

CORTE DEI CONTI
EUROPEA



AIUTI MIRATI ALL'AMMODERNAMENTO
DELLE AZIENDE AGRICOLE

Relazione speciale n. 8

2012

IT



Relazione speciale n. 8 // 2012

AIUTI MIRATI ALL'AMMODERNAMENTO DELLE AZIENDE AGRICOLE

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

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

Tel. +352 4398-1
Fax +352 4398-46410
E-mail: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Relazione speciale n. 8 // 2012

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

Una scheda catalografica figura alla fine del volume.
Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2012

ISBN 978-92-9237-653-6
doi:10.2865/38341

© Unione europea, 2012
Riproduzione autorizzata con citazione della fonte.

Printed in Luxembourg

INDICE

Paragrafo

GLOSSARIO

I-VI SINTESI

1-16 INTRODUZIONE

1-7 SVILUPPO RURALE: IL QUADRO DI APPLICAZIONE DELLA MISURA 121

8-9 CHE COS'È LA MISURA 121?

10-16 FOCALIZZAZIONE DELL'AIUTO

10-16 LA MISURA 121 DOVREBBE RISPONDERE ALLE PRIORITÀ DELL'UNIONE E AI BISOGNI INDIVIDUATI

17-22 ESTENSIONE E APPROCCIO DELL'AUDIT

23-65 OSSERVAZIONI

23-43 ORIENTAMENTO DEI FINANZIAMENTI A TITOLO DELLA MISURA 121 VERSO LE PRIORITÀ DELL'UE E I BISOGNI INDIVIDUATI

23-24 L'ACQUISTO DI NUOVE ATTREZZATURE O DI IMPIANTI COMPORTA UN CERTO GRADO DI AMMODERNAMENTO

25-28 TALUNI STATI MEMBRI DESTINANO L'AIUTO A PROGETTI CHE RISPONDONO AI BISOGNI INDIVIDUATI E ALLE PRIORITÀ DELL'UE...

29-32 ... MA ALL'ATTO PRATICO LE PRIORITÀ NON VENGONO REALMENTE RISPETTATE

33-37 LA COMMISSIONE HA APPROVATO ALCUNI PROGRAMMI DI SVILUPPO RURALE CHE NON FOCALIZZAVANO L'AIUTO SUI BISOGNI INDIVIDUATI E SULLE PRIORITÀ

38 LA DESCRIZIONE DEI CRITERI DI FOCALIZZAZIONE INCLUSA NEL PROGRAMMA DI SVILUPPO RURALE NON SEMPRE CORRISPONDE ALLA FOCALIZZAZIONE EFFETTIVA

39-40 IL QCMV NON CONSENTE DI MONITORARE FINO A CHE PUNTO LA MISURA RISPONDA ALLE PRIORITÀ DELL'UE

41-43 I DATI DEL QCMV SUI RISULTATI SONO SCARSAMENTE AFFIDABILI

44-55 USO MIRATO DI FONDI SUPPLEMENTARI ATTRAVERSO LA «VALUTAZIONE DELLO STATO DI SALUTE»

44-45 LA «VALUTAZIONE DELLO STATO DI SALUTE» MIRAVA A ORIENTARE I FONDI SUPPLEMENTARI VERSO LE «NUOVE SFIDE»

46-55 TALUNI STATI MEMBRI NON HANNO UTILIZZATO I FINANZIAMENTI SUPPLEMENTARI PER «RAFFORZARE ULTERIORMENTE» LA MISURA 121

**56-65 UTILIZZARE L'AUTO IN MANIERA MIRATA PER EVITARE RISCHI A LIVELLO DELLA SOSTENIBILITÀ
E L'EFFETTO INERZIALE**

56-59 VERIFICA INSUFFICIENTE DELLA REDDITIVITÀ ECONOMICA DELLE AZIENDE E DEI PROGETTI DI INVESTIMENTO
PRESENTATI

60-65 GLI STATI MEMBRI HANNO SELEZIONATO PROGETTI CHE ERANO GIÀ STATI AVVIATI, DETERMINANDO
IN TAL MODO IL RISCHIO DI EFFETTI INERZIALI

66-73 CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

**ALLEGATO — I PROGRAMMI DI SVILUPPO RURALE SELEZIONATI E GLI STATI MEMBRI
O LE REGIONI CORRISPONDENTI CHE HANNO FORMATO OGGETTO DELL'AUDIT
E LE RELATIVE DOTAZIONI PER LA MISURA 121 (PERIODO 2007-2013)**

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

GLOSSARIO

Assi: Lo sviluppo rurale nel periodo di programmazione 2007-2013 è articolato in quattro assi tematici, che rappresentano gruppi coerenti di misure di sviluppo rurale.

EERP: Piano europeo di ripresa economica.

Effetto inerziale: Una situazione nella quale un progetto sovvenzionato sarebbe stato intrapreso in tutto o in parte anche senza l'aiuto finanziario.

FEASR: Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale.

M121: Misura 121 — Ammodernamento delle aziende agricole.

Misura: Regime di aiuti per l'attuazione di una politica. La misura definisce le regole per i progetti che possono essere finanziati nell'ambito di un asse.

Operazione: Progetto, contratto o altra singola azione, cofinanziata dal FEASR.

Orientamenti strategici comunitari: Attraverso questi orientamenti strategici il Consiglio identifica le priorità dell'Unione europea (UE) nell'ambito del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR). Esso stabilisce un collegamento con gli obiettivi fissati dai consigli europei di [Lisbona](#) e di [Göteborg](#) e li trasporta nella politica di sviluppo rurale. L'idea è di garantire la coerenza dello sviluppo rurale con altre politiche dell'Unione, in particolare nel campo della coesione e dell'ambiente, e di accompagnare l'attuazione della nuova politica agricola comune (PAC) e la conseguente ristrutturazione.

PAC: Politica agricola comune: l'insieme della normative e delle prassi adottate dall'Unione europea per delineare una politica comune e uniforme in materia di agricoltura.

Periodo di programmazione: Quadro pluriennale per la pianificazione e l'attuazione delle politiche UE, come la politica di sviluppo rurale; il periodo di sviluppo rurale va dal 2007 al 2013.

PSR: Programma di sviluppo rurale. Documento di programmazione preparato da uno Stato membro e approvato dalla Commissione per la pianificazione e l'attuazione della politica di sviluppo rurale dell'UE. Può essere preparato a livello regionale o nazionale.

QCMV: Quadro comune per il monitoraggio e la valutazione.

Strategia di Göteborg: La strategia di Göteborg è stata lanciata nel 2001 come la prima strategia dell'UE per uno sviluppo sostenibile.

Strategia di Lisbona: Strategia per la crescita e l'occupazione varata dall'UE nel 2000, intesa a stimolare la crescita e a creare nuovi e migliori posti di lavoro investendo nelle competenze, in un'economia più rispettosa delle preoccupazioni ambientali e nell'innovazione.

VAL: Valore aggiunto lordo.

«Valutazione dello stato di salute»: La politica agricola comune è stata adattata nel 2009 per consentire agli agricoltori di rispondere meglio ai segnali del mercato, per semplificare l'amministrazione dei pagamenti diretti e aiutare gli agricoltori a far fronte alle nuove sfide del futuro, in particolare al cambiamento climatico. Tale aggiustamento è noto come «valutazione dello stato di salute».

SINTESI

I.

L'Unione europea (UE) cofinanzia progetti di investimento nelle aziende agricole attraverso la politica di sviluppo rurale. Nell'attuale periodo di programmazione (2007-2013), è prevista una dotazione di bilancio di 11,1 miliardi di euro¹ a favore di una misura di investimento specifica intitolata «ammodernamento delle aziende agricole». Il finanziamento UE è ulteriormente rafforzato da un contributo pubblico nazionale volto a coprire parte del costo totale dell'investimento.

II.

Il Consiglio ha definito negli orientamenti strategici comunitari per lo sviluppo rurale le priorità specifiche dell'UE da rispettare attraverso la politica di sviluppo rurale; gli Stati membri sono tenuti a orientare i finanziamenti verso obiettivi chiaramente definiti che riflettano i bisogni individuati nelle rispettive zone rurali.

III.

Nel 2009, per rafforzare ulteriormente le operazioni connesse alle priorità dell'Unione in materia di cambiamento climatico, energie rinnovabili, gestione delle risorse idriche, biodiversità e ristrutturazione del settore lattiero-caseario, sono stati assegnati a misure di sviluppo rurale, compresa la modernizzazione, mediante una «valutazione dello stato di salute» e il piano europeo di ripresa economica (EERP), fondi supplementari per 4,95 miliardi di euro.

IV.

L'audit ha esaminato ***se l'aiuto dell'UE per l'ammodernamento delle aziende agricole sia stato destinato alle priorità stabilite dall'Unione e ai bisogni specifici degli Stati membri.***

V.

La Corte ha riscontrato quanto segue:

- a) La misura 121 «Ammodernamento delle aziende agricole» era effettivamente in procinto di raggiungere il proprio obiettivo nominale di ammodernamento; d'altronde, ciò era quasi inevitabile, dal momento che qualsiasi investimento o acquisto di nuove attrezzature comporta un certo grado di modernizzazione. La misura può, di per sé, incrementare la redditività dell'investimento attraverso un uso più mirato dei fondi disponibili.
- b) Il grado di focalizzazione degli interventi varia in maniera significativa tra gli Stati membri esaminati. Alcuni di essi orientano i fondi in maniera efficace, mentre altri non hanno applicato i criteri di selezione che avevano opportunamente stabilito oppure si avvalgono di sistemi di assegnazione dei fondi poco efficienti.

¹ Dati finanziari al gennaio 2012.

SINTESI

- c) I programmi di sviluppo rurale degli Stati membri (PSR) spesso non contengono informazioni sufficienti a dimostrare che l'aiuto all'investimento è stato adeguatamente focalizzato. Mancano informazioni anche per quanto riguarda il processo di selezione dei progetti. Di conseguenza, spesso la Commissione, al momento di approvare i PSR, non conosce le procedure di selezione dei progetti applicate dagli Stati membri.
- d) Il quadro comune di monitoraggio e valutazione non genera il tipo di dati necessari per monitorare i progressi compiuti nel realizzare le priorità dell'UE; i dati sono risultati non attendibili e non consentono raffronti tra Stati membri (e/o regioni).
- e) L'ulteriore rafforzamento degli interventi connessi alle priorità dell'UE non è stato conseguito da taluni Stati membri a causa della sostituzione dei finanziamenti supplementari con fondi già programmati per le misure in questione precedentemente alla «valutazione dello stato di salute».
- f) Le procedure per accertare la redditività economica e la sostenibilità di un'azienda o del progetto di investimento non erano efficaci in tutti gli Stati membri.
- g) La Corte ha riscontrato il persistere del rischio di effetto inerziale connesso all'approvazione retroattiva di investimenti già avviati.
- c) Laddove vi sia l'intento di prevedere particolari misure e stanziamenti di bilancio da destinare a priorità specifiche, come nel caso della «valutazione dello stato di salute», affinché il finanziamento abbia un effetto supplementare, la Commissione dovrebbe proporre disposizioni normative al fine di includere questo specifico requisito nei regolamenti UE applicabili in materia.
- d) Gli Stati membri dovrebbero porre in atto procedure efficaci e proporzionali al rischio, per impedire che siano concesse sovvenzioni a progetti in cui la redditività finanziaria dell'investimento o la sostenibilità dell'azienda siano dubbie.
- e) La Commissione dovrebbe incoraggiare gli Stati membri a seguire la buona prassi, in base alla quale la spesa relativa al progetto è ammissibile solo a partire dalla data di approvazione della sovvenzione.

VI.

Alla luce delle proprie constatazioni, la Corte formula le seguenti raccomandazioni:

- a) La Commissione non dovrebbe approvare i PSR a meno che non dimostrino che l'aiuto è mirato e che comprendano criteri di selezione chiari e pertinenti, fondati sulle priorità dell'UE e sui bisogni regionali.
- b) La Commissione dovrebbe garantire che per il prossimo periodo di programmazione si ottengano informazioni pertinenti e attendibili per agevolare la gestione e il monitoraggio dei risultati della misura e per dimostrare in quale misura l'aiuto concesso stia contribuendo alla realizzazione delle priorità dell'Unione.

