorità rumene il 9 luglio 2015 ed è attualmente in corso di attuazione per tutti i programmi dei fondi SIE.

71

La valutazione della ragionevolezza dei costi è stata ampiamente trattata nel documento di orientamento in materia di controlli e di sanzioni nell'ambito dello sviluppo rurale, che include anche informazioni sull'utilizzo dei prezzi di riferimento.

I progetti infrastrutturali devono garantire che, nei cinque anni successivi al pagamento finale, non si verifichi nessuna modifica sostanziale che alteri la natura, gli obiettivi o le condizioni di attuazione dei progetti con il risultato di comprometterne gli obiettivi originari. Il rispetto di tale requisito deve essere verificato attraverso controlli ex post a campione, come previsto dall'articolo 52 del regolamento (UE) n. 809/2014.

Risposta congiunta della Commissione ai paragrafi 79 e 81

Il QCMV era una nuova caratteristica del periodo di programmazione 2007-2013. Per alcuni Stati membri è stata necessaria una curva di apprendimento per quanto riguarda la metodologia di raccolta ed elaborazione dei dati e l'utilizzo dei risultati delle valutazioni.

Le informazioni disponibili attraverso il sistema di monitoraggio e valutazione, seppur incomplete e forse non sempre del tutto attendibili, erano le migliori di cui si disponesse in questa fase, tenuto conto delle limitazioni di ordine pratico e finanziario. La Commissione ha proposto soluzioni per una serie di problemi correlati al sistema di monitoraggio e valutazione per il periodo di programmazione 2014-2020; tuttavia vi sarà sempre la necessità di trovare un equilibrio tra i benefici derivanti dall'attività di monitoraggio e valutazione e i costi e l'onere amministrativo ad essa correlati.

80

Nelle sue lettere di osservazioni agli Stati membri riguardanti le relazioni annuali sullo stato di avanzamento, la Commissione ha invitato le autorità ad accelerare la procedura di quantificazione degli indicatori.

Riquadro 15

Il fatto che soltanto poche centinaia di persone vivano in un villaggio nel quale è costruita una strada non fornisce informazioni sul numero di persone che utilizzano effettivamente la strada o che potrebbero utilizzarla. Non è soltanto la popolazione rurale a trarre vantaggio dal miglioramento dei servizi nelle zone rurali.

Il doppio conteggio della popolazione rurale ai fini della misura 322 (rinnovamento dei villaggi) era voluto ed è il risultato della metodologia adottata.

83

Non vi è alcun obbligo giuridico di fissare valori-obiettivo quantificati per ogni singolo progetto. Il QCMV prevede la fissazione di valori-obiettivo a livello di PSR da parte dell'autorità di gestione.

Come indicato nell'allegato II della relazione, in Polonia 4 progetti su 5 avevano risultati quantificabili, mentre l'unica eccezione riguardava le infrastrutture culturali/sportive.

85

Per il QCMV 2014-2020, il nuovo indicatore di risultato «Cambiamento della produzione agricola nelle aziende agricole sovvenzionate/Unità di lavoro annuo» sarà esaminato da valutatori esterni nel 2017, nel 2019 e nelle valutazioni ex post. La Commissione ritiene che tale periodicità sia adeguata, tenuto conto del rapporto costo/benefici di queste valutazioni.

86

I due indicatori del QCMV 2014- 2020 (gli indicatori di realizzazione e di risultato «popolazione che beneficia di migliori servizi/infrastrutture») saranno tra loro complementari e misureranno rispettivamente il numero lordo e il numero netto di persone che beneficiano delle operazioni.

87

La valutazione degli effetti delle misure sarà effettuata in relazione agli obiettivi dei programmi a cui esse contribuiscono. Gli obiettivi sono definiti a livello di settori prioritari per i quali sono stabiliti ex ante i valori-obiettivo. I progressi compiuti dai programmi verso il raggiungimento dei valori-obiettivo sono regolarmente monitorati. Tale approccio riflette l'orientamento della politica verso i risultati e consente di valutare meglio gli effetti combinati delle misure rispetto agli obiettivi pertinenti.