INTRODUZIONE

SVILUPPO RURALE: IL QUADRO DI APPLICAZIONE DELLA MISURA 121

1. L'Unione europea ha instaurato una politica comune di sviluppo rurale, nota anche come «secondo pilastro» della politica agricola comune (PAC), la cui attuazione è articolata in periodi di programmazione pluriennali. Per il periodo attuale, che va dal 2007 al 2013, i pagamenti devono essere completati entro il 2015. La politica è basata sul principio del cofinanziamento: i fondi UE sono integrati da finanziamenti nazionali, nonché da finanziamenti privati. L'UE cofinanzia interventi attraverso il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), la cui dotazione per il periodo di programmazione 2007-2013 ammonta a 96 miliardi di euro e comprende finanziamenti supplementari per quasi 5 miliardi di euro, messi a disposizione a seguito della «valutazione dello stato di salute» e del piano europeo di ripresa economica (EERP)².
2. La politica poggia su tre temi («assi»), più un asse orizzontale noto come Leader. I tre assi sono i seguenti:
 - Asse 1: Miglioramento della competitività del settore agricolo e forestale;
 - Asse 2: Miglioramento dell'ambiente e dello spazio rurale;
 - Asse 3: Miglioramento della qualità della vita nelle zone rurali.
3. Gli orientamenti strategici comunitari definiscono, a livello comunitario, le priorità strategiche per lo sviluppo rurale, mentre le norme principali che disciplinano la politica di sviluppo rurale per il periodo 2007-2013, nonché le misure di intervento di cui dispongono gli Stati membri e le regioni, sono stabilite nel regolamento (CE) n. 1698/2005³ del Consiglio.
4. Nell'ambito di ciascun asse, la normativa ha definito un insieme di «misure di sviluppo rurale», ossia strumenti specifici per attuare l'asse.
5. Gli Stati membri redigono, a livello nazionale o regionale, i propri programmi di sviluppo rurale (PSR) in cui definiscono una strategia e propongono le misure che intendono porre in atto per soddisfare i bisogni individuati. Questi PSR sono il principale strumento di programmazione attraverso il quale viene erogato il finanziamento UE e sono approvati dalla Commissione europea. Per l'attuale periodo di programmazione sono stati approvati, in totale, 97 PSR.

² Nel 2007, la Commissione europea ha proposto una «valutazione dello stato di salute» della politica agricola comune (PAC), successivamente adottata dal Consiglio nel 2008. In seguito a tale valutazione, e in risposta alla crisi economica del 2008, la Commissione ha redatto il piano europeo di ripresa economica (EERP), che è stato approvato dal Consiglio nel dicembre 2008.

³ 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. Al fine di monitorare e valutare l'attuazione della politica di sviluppo rurale, la Commissione europea e gli Stati membri hanno definito il quadro comune di monitoraggio e valutazione (QCMV). Il QCMV prevede una serie di indicatori intesi a valutare, a livello di realizzazione, risultato e impatto, in che misura siano stati raggiunti gli obiettivi perseguiti.
7. La presente relazione esamina la misura specifica 121 nell'ambito dell'asse 1, che sovvenziona progetti di investimento volti a modernizzare le aziende agricole.

CHE COS'È LA MISURA 121?

8. La misura 121 finanzia investimenti nelle aziende agricole che possono riguardare semplici elementi, quali attrezzi agricoli e cassette di legno per la frutta, fino a progetti complessi come gli impianti per la produzione di biogas. La dotazione del bilancio UE corrispondente ammonta in totale a 11,1 miliardi di euro (finanziati attraverso il FEASR)⁴, che rappresenta, nell'arco dell'intero periodo di programmazione 2007-2013, circa l'11 % di tutta la spesa UE prevista per lo sviluppo rurale nell'Unione. Tutti gli Stati membri hanno scelto di valersi della misura 121.

⁴ Dati finanziari al gennaio 2012, comprendenti 630 milioni di euro provenienti dalla «valutazione dello stato di salute» e dal piano europeo di ripresa economica (EERP).

RIQUADRO 1

ESEMPI DELLA GAMMA E DEL TIPO DI INVESTIMENTI FINANZIATI DALLA MISURA 121

Le foto scattate nel corso dell'audit mostrano come gli investimenti finanziati tramite la misura 121 spazino dai carrelli elevatori...



... a macchinari più complessi come trattori e seminatrici di precisione...



... a locali di stabulazione per animali attrezzati con dispositivi spargifieno mobili.

- 9.** Il principale regolamento concernente lo sviluppo rurale fissa un tasso di aiuti standard per l'aiuto pubblico totale (ovvero erogato dal FEASR e dai bilanci pubblici nazionali o regionali) al 40 % dell'investimento ammissibile. Gli Stati membri possono fissare tassi inferiori o costi ammissibili massimi, limitando in tal modo l'aiuto. In determinate circostanze, il tasso di aiuto standard può tuttavia essere più elevato. Pertanto, un giovane agricoltore può ricevere fino al 50 % dell'investimento ammissibile. Gli agricoltori che esercitino l'attività in una regione montuosa, in altre zone svantaggiate o in zone Natura 2000⁵, possono percepire anche un ulteriore 10 %. In casi eccezionali (ad esempio, nelle regioni ultraperiferiche o nelle piccole isole dell'Egeo), il tasso di aiuto può arrivare fino al 75 %. Nei regolamenti UE non è definito alcun tasso di aiuto minimo.

⁵ Le zone «Natura 2000» sono zone specifiche di conservazione protette.

⁶ Considerando 21 del regolamento (CE) n. 1698/2005.

⁷ Articolo 26 del regolamento (CE) n. 1698/2005.

FOCALIZZAZIONE DELL'AIUTO

LA MISURA 121 DOVREBBE RISPONDERE ALLE PRIORITÀ DELL'UNIONE E AI BISOGNI INDIVIDUATI

- 10.** Gli orientamenti strategici comunitari stabiliscono le priorità dell'UE per migliorare la competitività dell'agricoltura, tra cui figurano la modernizzazione, l'innovazione e la qualità. Il preambolo del principale regolamento applicabile in materia, il regolamento (CE) n. 1698/2005, illustra le finalità dell'aiuto all'investimento per la modernizzazione a titolo della misura 121⁶:

«Gli aiuti comunitari agli investimenti hanno come finalità l'ammodernamento delle aziende agricole e il miglioramento del loro rendimento economico mediante un più sapiente utilizzo dei fattori di produzione, inclusa l'introduzione di nuove tecnologie e di innovazione, il perseguimento della qualità, i prodotti biologici e la diversificazione intra ed extra-aziendale, anche verso settori non alimentari come le colture energetiche, nonché la promozione di una migliore situazione delle aziende agricole dal punto di vista dell'ambiente, della sicurezza sul lavoro, dell'igiene e del benessere degli animali».

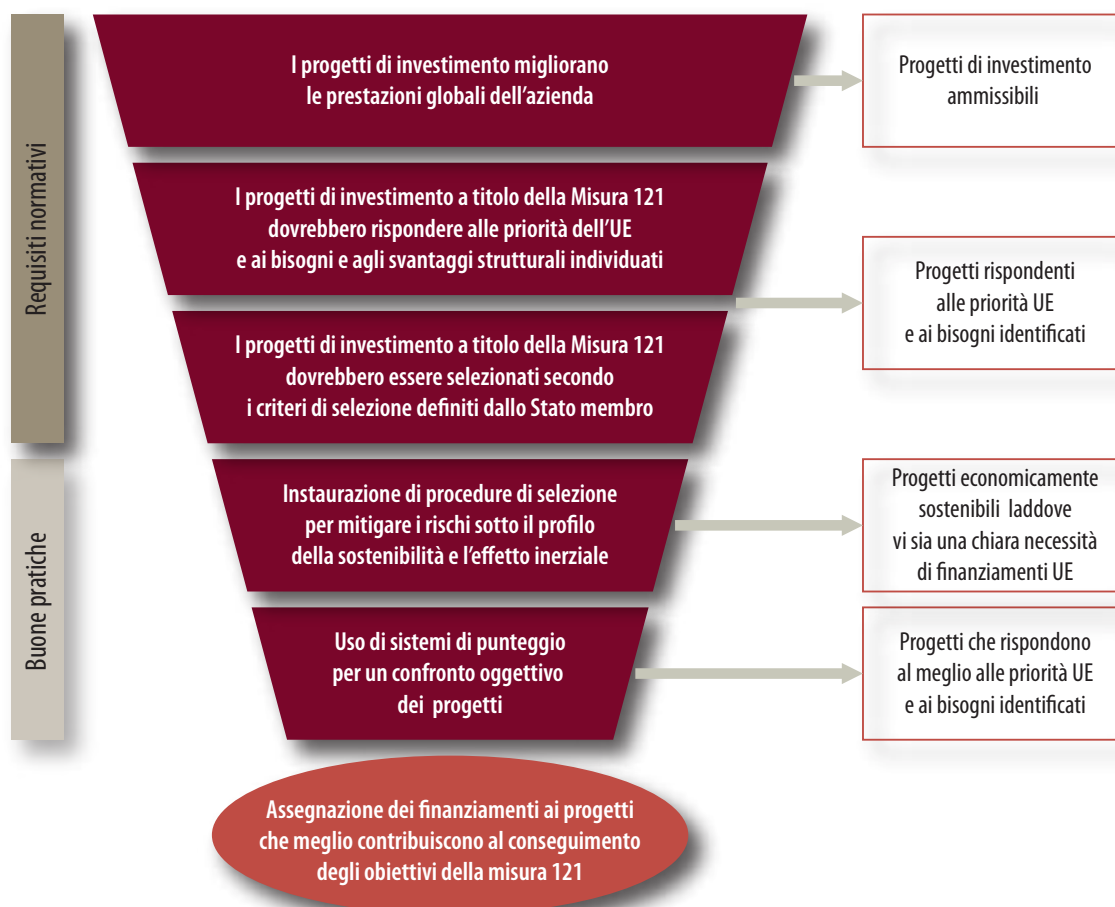
- 11.** L'articolato del regolamento espone i criteri di ammissibilità, in base ai quali il sostegno dovrebbe essere concesso solo a investimenti che⁷:
- migliorino il rendimento globale dell'azienda agricola; e
 - siano conformi alle norme comunitarie applicabili all'investimento interessato.

- 12.** Gli Stati membri devono fare in modo che le misure di investimento incluse nei rispettivi PSR siano finalizzate alla realizzazione di obiettivi chiaramente definiti, rispondenti a precise esigenze strutturali e territoriali o a svantaggi strutturali⁸, con riferimento agli orientamenti strategici comunitari.
- 13.** Gli Stati membri possono adottare a tal fine approcci diversi. Un primo livello di focalizzazione può essere raggiunto fissando criteri di ammissibilità restrittivi e tassi di aiuto differenziati per diversi tipi di progetti di investimento, che dovrebbero essere specificati nel PSR. Lo Stato membro può quindi dichiarare ammissibili alcune tipologie di agricoltori e di aziende agricole (ammissibilità dei beneficiari) e definire criteri di ammissibilità per progetti di investimento, o stabilendo un elenco «positivo» di tipi di investimento ammissibili, o definendo un elenco «negativo» di voci di investimento non ammissibili. Tale approccio può determinare una differenziazione regionale e settoriale (escludendo alcuni settori dall'ambito di applicazione) e la fissazione di massimali di aiuto (correlati alla dimensione dei progetti).
- 14.** L'uso di criteri di ammissibilità di base, quali descritti nel paragrafo precedente, può escludere progetti non connessi ai bisogni individuati e alle priorità perseguite. Il regolamento richiede tuttavia un'ulteriore focalizzazione: gli Stati membri dovrebbero operare una selezione fra i progetti di investimento ammissibili presentati, servendosi di criteri di selezione specifici⁹.
- 15.** Una modalità di selezione — non prescritta dalla normativa applicabile — consiste nel classificare le domande di finanziamento dei progetti attribuendo un punteggio a ciascun criterio di selezione considerato. Questi sistemi di punteggio mirano a stabilire l'elenco dei progetti «migliori», ossia quelli che più contribuiscono a conseguire gli obiettivi stabiliti per la misura.

⁸ Articolo 43 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).

⁹ L'articolo 71 del regolamento (CE) n. 1698/2005 dispone che i progetti vengano selezionati secondo gli appositi criteri stabiliti dallo Stato membro o dalla regione.

16. Il **diagramma** seguente illustra le modalità con cui gli Stati membri possono focalizzare gli interventi a titolo della misura 121.



ESTENSIONE E APPROCCIO DELL'AUDIT

- 17.** L'audit ha esaminato come la misura «ammodernamento delle aziende agricole» (misura 121) fosse gestita dalla Commissione europea e attuata dagli Stati membri. Il quesito generale cui l'audit doveva rispondere era il seguente:

L'aiuto dell'UE per l'ammodernamento delle aziende agricole è stato destinato alle priorità stabilite dall'Unione e ai bisogni specifici degli Stati membri?

Ponendosi tale interrogativo l'audit ha inteso appurare se i 11,1 miliardi di euro stanziati per la misura siano stati destinati ai progetti che meglio rispondono alla priorità dell'UE in termini di ammodernamento, con particolare riguardo agli aspetti specifici individuati nel regolamento (CE) n. 1698/2005 (cfr. paragrafo 10).

- 18.** L'audit ha inoltre valutato l'attuazione del finanziamento supplementare messo a disposizione nell'ambito della «valutazione dello stato di salute» e del piano europeo di ripresa economica (EERP) attraverso la misura 121.
- 19.** Infine, l'audit ha valutato se gli Stati membri abbiano instaurato sistemi efficaci per ridurre il rischio che siano finanziati investimenti in aziende non economicamente redditizie nonché il rischio di effetti inerziali.
- 20.** L'audit, facendo riferimento ai diversi aspetti della politica, segnatamente il quadro normativo dell'UE, il PSR, l'approvazione del PSR da parte della Commissione e l'attuazione della misura ad opera degli Stati membri, ha esaminato in particolare le fasi principali in cui l'aiuto all'investimento può essere mirato alle priorità e ai bisogni individuati.
- 21.** Il lavoro di audit ha riguardato la Commissione e dieci Stati membri¹⁰. A livello della Commissione, sono state esaminate la concezione stessa della misura tramite la normativa UE applicabile¹¹ e le attività della Commissione europea in sede di approvazione dei PSR presentati dagli Stati membri, nonché il monitoraggio di tali programmi. Le équipes di audit hanno effettuato visite di controllo in sette dei dieci Stati membri selezionati (e/o in alcune regioni di questi ultimi), mentre in altri tre ha svolto esami documentali. L'audit ha compreso un esame documentale dei relativi PSR nonché della normativa nazionale/regionale pertinente e delle procedure poste in atto per selezionare i progetti di investimento da finanziare tramite la misura 121. Per valutare il QCMV quale strumento di monitoraggio per la misura 121, la Corte ha esaminato i dati raccolti e trasmessi annualmente dagli Stati membri.
- 22.** La Corte ha esaminato un campione di 100 progetti di investimento approvati nel corso del 2009¹² dalle competenti autorità nazionali o regionali (dieci progetti di investimento per ciascuno Stato membro o regione controllata) al fine di analizzare la procedura con cui erano stati selezionati. Gli auditor della Corte hanno visitato 21 progetti inclusi nel campione e intervistato i beneficiari finali.

¹⁰ L'audit ha riguardato i seguenti PSR a livello nazionale e regionale: Belgio (Vallonia), Germania (Baden-Württemberg), Spagna (Catalogna), Francia (continente), Italia (Veneto), Lussemburgo, Ungheria, Polonia, Portogallo (continente) e Romania.

¹¹ Regolamento (CE) n. 1698/2005 e regolamento (CE) n. 1974/2006.

¹² Per l'Italia (Veneto) il campione ha compreso anche progetti approvati nel corso del 2008.

OSSERVAZIONI

ORIENTAMENTO DEI FINANZIAMENTI A TITOLO DELLA MISURA 121 VERSO LE PRIORITÀ DELL'UE E I BISOGNI INDIVIDUATI

L'ACQUISTO DI NUOVE ATTREZZATURE O DI IMPIANTI COMPORTA UN CERTO GRADO DI AMMODERNAMENTO

- 23.** La Corte ha riscontrato che tutti i 100 progetti del campione esaminati avevano già realizzato, o erano in procinto di farlo, l'ammodernamento dell'azienda e/o del settore agricolo in questione. Tale risultato era, in ogni caso, inevitabile, in quanto tali investimenti finanziano di norma l'acquisizione di nuovi macchinari, nuove attrezzature e nuovi edifici, o la ristrutturazione di immobili, e l'acquisto di nuove attrezzature o di impianti comporta sempre un certo grado di ammodernamento.
- 24.** Parimenti, è probabile che i nuovi investimenti siano automaticamente orientati, in una certa misura, alle priorità dell'UE (cfr. paragrafo 10), quali l'introduzione di nuove tecnologie nonché la promozione di una migliore situazione delle aziende agricole dal punto di vista dell'ambiente, della sicurezza sul lavoro, dell'igiene e del benessere degli animali. Dati i continui sviluppi nel campo della tecnologia e delle norme ambientali, ogni nuova attrezzatura comporta verosimilmente un miglioramento sul piano dell'efficienza energetica e delle emissioni rispetto alle attrezzature obsolete. A titolo esemplificativo, i nuovi alloggi per il bestiame devono essere conformi alle norme stabilite nelle direttive dell'UE, per cui rappresenteranno in una certa misura un miglioramento rispetto alle vecchie strutture in termini di igiene, benessere degli animali, sicurezza sul lavoro e tutela dell'ambiente. D'altronde, il semplice fatto di investire in nuove attrezzature o impianti non risponde automaticamente ad altre priorità dell'UE, come l'innovazione, la qualità e la diversificazione.

TALUNI STATI MEMBRI DESTINANO L'AIUTO A PROGETTI CHE RISPONDONO AI BISOGNI INDIVIDUATI E ALLE PRIORITÀ DELL'UE...

- 25.** Laddove l'aiuto è mirato a esigenze specifiche conformemente alle priorità dell'UE, si può conseguire un impiego più efficace dell'aiuto. I progetti che mirano specificamente alle priorità stabilite e ai bisogni identificati dovrebbero rappresentare un miglior rapporto costi-benefici per l'UE e per i contribuenti nazionali che erogano il finanziamento.

- 26.** La maggior parte degli Stati membri ha applicato condizioni di ammissibilità restrittive per garantire una focalizzazione di base dell'aiuto. Ad esempio:
- in Ungheria, le autorità hanno bandito inviti a presentare proposte di progetti per settori o tipologie di progetti specifici, quali l'ammodernamento delle aziende in cui si pratica l'allevamento, attrezzature per l'orticoltura, progetti di irrigazione ecc.;
 - In Germania (Baden-Württemberg) sono state escluse le macchine agricole per il lavoro nei campi, quali i trattori. In taluni Stati membri, invece, come la Polonia e il Lussemburgo, quasi tutti i tipi di investimenti nelle aziende agricole erano ammissibili.
- 27.** La focalizzazione dell'aiuto tramite l'incentivazione dei progetti che rispondono ai bisogni e alle priorità identificati nel PSR è stata rilevata in diversi Stati membri. Ad esempio:
- il Lussemburgo ha offerto tassi di aiuto più elevati (un ulteriore 10 % del costo del progetto) per investimenti inerenti a questioni ambientali o al benessere degli animali;
 - in Belgio è stato applicato un tasso di aiuto del 40 % per i progetti volti a migliorare le strutture di stoccaggio e spargimento di effluenti, ossia il doppio del tasso standard del 20 %.
- 28.** Due Stati membri hanno proceduto a un'ulteriore focalizzazione selezionando i migliori progetti fra quelli già ritenuti ammissibili. L'Italia (Veneto) e la Romania hanno associato questi criteri di selezione ad altri metodi di focalizzazione per rispondere ai bisogni indicati nel PSR, conformemente alle priorità dell'UE.

RIQUADRO 2

ESEMPIO DI BUONA PRATICA: IN ITALIA, LA REGIONE VENETO MASSIMIZZA LA PROBABILITÀ DI SELEZIONARE I PROGETTI DI INVESTIMENTO CHE RISPONDONO MEGLIO AI BISOGNI INDIVIDUATI E ALLE PRIORITÀ DELL'UE

Per scegliere i progetti da finanziare fra tutte le proposte ammissibili, il Veneto fissa i propri criteri di selezione applicando inoltre un sistema di punteggio che tiene conto delle priorità definite nel PSR regionale e stilando elenchi di tipologie di «investimenti prioritari» per settore.

Tra le priorità in questione figurano i benefici ambientali, il potenziamento del valore dei prodotti, l'integrazione dell'azienda, l'ammodernamento strutturale, l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, la riconversione e la ristrutturazione di particolari settori e progetti agricoli situati in zone montane.

A titolo di esempio, è stato selezionato un progetto per la costruzione di un magazzino e di un deposito frigorifero per le mele in quanto corrispondente alle priorità della produzione biologica (un aspetto che ne accresce il valore); il progetto impiega pannelli fotovoltaici per ridurre il consumo energetico (benefici ambientali) ed è situato in una zona montana.

... MA ALL'ATTO PRATICO LE PRIORITÀ NON VENGONO REALMENTE RISPETTATE

- 29.** In Germania (Baden-Württemberg), Spagna (Catalogna), Francia, Ungheria e Portogallo (continente) le procedure nazionali includevano la fissazione di criteri di selezione in base ai quali venivano valutati tutti i progetti. Tuttavia, indipendentemente dal risultato della valutazione, tutte le domande di finanziamento ammissibili hanno beneficiato di una sovvenzione in quanto la dotazione della misura lo consentiva.
- 30.** In Francia, ad esempio, le autorità hanno considerato ammissibile un progetto del valore di 76 000 euro concernente la costruzione di scuderie; a seguito della valutazione non è stato tuttavia attribuito alcun punto al progetto, in quanto non rispondeva a nessuna delle priorità stabilite per la misura. Ciononostante, essendo le risorse disponibili superiori a quanto richiesto nelle domande di finanziamento pervenute e considerate ammissibili, la sovvenzione è stata concessa.
- 31.** In Belgio, Lussemburgo e Polonia non era stato stabilito alcun criterio di selezione, nonostante la Commissione avesse avvertito gli Stati membri dell'obbligo che ad essi incombe in tal senso.

RIQUADRO 3

IL PSR POLACCO: UN ESEMPIO DI MANCATA FOCALIZZAZIONE

Una valutazione ex ante indipendente del PSR polacco ha rivelato che il sistema di focalizzazione era debole e ha raccomandato di elaborare e applicare dei criteri di selezione. Il PSR non stabilisce però alcun criterio di selezione né indica altri strumenti per far fronte ai bisogni specifici o agli obiettivi. Poiché i criteri adottati escludevano unicamente le aziende che non raggiungevano determinate dimensioni, quasi tutte le aziende, senza distinzione fra settori agricoli, erano ammissibili. Ciò ha condotto a una domanda di gran lunga superiore al numero di progetti finanziabili.