Gli Stati membri possono definire indicatori specifici per programma in relazione a una serie di misure chiave. Tuttavia ciò non dovrà essere richiesto in maniera sistematica per tutte le misure, in modo tale da mantenere i costi di monitoraggio e valutazione a livelli ragionevoli. I valutatori ex post provvederanno a esaminare ulteriormente gli effetti delle singole misure/sottomisure.

Inoltre gli indicatori, quali definiti nella legislazione o dagli Stati membri, sono soltanto il punto di partenza di una valutazione. I valutatori possono raccogliere informazioni aggiuntive, ad esempio attraverso studi di casi.

88

In realtà, la valutazione intermedia ha fornito una buona panoramica dell'attuazione dei PSR. Tuttavia, per i programmi pluriennali quali i PSR, taluni risultati (ad esempio il valore aggiunto lordo) e impatti possono essere valutati e misurati adeguatamente soltanto dopo che sia trascorso un sufficiente lasso di tempo dall'attuazione.

89

Il sistema di monitoraggio e valutazione 2014-2020 integra una serie di miglioramenti rispetto al QCMV 2007-2013:

- relazioni annuali migliorate sull'attuazione (RAA) comprendenti le risultanze delle valutazioni sostituiranno le valutazioni intermedie. La prima RAA del 2017 si concentrerà su elementi correlati alla direzione del programma, mentre la seconda RAA del 2019 conterrà una valutazione iniziale dell'impatto dei PSR;
- gli Stati membri avranno l'obbligo di svolgere attività di valutazione nel corso dell'intero periodo di programmazione, conformemente al piano di valutazione contenuto nei PSR;
- —la valutazione e la comunicazione dei risultati e degli impatti della politica saranno collegate in maniera più adeguata alla fase di attuazione dei PSR.

Conclusioni e raccomandazioni

93

Gli Stati membri sono stati incoraggiati a includere nei rispettivi PSR le principali zone rurali di cui favorire lo sviluppo. I PSR dovevano individuare i settori nei quali il sostegno dell'UE a favore dello sviluppo rurale crea il maggiore valore aggiunto. Gli Stati membri hanno dovuto scegliere le operazioni più pertinenti da finanziare. Il FEASR ha consentito il finanziamento di investimenti che altrimenti non avrebbero probabilmente ricevuto alcun sostegno.

94

La condivisione delle migliori pratiche può essere realizzata in maniera ottimale ex post, in quanto gli investimenti in infrastrutture sono, per loro natura, più a lungo termine e i benefici che ne derivano sono osservabili a distanza di tempo. Tuttavia, gli insegnamenti tratti dal periodo di programmazione precedente si riflettono nel quadro legislativo 2014-2020. La rete europea per lo sviluppo rurale promuove la condivisione di buone pratiche tra gli Stati membri e le regioni.

96

Il coordinamento doveva essere garantito a livello nazionale e/o regionale. Gli Stati membri e/o le regioni hanno esaminato insieme la necessità di complementarità sulla base della demarcazione. Spesso sono stati seguiti approcci integrati a livello regionale e locale al fine di ottimizzare il cofinanziamento dell'UE.

97

Gli interventi nell'ambito dei PSR sono cofinanziati dalla Commissione e dagli Stati membri. In un contesto di scarsa disponibilità di risorse finanziarie nazionali, il FEASR ha consentito agli Stati membri e alle regioni di finanziare, nelle zone rurali, interventi che altrimenti non avrebbero probabilmente ricevuto alcun sostegno e che vanno a beneficio delle popolazioni locali.

Nel periodo di programmazione 2007-2013 gli Stati membri erano stati invitati a giustificare le proprie priorità di investimento sulla base di un'analisi SWOT delle esigenze. Nel periodo di programmazione 2014-2020 sono state rafforzate le disposizioni riguardanti la programmazione strategica e un coordinamento efficace dei diversi fondi. Il rischio di un effetto inerziale deve essere valutato caso per caso, in base al tipo di investimenti in questione e alle condizioni di investimento locali.