In occasione del primo invito a presentare proposte di progetti bandito nel 2007, l'autorità di gestione polacca ha quindi applicato il principio «primo arrivato, primo servito». Le domande ammissibili sono state accolte secondo l'ordine di presentazione fino al raggiungimento del massimale stabilito per la regione interessata. In alcuni uffici regionali, i richiedenti hanno pertanto dovuto attendere in fila di fronte all'ufficio amministrativo. Per il secondo invito a presentare proposte bandito nel 2009, la selezione dei progetti è stata effettuata su base casuale. Tutte le domande ammissibili che soddisfano i criteri di ammissibilità fondamentali sono state selezionate in maniera casuale fino a esaurimento della dotazione disponibile per la regione. Questi metodi di selezione non prevedono alcun meccanismo per orientare i finanziamenti su progetti che rispondono ai bisogni strutturali o territoriali identificati.

Dall'ottobre 2010 in avanti, le autorità polacche hanno introdotto criteri per la selezione dei progetti di investimento.

PANORAMICA DEI DIVERSI METODI DI FOCALIZZAZIONE USATI DAGLI STATI MEMBRI (O DA DETERMINATE REGIONI) CONTROLLATI

- 32.** La **tabella 1** presenta una panoramica dei diversi metodi di focalizzazione attuati nei dieci Stati membri, nonché l'analisi svolta dalla Corte sul grado di focalizzazione raggiunto attraverso le disposizioni del PSR, della normativa nazionale e le procedure di attuazione.

TABELLA 1

I DIVERSI METODI E GRADI DI FOCALIZZAZIONE NEI DIECI STATI MEMBRI (O REGIONI) ESAMINATI

Stato membro	Criteri di ammissibilità restrittivi legati alle priorità sviluppate e/o agli incentivi dati	Criteri di selezione definiti per orientare gli aiuti	Criteri di selezione applicati efficacemente	Valutazione complessiva della focalizzazione
Belgio (Vallonia)	✓	X	X	debole
Germania (Baden-Württemberg)	✓	✓	X	limitata
Spagna (Catalogna)	✓	✓	X	limitata
Francia (continente)	✓	✓	X	limitata
Italia (Veneto)	✓	✓	✓	forte
Lussemburgo	limitati	X	X	debole
Ungheria	✓	✓	X	limitata
Polonia	X	X	X	debole
Portogallo (continente)	✓	✓	X	limitata
Romania	✓	✓	✓	forte

LA COMMISSIONE HA APPROVATO ALCUNI PROGRAMMI DI SVILUPPO RURALE CHE NON FOCALIZZAVANO L'AIUTO SUI BISOGNI INDIVIDUATI E SULLE PRIORITÀ

- 33.** L'assenza di una focalizzazione efficace rilevata ai paragrafi 29-32 non dovrebbe verificarsi: i PSR sono infatti redatti dagli Stati membri e sottoposti all'approvazione della Commissione e, in base alla normativa, devono contenere elementi sufficienti atti a dimostrare che le misure di investimento sono mirate in funzione di obiettivi chiaramente definiti che rispecchiano le esigenze strutturali e territoriali e gli svantaggi strutturali identificati¹³. La normativa vigente non impone agli Stati membri di indicare nel PSR i criteri di selezione da applicare. Questi possono essere adottati dallo Stato membro una volta che la Commissione ha approvato il PSR. Ad ogni modo, l'indicazione nel PSR degli elementi fondamentali di cui lo Stato membro intende servirsi per selezionare i progetti di investimento è essenziale al fine di determinare se, e in quale misura, la focalizzazione richiesta sarà effettuata.
- 34.** Due dei dieci PSR esaminati contenevano chiari elementi che attestavano un buon livello di focalizzazione degli interventi a titolo della misura 121: Italia (Veneto) e Ungheria. Sei altri PSR contenevano pochi elementi che attestassero la focalizzazione auspicata: Belgio (Vallonia), Germania (Baden-Württemberg), Spagna (Catalogna), Francia, Romania¹⁴ e Portogallo. Due PSR (Lussemburgo e Polonia) non contenevano elementi sufficienti che provassero la focalizzazione degli interventi a titolo della misura 121. Tutti e dieci i PSR sono stati comunque approvati dalla Commissione.
- 35.** Nel valutare, nel luglio 2007, il PSR polacco proposto, i servizi della Commissione hanno rilevato l'assenza di focalizzazione della misura 121, sollevando la questione dell'approccio proposto («primo arrivato, primo servito»). Benché il PSR polacco non sia stato successivamente modificato, nel settembre 2007 la Commissione l'ha approvato, malgrado l'insufficiente focalizzazione.
- 36.** Il PSR lussemburghese stabilisce i criteri di ammissibilità e tassi di aiuto differenziati, ma non precisa in che modo l'aiuto sarà orientato al conseguimento degli obiettivi stabiliti per far fronte ai bisogni particolari del paese. La Commissione ha ricordato più volte alle autorità lussemburghesi l'obbligo di stabilire criteri di selezione.

¹³ Articolo 43 del regolamento (CE) n. 1974/2006.

¹⁴ Anche se il PSR della Romania, quando è stato approvato dalla Commissione, conteneva pochi elementi indicanti una buona focalizzazione, nella pratica gli investimenti nell'ambito della misura 121 sono stati fortemente focalizzati, per effetto dell'attuazione di criteri di ammissibilità restrittivi e dell'applicazione efficace dei pertinenti criteri di selezione (cfr. **tabella 1**).

- 37.** I casi del Lussemburgo e della Polonia sottolineano la necessità che la Commissione garantisca un livello di focalizzazione sufficiente comprovato dal PSR sottoposto alla sua approvazione. Una volta che il PSR è stato approvato dalla Commissione e che i fondi FEASR sono stati messi a disposizione degli Stati membri, è più difficile per la Commissione garantire retroattivamente la focalizzazione degli aiuti.

**LA DESCRIZIONE DEI CRITERI DI FOCALIZZAZIONE INCLUSA
NEL PROGRAMMA DI SVILUPPO RURALE NON SEMPRE CORRISPONDE
ALLA FOCALIZZAZIONE EFFETTIVA**

- 38.** La Corte ha riscontrato che, nella pratica, il processo di selezione attuato e la focalizzazione raggiunta differivano talvolta in maniera significativa da quanto descritto nel PSR, il documento principale su cui la Commissione fonda la propria decisione di approvare o meno il programma di spesa globale. Alcuni Stati membri hanno descritto nei rispettivi PSR sistemi di selezione dettagliati per poi finanziare, all'atto pratico, tutti i progetti ammissibili, rendendo le procedure di selezione prive di senso (Francia, Ungheria). Viceversa, altri Stati membri, tra cui in particolare il Portogallo, hanno sviluppato sistemi di focalizzazione più dettagliati di quelli descritti nei PSR approvati dalla Commissione.

**IL QCMV NON CONSENTE DI MONITORARE FINO A CHE PUNTO
LA MISURA RISPONDA ALLE PRIORITÀ DELL'UE**

- 39.** Il QCMV fornisce informazioni sui progressi compiuti nell'attuazione del programma in relazione agli indicatori di input finanziario, realizzazione e risultato. Pertanto, dovrebbe contribuire a determinare i risultati della focalizzazione della misura.

40. Gli indicatori del QCMV definiti per la misura 121 (cfr. **tabella 2**) non sono pertinenti ai fini del monitoraggio della misura in cui i progetti finanziati rispondono a determinate priorità dell'UE, o alle specifiche azioni della misura, come la qualità, la diversificazione intra ed extra-aziendale, la promozione di una migliore situazione delle aziende agricole dal punto di vista dell'ambiente, della sicurezza sul lavoro, dell'igiene e del benessere degli animali, in quanto non vengono raccolti dati al riguardo.

I DATI DEL QCMV SUI RISULTATI SONO SCARSAMENTE AFFIDABILI

41. L'indicatore di risultato «Nuovi prodotti e/o tecnologie» è importante per una misura di investimento il cui obiettivo primario è l'ammodernamento delle aziende agricole. Dall'audit è emersa la difficoltà, per gli Stati membri, di raccogliere dati che corrispondano alla definizione di questo indicatore specifico fornita nel QCMV¹⁵. Alcuni Stati membri hanno deciso di rinunciare a fornire indicazioni riguardo a questo aspetto (Francia) o di misurarlo solo parzialmente (Belgio, Vallonia), almeno per quanto concerne i «nuovi prodotti». Le relazioni di valutazione intermedia hanno inoltre rilevato, per cinque dei dieci Stati membri controllati, difficoltà nel definire le «nuove tecniche» (Belgio (Vallonia), Germania (Baden-Württemberg), Francia, Lussemburgo, Romania). Altri Stati membri hanno applicato una definizione più ampia di quella proposta dal QCMV. In Romania, la definizione comprende qualsiasi prodotto o tecnica che sia nuova per l'azienda. La definizione comprende pertanto quasi tutti i progetti di investimento sovvenzionati tramite la misura (98 % degli investimenti finalizzati)¹⁶.

¹⁵ «cioè un cambiamento nella destinazione d'uso dei terreni o l'introduzione di nuove pratiche agricole che producono un cambiamento della composizione dei prodotti agricoli di base». (Manuale del quadro comune per il monitoraggio e la valutazione, documento di orientamento, direzione generale dell'Agricoltura e dello sviluppo rurale, settembre 2006).

¹⁶ Romania, relazione annuale sullo stato di attuazione del programma 2009.

TABELLA 2

INDICATORI QCMV PER LA MISURA 121

Tipo di indicatore	Indicatore
Indicatore iniziale	Produttività del lavoro nel settore agricolo Investimenti fissi lordi nel settore agricolo
Indicatore di risorsa	Spesa pubblica erogata (totale rispetto al FEASR)
Indicatore di prodotto ¹	Numero di titolari/aziende agricole beneficiarie di un sostegno agli investimenti (suddivise per sesso, status giuridico, fascia di età, tipo di investimenti — RICA ² — e tipo di settore agricolo) Volume totale dell'investimento (per tipo di investimento — RICA — e per tipo di settore agricolo)
Indicatore di risultato	Numero di aziende che stanno introducendo nuovi prodotti e/o tecniche (suddivise per tipo di riconversione della produzione) Incremento del valore aggiunto lordo nelle aziende beneficiarie del sostegno
Indicatore d'impatto	Crescita economica Produttività del lavoro

¹ Secondo il QCMV, sarà fornito anche il numero di domande approvate.

² Rete interna di contabilità agricola.

- 42.** In base a un documento di orientamento emanato dalla Commissione, l'indicatore di risultato «Incremento del valore aggiunto lordo» (VAL) misura il miglioramento della performance economica a livello dell'azienda sovvenzionata¹⁷. Due dei sette Stati membri visitati non hanno riferito in merito all'incremento del VAL nel periodo 2007-2010 a causa delle difficoltà incontrate nel raccogliere i dati necessari (Lussemburgo e Francia). Per gli altri Stati membri visitati, l'audit ha constatato l'esistenza di un'ampia varietà di definizioni e metodi per la raccolta dei dati. La relazione di valutazione intermedia per la Spagna (Catalogna) segnalava che l'affidabilità dell'indicatore «incremento del VAL» è molto ridotta, in quanto le informazioni contabili necessarie erano disponibili solo per un campione assai limitato di aziende beneficiarie.
- 43.** A causa della penuria di definizioni comuni e della loro scarsa affidabilità, i dati raccolti non sono comparabili fra i diversi Stati membri e non possono essere aggregati in maniera significativa a livello dell'UE.