Risposta congiunta della Commissione ai paragrafi 99 e 100

Le linee di demarcazione e le complementarità sono state descritte in dettaglio nei documenti di programmazione 2007-2013. Anche se l'utilizzo di fondi diversi per finanziare lo stesso tipo di interventi non compromette necessariamente il valore aggiunto dei contributi, il doppio finanziamento dello stesso investimento è stato evitato attraverso la definizione di linee di demarcazione. La possibilità di un intervento comune di fondi diversi in taluni settori ha favorito le sinergie, mentre la demarcazione è stata garantita mediante il ricorso a criteri quali i massimali di finanziamento o parametri fisici.

Per il periodo di programmazione 2014-2020 la questione della complementarità e della demarcazione è stata sollevata nei PSR. Inoltre i cosiddetti «documenti di sintesi dei servizi della Commissione» elaborati per ciascuno Stato membro hanno fornito orientamenti sugli interventi coordinati dei fondi SIE. Gli Stati membri devono garantire la complementarità, la coerenza e la conformità con altri strumenti dell'Unione.

Raccomandazione 1 a)

La raccomandazione è rivolta agli Stati membri.

Raccomandazione 1 b)

La Commissione accetta la raccomandazione e ha iniziato ad attuarla.

Il rischio di un effetto inerziale deve essere valutato caso per caso, in base al tipo di investimenti in questione e alle condizioni di investimento locali. Lo scambio di migliori pratiche riguardo all'attenuazione del rischio di effetto inerziale sarà promosso attraverso le attività della rete europea per lo sviluppo rurale.

Nel periodo di programmazione 2014–2020 i meccanismi volti a garantire migliori complementarità e un migliore coordinamento tra i fondi sono stati rafforzati attraverso gli accordi di partenariato, nei quali gli Stati membri devono descrivere l'impiego dei fondi SIE al fine di garantire la complementarità e le sinergie tra le attività. La questione della complementarità e della demarcazione è stata sollevata anche nei PSR.

Anche se il principio dell'addizionalità delle risorse PSR rispetto ai fondi nazionali è applicato a livello di programma attraverso l'utilizzo dei tassi di cofinanziamento pertinenti, la Commissione continuerà a promuovere l'efficienza della spesa per lo sviluppo rurale.

Raccomandazione 1 c)

La raccomandazione è rivolta agli Stati membri.

Raccomandazione 1 d)

La Commissione accetta la raccomandazione e ha iniziato ad attuarla.

Nell'istituire il quadro giuridico per il periodo di programmazione 2014-2020, la Commissione ha adottato i provvedimenti necessari per migliorare il coordinamento tra i diversi fondi per quanto riguarda il sostegno alle infrastrutture rurali.

Il coordinamento e la complementarità tra i fondi dell'UE a livello di strategie nazionali/regionali sono di competenza dei vari servizi della Commissione. Spetta tuttavia alle autorità nazionali/regionali realizzare tale coordinamento/complementarità a livello di misura/progetto al momento dell'esecuzione dei programmi.

La Commissione provvederà a monitorare e valutare regolarmente l'attuazione negli Stati membri nell'ambito del quadro stabilito per il monitoraggio e la rendicontazione.

103

Anche gli audit della Commissione hanno rilevato debolezze nei sistemi messi in atto dagli Stati membri per valutare la ragionevolezza dei costi. In alcuni casi sono state imposte rettifiche finanziarie.

Il miglioramento dei controlli sulla ragionevolezza dei costi e sugli appalti pubblici è una priorità per la Commissione. In relazione a tali temi sono state organizzate attività di formazione rivolte alle autorità di gestione e agli organismi pagatori e sono stati emanati specifici orientamenti. Per quanto riguarda gli appalti pubblici, sono in corso di elaborazione un piano d'azione per tutti i fondi SIE nonché orientamenti specifici per i funzionari, attività di formazione e pagine web dedicate.

Gli appalti pubblici costituiscono una condizionalità ex ante per tutti i fondi SIE e, laddove non vi sia una ragionevole garanzia del fatto che le procedure e le istituzioni esistenti possano gestire i fondi dell'UE in maniera efficace ed efficiente, nel rispetto della legalità delle operazioni, i pagamenti a favore degli Stati membri possono essere sospesi.

104

Sebbene la richiesta del piano di manutenzione possa essere considerata una buona prassi per taluni investimenti, non vi è l'obbligo di procedere in tal senso.

105

Anche se la fissazione di scadenze amministrative può essere considerata una buona pratica, non esistono disposizioni giuridiche che autorizzino la Commissione ad imporre agli Stati membri l'obbligo di fissare siffatti limiti temporali.

Raccomandazione 2 a)

La raccomandazione è rivolta agli Stati membri.

Raccomandazione 2 b)

La Commissione accetta la raccomandazione.

La Commissione sta attuando le raccomandazioni contenute nella relazione speciale n. 22/2014 attraverso attività di formazione specifiche rivolte alle autorità di gestione e agli organismi pagatori, una migliore valutazione relativa alla verificabilità e alla controllabilità delle misure e la promozione dell'utilizzo delle opzioni semplificate in materia di costi. Inoltre, i sistemi in essere volti a garantire la ragionevolezza dei costi dei progetti saranno valutati nel quadro degli audit di conformità. Nei casi di non conformità saranno applicate rettifiche finanziarie.

Raccomandazione 2 c)

La raccomandazione è rivolta agli Stati membri.

Raccomandazione 2 d)

La raccomandazione è rivolta agli Stati membri.

Risposta congiunta della Commissione ai paragrafi 107 e 108

Le informazioni disponibili attraverso il sistema di monitoraggio e valutazione erano le migliori di cui si disponesse in questa fase, tenuto conto delle limitazioni di ordine pratico e finanziario. La Commissione ha proposto di apportare una serie di miglioramenti al sistema di monitoraggio e valutazione per il periodo di programmazione 2014-2020, tenendo comunque presente la necessità di trovare un equilibrio tra i benefici derivanti dall'attività di monitoraggio e valutazione e i costi e l'onere amministrativo ad essa correlati.

109

Il sistema di monitoraggio e valutazione 2014-2020 integra una serie di miglioramenti.

Le relazioni annuali migliorate sull'attuazione (RAA) che saranno presentate nel 2017 e nel 2019 comprenderanno le risultanze delle valutazioni. La prima relazione si concentrerà sulla direzione dei programmi, mentre la seconda verterà sulla valutazione dell'impatto dei PSR. Gli Stati membri avranno l'obbligo di svolgere attività di valutazione nel corso dell'intero periodo di programmazione, in conformità del piano di valutazione contenuto nei PSR. La valutazione e la comunicazione dei risultati e degli impatti della politica saranno collegate in maniera più adeguata alla fase di attuazione.

Al fine di sostenere l'orientamento della politica verso i risultati, sarà rafforzata la valutazione rispetto agli obiettivi strategici pertinenti.

Raccomandazione 3 a)

La Commissione accetta la raccomandazione. Tuttavia, dato il valore limitato di una valutazione isolata delle singole misure, la Commissione ritiene che la valutazione debba essere effettuata a livello dei settori prioritari, che riflettono obiettivi strategici. La Commissione sottolinea inoltre l'importanza della valutazione per l'interpretazione e l'analisi dei dati raccolti al fine di trarre conclusioni sull'efficacia o sull'efficienza.

Raccomandazione 3 b)

La raccomandazione è rivolta agli Stati membri.

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).

L'UE cofinanzia investimenti nelle infrastrutture rurali al fine di migliorare la competitività dei settori agricolo e forestale e migliorare la qualità della vita nelle zone rurali. L'audit ha esaminato se gli Stati membri e la Commissione siano riusciti a conseguire un rapporto costi-benefici ottimale mediante i fondi stanziati. È emerso che non sempre è stata chiaramente giustificata la necessità del finanziamento UE per lo sviluppo rurale, il coordinamento con altri fondi non è stato sufficiente e le procedure di selezione non sempre hanno condotto al finanziamento dei progetti con il miglior rapporto costi-benefici. La Commissione e gli Stati membri non hanno raccolto informazioni adeguate sull'efficacia o l'efficienza delle misure finanziate, per cui risulta difficile definire una linea d'azione per il futuro e attuare una gestione del bilancio basata sui risultati.