USO MIRATO DI FONDI SUPPLEMENTARI ATTRAVERSO LA «VALUTAZIONE DELLO STATO DI SALUTE»

LA «VALUTAZIONE DELLO STATO DI SALUTE» MIRAVA A ORIENTARE I FONDI SUPPLEMENTARI VERSO LE «NUOVE SFIDE»

- 44.** Nella sua proposta del 2007 relativa alla «valutazione dello stato di salute»¹⁸, la Commissione ha identificato diverse «nuove sfide» per l'agricoltura europea inerenti al cambiamento climatico, alle energie rinnovabili, alla gestione delle risorse idriche e alla biodiversità. Il Consiglio ha aggiunto un'ulteriore sfida: la ristrutturazione del settore lattiero-caseario; esso ha messo a disposizione un ulteriore importo di 4,95 miliardi di euro¹⁹ tramite la «valutazione dello stato di salute» e il piano europeo di ripresa economica (EERP), sottolineando l'importanza di orientare in modo mirato questi fondi mediante un «ulteriore rafforzamento»²⁰ delle operazioni connesse alle nuove sfide dell'UE nell'ambito dei PSR degli Stati membri. Gli Stati membri che intendevano affrontare le nuove sfide nell'ambito dei rispettivi PSR e attivare così il finanziamento supplementare disponibile attraverso la «valutazione dello stato di salute» e il piano europeo di ripresa economica (EERP), a partire dal gennaio 2010 hanno dovuto presentare alla Commissione i PSR rivisti affinché li approvasse entro giugno 2009. Successivamente a tale procedura, è stato programmato a favore della misura 121 un importo aggiuntivo stimato di 630 milioni di euro.
- 45.** I servizi della Corte hanno esaminato come la misura 121 venga utilizzata per far fronte alle nuove sfide; a tal fine, hanno analizzato i PSR rivisti a seguito della «valutazione dello stato di salute», approvati dalla Commissione e le procedure di attuazione nazionali vigenti negli Stati membri oggetto del presente audit.

¹⁷ «Working paper on the CMEF gross value added indicators», documento di lavoro sugli indicatori QCMV del valore aggiunto lordo, Commissione europea, marzo 2010.

¹⁸ COM(2007) 722 def. del 20 novembre 2007.

¹⁹ Regolamento (CE) n. 74/2009 del Consiglio, del 19 gennaio 2009, che modifica il regolamento (CE) n. 1698/2005 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) (GU L 30 del 31.1.2009, pag. 100).

²⁰ Il sesto considerando del regolamento (CE) n. 74/2009 recita: «È importante che le operazioni connesse a queste priorità comunitarie siano ulteriormente rafforzate nell'ambito dei programmi di sviluppo rurale approvati a norma del regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio».

TALUNI STATI MEMBRI NON HANNO UTILIZZATO I FINANZIAMENTI SUPPLEMENTARI PER «RAFFORZARE ULTERIORMENTE» LA MISURA 121

- 46.** Gli Stati membri possono, ad esempio, avvalersi, del finanziamento supplementare per aumentare i tassi di aiuto per i progetti pertinenti, oppure introdurre sottomisure specifiche per rispondere alle nuove sfide. Essi possono anche rivedere le proprie procedure e i propri criteri al fine di privilegiare, durante il processo di selezione, gli investimenti rivolti alle nuove sfide.
- 47.** Per sette dei dieci Stati membri coperti dall'audit²¹, l'adozione della «valutazione dello stato di salute» e dell'EERP ha aumentato la dotazione assegnata alla misura 121. In tutti questi casi, i PSR avevano già puntato ad obiettivi connessi alle nuove priorità prima della valutazione suddetta.
- 48.** I sette Stati membri che hanno aumentato la dotazione della misura 121 hanno risposto alle nuove priorità in maniera diversa. Tre Stati membri (Italia (Veneto), Romania e Portogallo) hanno rivisto le proprie procedure di selezione per privilegiare maggiormente i progetti di investimento a titolo della misura 121 che riguardano le nuove priorità.
- In Italia, i tassi di aiuto e l'importo massimo della sovvenzione sono stati incrementati per i progetti nel settore lattiero-caseario. Le priorità inerenti alle «nuove sfide» sono venute ad aggiungersi ai criteri di selezione, accrescendo la probabilità che vengano selezionati progetti rispondenti alle nuove sfide.
 - La Romania ha cambiato le proprie procedure attribuendo punti supplementari alle proposte di progetto concernenti investimenti nelle energie rinnovabili.
 - Le autorità portoghesi hanno bandito un invito a presentare proposte di progetto specifiche per il settore lattiero-caseario che prevedeva tassi di aiuto superiori del 10 % ai tassi applicati per i settori non prioritari.
- 49.** Tre Stati membri (Germania (Baden-Württemberg), Francia e Lussemburgo) non hanno cambiato le proprie procedure. In Polonia il processo di revisione delle procedure in causa era in corso al momento dell'audit.

²¹ Tre Stati membri oggetto dell'audit non hanno assegnato risorse supplementari alla misura 121 successivamente alla «valutazione dello stato di salute»: Belgio (Vallonia), Spagna (Catalogna) e Ungheria.

- 50.** Al di là di ciò, le osservazioni esposte ai paragrafi 29-32 indicano che molti degli Stati membri considerati non hanno applicato le norme in materia di ammissibilità, procedure o criteri di selezione che avrebbero consentito loro di concentrare le risorse aggiuntive su priorità quali il cambiamento climatico, le energie rinnovabili, la gestione delle risorse idriche e la biodiversità.
- 51.** Gli Stati membri sono tenuti a fare in modo che «un importo pari» al finanziamento supplementare risultante dalla «valutazione dello stato di salute» e dal piano europeo di ripresa economica (EERP) sia utilizzato per interventi concernenti le nuove sfide²². Gli Stati membri devono provvedere affinché la Commissione disponga di un'informativa finanziaria distinta per gli interventi rivolti alle nuove sfide in modo da poter verificare il rispetto di tale condizione. A partire dal 2010, gli Stati membri sono inoltre tenuti a monitorare, nell'ambito del QCMV, in quale misura gli interventi finanziati dal FEASR rispondano alle nuove sfide. Tuttavia, prima della «valutazione dello stato di salute», gli interventi già orientati alle nuove sfide non formavano oggetto di una rendicontazione specifica, né nell'ambito dell'informativa finanziaria trasmessa alla Commissione né nel contesto del QCMV. Ne consegue che è quasi impossibile procedere a un confronto fra la situazione precedente la «valutazione dello stato di salute» e quella successiva.
- 52.** L'audit della Corte ha rilevato il rischio che gli Stati membri, che avevano previsto il finanziamento di interventi rivolti alle nuove sfide prima della «valutazione dello stato di salute», potessero usare i finanziamenti aggiuntivi per scopi diversi dal rafforzamento ulteriore delle nuove priorità. Ciò può accadere laddove gli Stati membri abbiano previsto di affrontare priorità analoghe, come il settore lattiero-caseario, prima che il nuovo finanziamento venga messo a disposizione. La spesa precedentemente pianificata viene in tal caso considerata come recante attuazione di quanto prescritto dalla «valutazione dello stato di salute» e i fondi «supplementari» di quest'ultima vengono utilizzati per altri scopi.

²² Articolo 69, paragrafo 5 bis, del regolamento (CE) n. 1698/2005, introdotto dal regolamento (CE) n. 74/2009.

- 53.** Tale rischio si è effettivamente concretizzato, dato che in un caso esaminato la sostituzione evocata è stata esplicitamente descritta nel PSR successivo alla «valutazione dello stato di salute» presentato alla Commissione e da questa approvata (cfr. **riquadro 4**):
- 54.** La Commissione considera il tipo di sostituzione di bilancio descritta nel **riquadro 4** conforme al disposto del regolamento, in quanto avrà indicato uno stanziamento di 59,8 milioni di euro a copertura di interventi destinati ad attuare le nuove priorità. Ma dal momento che il medesimo importo sarà utilizzato per le nuove priorità, come già previsto prima della «valutazione dello stato di salute», non ne consegue alcun «ulteriore rafforzamento».
- 55.** La Corte sottolinea pertanto che non tutti i fondi messi a disposizione a titolo della «valutazione dello stato di salute» e/o dell'EERP saranno usati per rafforzare ulteriormente le priorità stabilite e che sarà impossibile identificare, rispetto alla situazione precedente alla «valutazione dello stato di salute», l'importo reale che rafforza effettivamente tali priorità.

RIQUADRO 4

GERMANIA (BADEN-WÜRTTEMBERG): IL FINANZIAMENTO SUPPLEMENTARE DERIVANTE DALLA «VALUTAZIONE DELLO STATO DI SALUTE» SOSTITUISCE LA SPESA DI BILANCIO PREVISTA GIÀ RIVOLTA ALLE NUOVE SFIDE

Nell'ambito del PSR rivisto a seguito della «valutazione dello stato di salute»/EERP presentato alla Commissione, è stato assegnato al bilancio del PSR relativo al Baden-Württemberg un importo aggiuntivo di 59,8 milioni di euro per rispondere a tre nuove sfide: ristrutturazione del settore lattiero-caseario, cambiamento climatico e biodiversità. I fondi sono stati assegnati esclusivamente alle misure 121 e 214 (misura agroambientale). La ristrutturazione del settore lattiero-caseario doveva essere finanziata dalla misura 121.

Le autorità del Baden-Württemberg hanno asserito che, nell'ambito delle vigenti misure 121 e 214, definite nel PSR iniziale adottato nel novembre 2007, era già stato impegnato, prima della «valutazione dello stato di salute», un importo di oltre 59,8 milioni di euro a favore di interventi che riguardavano le nuove sfide. Di conseguenza, le autorità del Baden-Württemberg hanno sottratto dalle dotazioni delle misure 121 e 214 un importo di 59,8 milioni di euro per riassegnarlo a diverse misure esistenti, tra cui 18 milioni di euro alla misura 121, per far fronte a necessità regionali specifiche.

Nell'ambito della dotazione per la misura 121, le autorità hanno destinato 26 milioni di euro alla nuova sfida della ristrutturazione del settore lattiero-caseario. I dati relativi alla spesa sostenute prima della «valutazione dello stato di salute» indicano invece che l'importo probabile della dotazione originaria da spendere per il settore lattiero-caseario fosse già di circa 35 milioni di euro.

UTILIZZARE L'AIUTO IN MANIERA MIRATA PER EVITARE RISCHI A LIVELLO DELLA SOSTENIBILITÀ E L'EFFETTO INERZIALE

VERIFICA INSUFFICIENTE DELLA REDDITIVITÀ ECONOMICA DELLE AZIENDE E DEI PROGETTI DI INVESTIMENTO PRESENTATI

- 56.** Gli Stati membri dovrebbero garantire che la redditività economica degli investimenti proposti nelle aziende agricole possa essere dimostrata prima della concessione della sovvenzione, al fine di evitare l'erogazione di aiuti a favore di aziende a rischio di fallimento e di garantire la sostenibilità dell'investimento sovvenzionato. Benché la normativa non prevedesse alcun obbligo in tal senso, tutti gli Stati membri (regioni) controllati hanno imposto ai richiedenti di addurre elementi che comprovino la redditività economica delle rispettive aziende e/o della proposta di progetto²³. L'audit ha tuttavia evidenziato che il livello e l'ampiezza di tali prove varia significativamente da uno Stato membro all'altro.
- 57.** In Lussemburgo, per gli investimenti al di sopra di una data soglia, è richiesta un'attestazione in cui si certifica che l'agricoltore ha usufruito di una consulenza economica riguardo al proprio progetto di investimento. Tale attestazione contiene una sintesi del profitto lordo dell'azienda e dei costi del progetto, ma non il risultato di un'analisi economica.
- 58.** In Ungheria, la qualità e la solidità del piano finanziario da presentare unitamente alla domanda di contributo per il progetto sono valutate mediante un sistema di punteggi basato sul raffronto computerizzato con i dati di riferimento. Oltre un quarto dei progetti selezionati nel quadro di un invito a presentare proposte del 2008 ha ricevuto un punteggio pari a zero in uno o più criteri nella valutazione del «realismo del piano finanziario». La Corte ha rilevato che non vi era un punteggio minimo per la valutazione del piano finanziario e che tutti i progetti sono stati accettati indipendentemente dal punteggio ottenuto.
- 59.** In Polonia, la solidità finanziaria di un progetto deve essere dimostrata dal richiedente solo nei casi in cui il progetto miri specificamente ad incrementare il valore aggiunto lordo dell'azienda. Spetta tuttavia all'agricoltore segnalare, nella propria domanda, se questo sia lo scopo del progetto, dando così automaticamente in via ad un'analisi ulteriore della domanda da parte dell'amministrazione. Dal momento che nessuno dei dieci progetti esaminati dalla Corte l'aveva indicato come obiettivo, non è stata condotta su questi ultimi alcuna verifica della redditività.

²³ I regolamenti richiedono soltanto che l'investimento proposto migliori le prestazioni globali dell'azienda.

GLI STATI MEMBRI HANNO SELEZIONATO PROGETTI CHE ERANO GIÀ STATI AVVIATI, DETERMINANDO IN TAL MODO IL RISCHIO DI EFFETTI INERZIALI

- 60.** La Corte ha osservato in precedenti relazioni (ad esempio nella relazione sull'approccio Leader)²⁴ che uno dei possibili rischi, sotto il profilo dell'efficienza, insito in qualsiasi programma basato su sovvenzioni, è che l'investimento avrebbe potuto essere effettuato anche senza l'aiuto pubblico. Il verificarsi di tale evenienza costituisce il cosiddetto «effetto inerziale».
- 61.** Il fatto che un progetto fosse già stato avviato o addirittura completato prima della concessione dell'aiuto denota la forte possibilità di un effetto inerziale. Se l'aiuto è concesso retroattivamente, l'agricoltore ha dimostrato, con la sua decisione iniziale di effettuare l'investimento, che era disposto ad attuarlo anche nel caso in cui il sostegno pubblico non fosse stato approvato.
- 62.** Per la misura 121, esistono diversi approcci per quanto concerne l'approvazione di un progetto i cui lavori siano stati avviati.
- In Lussemburgo, le aziende agricole possono richiedere il contributo anche una volta attuato l'investimento se l'importo è inferiore a 100 000 euro o se il progetto è stato avviato fra l'inizio del periodo di programmazione e la data di pubblicazione della normativa nazionale di attuazione.
 - In altri Stati membri, tra cui Spagna (Catalogna), Italia (Veneto), e Portogallo, le aziende possono avviare l'investimento potenzialmente ammissibile alla data di presentazione della domanda di aiuto, senza avere la certezza che il finanziamento del progetto sarà approvato.
 - In Belgio (Vallonia) e Romania, i costi del progetto di investimento sono ammissibili solo a partire dalla data in cui è stata approvata la sovvenzione; tale condizione rappresenta una buona pratica²⁵.
- 63.** L'audit ha constatato che per quattro degli Stati membri/regioni esaminati — Spagna (Catalogna), Italia (Veneto), Lussemburgo e Portogallo (continente) — metà dei progetti del campione erano stati avviati (se non addirittura completati) prima che fosse concessa la sovvenzione. In questi casi, il rischio di effetto inerziale, ossia dell'attuazione dell'investimento da parte dell'agricoltore anche in assenza di un sostegno pubblico, è significativo.

²⁴ Relazione speciale n. 5/2010 «Attuazione dell'approccio Leader per lo sviluppo rurale» (<http://eca.europa.eu>).

²⁵ In Germania, Francia, Ungheria e Polonia vigevano norme simili, benché fossero ammesse eccezioni.

- 64.** Le proposte legislative della Commissione intese a modificare l'attuale regolamento sullo sviluppo rurale²⁶ specificano che la spesa sarà ammissibile solo una volta presentata la domanda di sovvenzione. Ciò impedisce l'approvazione retrospettiva ammessa in Lussemburgo, ma non rappresenta una risposta sufficiente al rischio di effetto inerziale, dato che il progetto di investimento potrebbe sempre essere avviato prima dell'approvazione della domanda (e anche prima della presentazione di quest'ultima, purché i costi sostenuti fino alla data della domanda non siano ammissibili al sostegno).
- 65.** La proposta della Commissione per il periodo di sviluppo rurale 2014-2020 ribadisce tale condizione. Essa illustra tuttavia anche la buona prassi, indicando chiaramente che gli Stati membri possono disporre che la spesa sia ammissibile solo a partire dalla data di approvazione della sovvenzione (cfr. **riquadro 5**).

²⁶ Proposta di regolamento recante modifica al regolamento (CE) n. 1698/2005, COM(2010) 537 def. del 30 settembre 2010; procedura di codecisione legislativa COD/2010/0266.

RIQUADRO 5

PROPOSTA DELLA COMMISSIONE PER IL PERIODO DI SVILUPPO RURALE 2014-2020²⁷

Ad eccezione delle spese generali [*costi preparatori*] (...), per gli investimenti (...), si considerano ammissibili soltanto le spese sostenute previa presentazione di una domanda all'autorità competente.

Gli Stati membri possono disporre nei programmi che siano considerate ammissibili soltanto le spese sostenute dopo l'approvazione della domanda di sostegno da parte dell'autorità competente.

²⁷ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), presentata dalla Commissione nell'ambito del quadro legislativo per la PAC nel periodo 2014-2020, COM(2011) 627 def.

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

- 66.** L'audit della Corte ha constatato che la misura 121 relativa agli investimenti nel campo dello sviluppo rurale «ammodernamento delle aziende agricole» ha conseguito il proprio obiettivo nominale in quanto ha condotto all'ammodernamento delle aziende agricole. L'audit conclude tuttavia che ciò era pressoché inevitabile: qualsiasi investimento o acquisto di nuove attrezzature non può che comportare un certo grado di modernizzazione e soddisfare gli alquanto ampi criteri di ammissibilità (paragrafi 23-24).
- 67.** Sebbene gli Stati membri siano tenuti a orientare l'aiuto all'investimento affinché risponda ai bisogni identificati nelle rispettive aree rurali, la portata di tale focalizzazione varia in maniera significativa fra gli Stati membri esaminati. Alcuni focalizzano fortemente l'aiuto sui bisogni specifici e si avvalgono delle procedure di selezione stabilite per scegliere i progetti più idonei fra quelli ammissibili (paragrafi 25-28).
- 68.** Altri Stati membri hanno concesso sovvenzioni a tutte le proposte di progetto presentate che soddisfano i criteri di ammissibilità fondamentali, indipendentemente dal loro contributo al conseguimento degli obiettivi stabiliti dalla misura. Tali pratiche portano a un uso meno efficace ed efficiente dei fondi pubblici, siano essi stanziati dall'UE o dagli Stati membri. Gli 11,1 miliardi di euro assegnati alla misura in causa dal FEASR possono fornire un miglior rapporto costi-benefici se maggiormente focalizzati sulle priorità dell'UE e sui bisogni nazionali e regionali identificati (paragrafi 29-32).
- 69.** La Commissione ha approvato programmi di sviluppo rurale (PSR) che non focalizzavano l'aiuto in maniera adeguata e, in particolare, che non specificavano il processo o i criteri da applicare nel selezionare i progetti (paragrafi 33-38).

RACCOMANDAZIONE 1

- a) La Commissione dovrebbe emanare testi normativi che impongano chiaramente agli Stati membri di specificare nei rispettivi PSR la focalizzazione delle misure sui bisogni individuati e sulle priorità generali, nonché le modalità di applicazione delle procedure e dei criteri di selezione dei progetti; all'atto di approvare i PSR, la Commissione dovrebbe inoltre assicurarsi che tali requisiti siano stati rispettati.
- b) Nell'attuare i propri PSR per il periodo di programmazione imminente, gli Stati membri dovrebbero focalizzare l'aiuto tramite criteri di selezione pertinenti, mirando alle priorità europee o ai bisogni regionali.

- 70.** Il QCMV è stato istituito come strumento ad uso degli Stati membri e della Commissione. La Corte ha osservato che esso non genera dati pertinenti che possano essere usati per monitorare i risultati ottenuti con i fondi spesi per la misura 121. Gli indicatori definiti non consentono il monitoraggio dei progressi compiuti nel conseguimento delle priorità dell'UE; i dati sono risultati scarsamente affidabili e non consentono di procedere a confronti fra Stati membri (e/o regioni) (paragrafi 39-43).

RACCOMANDAZIONE 2

La Commissione dovrebbe garantire che per il prossimo periodo di programmazione si ottengano informazioni pertinenti e attendibili per agevolare la gestione e il monitoraggio dei risultati della misura e per dimostrare in quale misura l'aiuto concesso stia contribuendo alla realizzazione delle priorità dell'Unione.

- 71.** La «valutazione dello stato di salute» del 2009 ha fornito circa 5 miliardi di euro di finanziamenti supplementari per rafforzare ulteriormente le priorità specifiche dell'UE indicate come le nuove sfide dell'UE, tra cui figurano il cambiamento climatico e la biodiversità. L'assenza di meccanismi di focalizzazione efficaci riduce la potenziale efficacia dei fondi aggiuntivi nel far fronte a queste sfide. Inoltre, l'audit della Corte ha evidenziato casi in cui un «ulteriore rafforzamento» non sarà ottenuto a causa della sostituzione dei finanziamenti supplementari derivanti dalla «valutazione dello stato di salute» e/o dall'EERP con fondi già programmati per le misure interessate prima della «valutazione dello stato di salute» (paragrafi 44-55).

RACCOMANDAZIONE 3

Laddove vi sia l'intento di prevedere misure particolari e stanziamenti di bilancio da destinare a priorità specifiche, come nell'ambito della «valutazione dello stato di salute», affinché il finanziamento abbia un effetto supplementare, la Commissione dovrebbe proporre disposizioni normative al fine di includere questo specifico requisito nei regolamenti UE applicabili in materia.

- 72.** Benché la normativa non prevedesse alcun obbligo in tal senso, tutti gli Stati membri (regioni) controllati hanno imposto ai richiedenti di addurre elementi che comprovino la redditività economica delle rispettive aziende e/o della proposta di progetto. Alcuni Stati membri, tuttavia, non hanno tenuto conto degli elementi probatori ottenuti nel valutare la domanda di finanziamento del progetto (paragrafi 56-59).

RACCOMANDAZIONE 4

Gli Stati membri dovrebbero porre in atto procedure efficaci, commisurate al rischio, per impedire che siano concesse sovvenzioni a progetti in cui la redditività finanziaria dell'investimento o la sostenibilità dell'azienda siano dubbie.

- 73.** La Corte ha riscontrato che persiste il rischio di effetto inerziale, connesso all'approvazione retroattiva di investimenti già avviati (paragrafi 60-65).

RACCOMANDAZIONE 5

La Commissione dovrebbe incoraggiare gli Stati membri a seguire la buona prassi, in base alla quale la spesa relativa al progetto è ammissibile solo a partire dalla data di approvazione della sovvenzione.

La presente relazione è stata adottata dalla Sezione I, presieduta da Ioannis SARMAS, membro della Corte, a Lussemburgo, nella riunione del 14 marzo 2012.

Per la Corte dei conti



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Presidente

**PROGRAMMI DI SVILUPPO RURALE (PSR) SELEZIONATI E RELATIVI STATI MEMBRI
O LORO REGIONI COPERTI DALL'AUDIT, CON IL RISPETTIVO BILANCIO
PER LA MISURA 121, PER IL PERIODO 2007-2013**

PSR	Contributo dell'UE (mediante il FEASR) 2007-2013 (euro)	Bilancio pubblico complessivo per la misura 121 2007-2013 ¹ (euro)
Belgio (Vallonia)	28 800 000	96 000 000
Germania (Baden-Württemberg)	84 196 000	168 393 000
Spagna (Catalogna)	27 628 000	119 082 000
Francia (continente)	687 062 000	1 374 125 000
Italia (Veneto)	87 816 000	190 381 000
Lussemburgo	24 574 000	122 871 000
Ungheria	1 175 175 000	1 652 571 000
Polonia	1 449 672 000	1 919 068 000
Portogallo (continente)	259 874 000	344 923 000
Romania	816 404 000	1 020 506 000

¹ Incluso il cofinanziamento pubblico nazionale o regionale.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

SINTESI

V. a)

Conformemente al regolamento (CE) n. 1698/2005, la misura ha come finalità l'ammmodernamento delle aziende agricole tramite il miglioramento del loro rendimento economico mediante un più sapiente utilizzo dei fattori di produzione, nonché la promozione di una migliore situazione delle aziende agricole dal punto di vista dell'ambiente, della sicurezza sul lavoro, dell'igiene e del benessere degli animali.

La Commissione ritiene che quando un investimento migliora il rendimento economico dell'azienda o la sua situazione dal punto di vista dell'ambiente, della sicurezza sul lavoro, dell'igiene e del benessere degli animali, esso risponde all'obiettivo della misura.

V. c)

Il regolamento (CE) n. 1698/2005 stabilisce che, conformemente ai principi di sussidiarietà e di gestione concorrente, i criteri di selezione possono essere definiti dopo l'approvazione del programma in consultazione con il comitato di sorveglianza e non sono subordinati all'approvazione del programma di sviluppo rurale (PSR) da parte della Commissione.

I criteri di selezione non costituiscono l'unico modo per orientare la misura verso gli obiettivi che rispecchiano le esigenze strutturali e territoriali e gli svantaggi strutturali individuati nell'analisi SWOT¹ del PSR. La focalizzazione può assumere anche la forma di norme particolareggiate in materia di ammissibilità, differenziazione regionale e settoriale, differenziazione dell'intensità degli aiuti nonché di massimali di aiuto, tramite cui lo Stato membro può operare una prima selezione dei beneficiari potenziali.

V. d)

La Commissione ritiene che il quadro comune di monitoraggio e valutazione (QCMV) costituisca un valido strumento di monitoraggio e valutazione dei progressi compiuti nella realizzazione degli obiettivi della politica di sviluppo rurale dell'UE; esso ha dimostrato molti punti di forza, benché siano state riscontrate alcune difficoltà.

La Commissione, gli Stati membri e le varie parti interessate si impegnano a fondo per migliorare costantemente il sistema. Sulla base dell'esperienza acquisita si sta mettendo a punto un sistema di monitoraggio e valutazione migliore per il prossimo periodo di programmazione.

¹ Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats: punti di forza e di debolezza, opportunità e rischi.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

V. e)

Il legislatore ha formulato l'articolo 69, paragrafo 5 bis, del regolamento (CE) n. 1698/2005 in modo tale che, durante il periodo dal 1° gennaio 2010 al 31 dicembre 2015, un importo pari alle risorse aggiuntive destinate alla «valutazione dello stato di salute» e al piano europeo di ripresa economica (EERP)² sia speso esclusivamente a favore di operazioni dei tipi menzionati all'articolo 16 bis dello stesso regolamento («le nuove sfide»).

Contestualmente, il summenzionato articolo non prevedeva il requisito dell'addizionalità. Ove gli importi inerenti alle nuove sfide fossero considerati già congrui dagli Stati membri, a questi ultimi è stata data la possibilità di trasferire ad altre misure od operazioni finanziamenti programmati per il periodo 2010-2015 prima del periodo «valutazione dello stato di salute»/EERP.

V. f)

È stato ritenuto che per molte tipologie di progetti di investimento una valutazione completa della redditività economica fosse sproporzionata e determinasse costi e oneri amministrativi inutili.

Per il prossimo periodo di programmazione, la Commissione ha proposto di richiedere la presentazione di un piano aziendale per alcune misure a sostegno di nuove attività economiche (aiuti all'avviamento, anche per i giovani agricoltori, attività non agricole nelle zone rurali e sviluppo delle piccole aziende agricole, nonché sostegno alle organizzazioni di produttori), al fine di garantire la redditività economica.

V. g)

Secondo le proposte del settembre 2010 concernenti la modifica del regolamento (CE) n. 1698/2005 e secondo la proposta relativa al prossimo periodo di programmazione, per gli investimenti nell'ambito delle misure che rientrano nel campo di applicazione dell'articolo 42 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) la Commissione ha proposto di considerare ammissibili soltanto le spese sostenute previa presentazione di una domanda all'autorità competente.

² European Economic Recovery Plan.

VI. a)

Secondo la proposta della Commissione relativa al prossimo periodo di programmazione³ verrà ulteriormente rafforzata la programmazione strategica, che determinerà un maggiore orientamento strategico tramite i vari aspetti delle priorità dell'Unione in materia di sviluppo rurale.

Verrà rafforzata la definizione e l'applicazione dei criteri di selezione al fine di garantire la parità di trattamento dei richiedenti, un migliore utilizzo delle risorse finanziarie e una maggiore rispondenza delle misure alle priorità dell'Unione in materia di sviluppo rurale.

La proposta prevede una maggiore focalizzazione sul sostegno agli investimenti a favore della ristrutturazione delle aziende agricole.

VI. b)

Il sistema di monitoraggio e valutazione è oggetto di riesame da parte della Commissione e degli Stati membri al fine di renderlo più efficiente ed efficace nonché di promuovere l'appropriazione tramite lo scambio delle buone pratiche e il rafforzamento delle capacità. Secondo la proposta della Commissione relativa alla futura politica di sviluppo rurale, verranno utilizzati indicatori di risultato quantificati per valutare i progressi compiuti nella realizzazione degli obiettivi stabiliti ex ante a livello di programma.

VI. c)

La Commissione ha proposto che nel prossimo periodo di programmazione sia data la possibilità agli Stati membri di elaborare sottoprogrammi tematici intesi a rispondere a esigenze specifiche, destinandovi particolari misure e dotazioni finanziarie e stabilendo specifici piani finanziari e piani di indicatori.

VI. d)

Per il prossimo periodo di programmazione, la Commissione ha proposto di richiedere la presentazione di un piano aziendale per determinate misure a sostegno di nuove attività economiche (aiuti all'avviamento, anche per i giovani agricoltori, attività non agricole nelle zone rurali e sviluppo delle piccole aziende, nonché sostegno alle organizzazioni di produttori), al fine di garantire la redditività economica.

³ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), COM(2011) 627 def. del 19 ottobre 2011.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

VI. e)

Nella sua proposta del settembre 2010 concernente la modifica del regolamento (CE) n. 1698/2005, per gli investimenti nell'ambito delle misure che rientrano nel campo di applicazione dell'articolo 42 del TFUE la Commissione ha proposto di considerare ammissibili soltanto le spese sostenute previa presentazione di una domanda all'autorità competente.

Analogo requisito è stato introdotto all'articolo 67, paragrafo 2, della proposta della Commissione relativa al prossimo periodo di programmazione. In tale contesto, gli Stati membri possono anche disporre nei loro programmi che siano considerate ammissibili soltanto le spese sostenute dopo l'approvazione della domanda di sostegno da parte dell'autorità competente.

OSSERVAZIONI

23.

Conformemente al regolamento (CE) n. 1698/2005, la misura ha come finalità l'ammodernamento delle aziende agricole tramite il miglioramento del loro rendimento economico mediante un più sapiente utilizzo dei fattori di produzione, nonché la promozione di una migliore situazione delle aziende agricole dal punto di vista dell'ambiente, della sicurezza sul lavoro, dell'igiene e del benessere degli animali. La Commissione ritiene che quando un progetto migliora il rendimento economico dell'azienda o la sua situazione dal punto di vista dell'ambiente, della sicurezza sul lavoro, dell'igiene e del benessere degli animali, esso risponde all'obiettivo della misura.

24.

L'innovazione, la qualità e la diversificazione sono priorità generali dell'UE per l'obiettivo «Competitività», che viene attuato tramite l'insieme dell'asse 1. La misura «Ammodernamento delle aziende agricole» contribuisce a questo obiettivo migliorando la competitività e la sostenibilità ambientale della produzione agricola. Non tutti gli investimenti devono necessariamente migliorare il rendimento dell'azienda con tutti i mezzi per realizzare l'obiettivo principale dell'ammodernamento: ciascuna operazione ha carattere specifico.

26. Secondo punto

All'interno del programma di sviluppo rurale del Lussemburgo, la misura 121 individua chiaramente gli obiettivi da realizzare sulla base dell'analisi SWOT compresa nei PSR⁴. Ciò nonostante, in occasione delle riunioni annuali con le autorità lussemburghesi la Commissione ha insistito sull'esigenza di maggiore selettività. Benché il PSR individui con precisione obiettivi/esigenze/svantaggi, i criteri di selezione e la focalizzazione potrebbero essere ulteriormente rafforzati.

Risposta congiunta ai punti da 29 a 38

Secondo i principi di sussidiarietà e di gestione concorrente, la selezione dei progetti rientra nelle responsabilità degli Stati membri.

A parere della Commissione, se da un lato è necessario che gli Stati membri stabiliscano i criteri di selezione, dall'altro questi non sono l'unico modo per orientare la misura verso obiettivi che rispecchiano le esigenze strutturali e territoriali e gli svantaggi strutturali individuati nell'analisi SWOT del programma di sviluppo rurale. La focalizzazione può assumere anche la forma di norme particolareggiate in materia di ammissibilità, differenziazione regionale e settoriale, differenziazione dell'intensità degli aiuti nonché di massimali di aiuto, tramite cui lo Stato membro può operare una prima selezione dei beneficiari potenziali.

Nondimeno, la Commissione ha insistito in diverse occasioni sull'esigenza di maggiore selettività, ad esempio nel corso delle riunioni annuali. In particolare, all'inizio del periodo di programmazione la Commissione ha inviato alle autorità di gestione di tutti i programmi una lettera che le invitava a considerare l'importanza di criteri di selezione ben definiti ai fini dell'efficace attuazione durante l'intero periodo. Inoltre, nel 2009 un'altra lettera chiedeva agli Stati membri di provvedere affinché venissero specificati e utilizzati adeguati criteri di selezione ai fini dell'assegnazione dei finanziamenti.

Nei casi in cui i criteri di selezione erano già stati specificati su base volontaria nel programma, la Commissione ha invitato le autorità nazionali a consultare il comitato di sorveglianza.

⁴ Cfr. capitoli 3 e 5 del PSR del Lussemburgo.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Riquadro 3

Nel caso specifico della Polonia, dalla documentazione fornita alla Corte risulta che inizialmente le autorità polacche hanno preferito affidarsi a criteri di ammissibilità che consideravano sufficientemente rigorosi per garantire la focalizzazione. L'esperienza successiva le ha smentite e quindi sono stati adottati criteri di selezione previa consultazione del comitato di sorveglianza del programma nel giugno 2009.

32.

Cfr. risposta al riquadro 3.

34.

Se da un lato può verificarsi che singoli PSR non contengano tutti gli elementi della focalizzazione, dall'altro gli Stati membri hanno la possibilità di adottare successivamente criteri di selezione in linea con gli obiettivi dei PSR.

Per quanto riguarda il programma di sviluppo rurale rumeno, esso esplicita le esigenze nel modulo per la misura 121. Tali esigenze sono illustrate anche nel capitolo 3 del PSR della Romania. Sono stati inoltre inseriti nel PSR criteri di selezione quali ad esempio gli investimenti nelle zone svantaggiate e la promozione delle aziende agricole di semisussistenza.

40.

Poiché la misura 121 si prefigge di contribuire all'obiettivo di miglioramento della competitività, in sede di preparazione del quadro comune di monitoraggio e valutazione la Commissione e gli Stati membri hanno convenuto che gli indicatori di risultato «Valore aggiunto lordo» (VAL) e «Nuovi prodotti e/o tecnologie» sono pertinenti e idonei a fotografare la dimensione competitività e a rispondere al risultato perseguito dalla misura.

Ove necessario, gli Stati membri potevano integrare gli indicatori comuni con indicatori aggiuntivi per descrivere le realizzazioni del programma sulla base di interventi specifici nel quadro della misura.

41.

Poiché ciò che costituisce l'ammodernamento o l'innovazione varia molto da uno Stato membro all'altro, una definizione comune del concetto di «nuovo» non sarebbe né significativa né auspicabile. Gli Stati membri elaborano la propria definizione e valutano i progetti di conseguenza.

Per quanto riguarda le risultanze delle relazioni di valutazione intermedia, sono previsti ulteriori scambi con gli Stati membri in merito alla misurazione di questo indicatore.

42.

Benché il VAL sia considerato un valido indicatore del rendimento economico a livello delle aziende, l'esperienza ha evidenziato alcune difficoltà nella raccolta dei dati negli Stati membri. Pertanto, la Commissione ha preso provvedimenti per risolvere il problema e in un documento di lavoro del marzo 2010 ha fornito orientamenti in merito alla definizione e alla metodologia da utilizzare per misurare tale indicatore.

43.

Per il prossimo periodo di programmazione si sta riesaminando e migliorando il sistema di monitoraggio e valutazione per garantire la pertinenza, l'applicabilità e la comparabilità a livello UE degli indicatori comuni.

49.

La Commissione ritiene che non fosse necessario cambiare le modalità di sostegno (tassi di aiuto, condizioni di ammissibilità ecc.) nei casi in cui la misura 121 aveva già affrontato le nuove sfide nelle versioni precedenti dei programmi di sviluppo rurale in questione.

50.

L'importo riservato della «valutazione dello stato di salute»/EERP è stato programmato integralmente per le operazioni connesse, figuranti all'allegato II del regolamento n. 1698/2005 del Consiglio.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

51.

Prima della «valutazione dello stato di salute» non vigeva il requisito giuridico di rendicontazione sulle operazioni che affrontavano già le nuove sfide. È questo il motivo per cui non è possibile un confronto.

Tuttavia, a partire dalla «valutazione dello stato di salute» gli importi riservati alle nuove sfide per il periodo 2010-2015 sono chiaramente identificati. Possono essere chiesti finanziamenti a titolo della «valutazione dello stato di salute»/del piano europeo di ripresa economica esclusivamente per i progetti che affrontano le nuove sfide e che sono stati dichiarati alla Commissione dopo l'approvazione della versione rivista dei programmi. Nel piano finanziario che correda la decisione della Commissione recante approvazione della revisione del programma e in base al quale vengono effettuati i rimborsi è stata inserita una tabella finanziaria distinta per le «nuove sfide».

52.

Il legislatore ha formulato l'articolo 69, paragrafo 5 bis, del regolamento (CE) n. 1698/2005 in modo tale che, durante il periodo dal 1° gennaio 2010 al 31 dicembre 2015, un importo pari alle risorse aggiuntive destinate alla «valutazione dello stato di salute» e al piano europeo di ripresa economica sia speso esclusivamente a favore di operazioni dei tipi menzionati all'articolo 16 bis dello stesso regolamento (le «nuove sfide»).

Al contempo, poiché il summenzionato articolo non prevedeva il requisito dell'addizionalità, è stato deciso di tener conto delle precedenti scelte di programmazione degli Stati membri in cui erano già state destinate risorse al sostegno di operazioni connesse alle nuove sfide. Ove gli importi fossero già stati considerati congrui dagli Stati membri, a questi ultimi è stata data la possibilità di trasferire ad altre misure o operazioni finanziamenti programmati per il periodo 2010-2015 prima del periodo «valutazione dello stato di salute»/EERP.

Non è possibile raffrontare gli importi precedenti e successivi alla «valutazione dello stato di salute»/al piano europeo di ripresa economica, poiché quelli già stanziati per operazioni analoghe non erano importi riservati prima della revisione del programma.

Risposta congiunta al punto 53, al riquadro 4 e al punto 54

La modifica conseguente all'attuazione delle nuove priorità della «valutazione dello stato di salute» e del piano europeo di ripresa economica è stata effettivamente considerata conforme all'articolo 69, paragrafo 5 bis, del regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio, poiché una quota ragguardevole dei fondi FEASR era già stata impegnata per rispondere alle nuove priorità nell'ambito delle vigenti misure 121 e 214 definite nel PSR iniziale.

La Commissione ritiene che si sia verificato l'ulteriore rafforzamento, poiché successivamente alla «valutazione dello stato di salute» la dotazione finanziaria per la misura 121 è aumentata del 29%.

L'effetto più importante della modifica «valutazione dello stato di salute»/EERP consiste nel fatto che 26,1 milioni di EUR hanno ora destinazione specifica e devono essere spesi per questa precisa priorità all'interno della misura 121 nel periodo 2010-2015, a prescindere dagli importi già spesi prima del 2010.

55.

Cfr. risposta al punto 52.

57.

Il programma di sviluppo rurale precisa che il consulente economico è responsabile della definizione del piano di sviluppo. Si tratta di un criterio di ammissibilità per i progetti superiori a 100 000 EUR.

58.

In Ungheria viene stilata una graduatoria dei progetti ammissibili, secondo un sistema di punteggi. La qualità e solidità del piano finanziario è uno degli elementi di tale sistema. Tra gli altri elementi figurano, ad esempio, l'elaborazione di un piano aziendale, a dimostrazione del fatto che il progetto migliorerebbe le prestazioni globali dell'azienda mediante, ad esempio, il potenziamento della sua competitività, l'impatto sulla biodiversità, un bilancio energetico positivo. Poiché i summenzionati elementi servono a stilare la graduatoria dei progetti ammissibili, il punteggio zero per il piano finanziario non pregiudica di per sé la validità del progetto stesso, che infatti resta ammissibile.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

62.

Nella sua proposta del settembre 2010 concernente la modifica del regolamento (CE) n. 1698/2005, per gli investimenti nell'ambito delle misure che rientrano nel campo di applicazione dell'articolo 42 del TFUE la Commissione ha proposto di considerare ammissibili soltanto le spese sostenute previa presentazione di una domanda all'autorità competente.

63.

Cfr. risposta al punto 62.

64.

La proposta legislativa relativa al prossimo periodo di programmazione⁵ prevede che si considerino ammissibili soltanto le spese sostenute previa presentazione di una domanda all'autorità competente. A parere della Commissione, in tal modo si attenua l'effetto inerziale.

Riquadro 5

La prima disposizione della proposta della Commissione per il periodo di sviluppo rurale 2014-2020⁶ è stata introdotta per allineare le misure agricole alla disciplina generale in materia di aiuti di Stato.

⁵ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), COM(2011) 627 def. del 19 ottobre 2011.

⁶ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), COM (2011) 627 def., presentata dalla Commissione nell'ambito del quadro legislativo per la PAC nel periodo 2014-2020.

66.

Conformemente al regolamento (CE) n. 1698/2005, la misura ha come finalità l'ammodernamento delle aziende agricole tramite il miglioramento del loro rendimento economico mediante un più sapiente utilizzo dei fattori di produzione, nonché la promozione di una migliore situazione delle aziende agricole dal punto di vista dell'ambiente, della sicurezza sul lavoro, dell'igiene e del benessere degli animali.

La Commissione ritiene che quando un investimento migliora il rendimento economico dell'azienda o la sua situazione dal punto di vista dell'ambiente, della sicurezza sul lavoro, dell'igiene e del benessere degli animali, esso risponde all'obiettivo della misura.

67.

La focalizzazione dell'aiuto può essere realizzata in molti modi: tramite i criteri di selezione, norme particolareggiate in materia di ammissibilità, differenziazione regionale e settoriale, differenziazione dell'intensità degli aiuti secondo il tipo di beneficiario o il tipo di investimento, oppure tramite la fissazione di massimali.

69.

Conformemente ai principi di sussidiarietà e di gestione concorrente, l'articolo 71, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio stabilisce che i criteri di selezione possono essere definiti dopo l'approvazione del programma in consultazione con il comitato di sorveglianza e che non sono subordinati a una decisione della Commissione.

Cfr. inoltre la risposta congiunta ai punti da 29 a 38.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Raccomandazione 1

Secondo la proposta della Commissione relativa al prossimo periodo di programmazione verrà ulteriormente rafforzata la programmazione strategica, che determinerà un maggiore orientamento strategico tramite i vari aspetti delle priorità dell'Unione in materia di sviluppo rurale.

Oltre a effettuare un'analisi SWOT, gli Stati membri/le regioni dovranno stabilire obiettivi quantificati ex ante (analoghi agli indicatori di tipo di risultato) per il PSR. Il programma conterrà la descrizione della strategia, comprendente la fissazione di obiettivi per ciascuno degli aspetti delle priorità dell'Unione in materia di sviluppo rurale presenti nel programma. Si dovranno dimostrare le particolari esigenze connesse a specifiche condizioni a livello regionale o subregionale. Il programma deve inoltre dimostrare, tra l'altro, che la ripartizione delle risorse finanziarie è equilibrata e idonea e che è stato elaborato un approccio adeguato che stabilisce i principi per la definizione dei criteri di selezione dei progetti e che tiene conto dei pertinenti obiettivi.

La definizione e l'applicazione dei criteri di selezione è intesa a garantire la parità di trattamento dei richiedenti, un migliore utilizzo delle risorse finanziarie e una maggiore rispondenza delle misure alle priorità dell'Unione in materia di sviluppo rurale.

Inoltre, per migliorare ulteriormente la focalizzazione, gli Stati membri provvedono a nominare il valutatore ex ante sin dalle prime fasi dell'iter di elaborazione del programma di sviluppo rurale, che inizia con l'analisi SWOT, la definizione della logica d'intervento e la fissazione degli obiettivi del programma.

70.

La Commissione ritiene che il quadro comune di monitoraggio e valutazione costituisca un insieme pertinente e integrato di indicatori che è stato messo a punto congiuntamente dalla Commissione e dagli Stati membri per fotografare gli obiettivi strategici. Con esso viene applicato per la prima volta a livello dell'UE un sistema completo, ma molto impegnativo, di monitoraggio e valutazione in materia di sviluppo rurale. Per valutare se le priorità dell'UE sono affrontate idoneamente, va considerato l'insieme combinato di tutte le misure.

La misura 121 andrebbe valutata rispetto all'obiettivo del miglioramento della competitività. L'attuale esperienza empirica insegna che la definizione di indicatori di risultato in questo ambito è un compito impegnativo; la Commissione, gli Stati membri e le varie parti interessate si impegnano a fondo per migliorare costantemente la metodologia, l'attendibilità e la comparabilità. L'esperienza maturata servirà inoltre per il sistema futuro di monitoraggio e valutazione.

Raccomandazione 2

Il sistema di monitoraggio e valutazione è oggetto di riesame da parte della Commissione e degli Stati membri al fine di renderlo più efficiente ed efficace, soprattutto in termini di attendibilità e comparabilità, nonché di promuovere l'appropriazione tramite lo scambio delle buone pratiche e il rafforzamento delle capacità. Secondo la proposta della Commissione relativa alla futura politica di sviluppo rurale, verranno utilizzati indicatori di risultato quantificati per valutare i progressi compiuti nella realizzazione degli obiettivi stabiliti ex ante a livello di programma.

Inoltre, le autorità di gestione devono assicurare l'esistenza di un sistema elettronico adeguato e sicuro per la registrazione, la conservazione, la gestione e la trasmissione di dati statistici sull'attuazione del programma, segnatamente per quanto riguarda i progressi compiuti nella realizzazione degli obiettivi e delle priorità prestabiliti.

71.

Il legislatore ha formulato l'articolo 69, paragrafo 5 bis, del regolamento (CE) n. 1698/2005 in modo tale che, durante il periodo dal 1° gennaio 2010 al 31 dicembre 2015, un importo pari alle risorse aggiuntive destinate alla «valutazione dello stato di salute» e al piano europeo di ripresa economica sia speso esclusivamente a favore di operazioni dei tipi menzionati all'articolo 16 bis dello stesso regolamento (le «nuove sfide»).

Poiché il summenzionato articolo non prevedeva il requisito dell'addizionalità, è stato deciso di tener conto delle precedenti scelte di programmazione degli Stati membri in cui erano già state destinate risorse al sostegno di operazioni connesse alle nuove sfide. In questi casi, per evitare problemi dovuti a squilibri e/o incoerenze nell'insieme del programma, e affinché il sovrainvestimento non esaurisca la limitata capacità di utilizzazione della misura, è stata data agli Stati membri la possibilità di trasferire ad altre misure od operazioni fondi programmati nel periodo precedente la «valutazione dello stato di salute»/EERP.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Raccomandazione 3

La Commissione ha proposto che nel prossimo periodo di programmazione sia data la possibilità agli Stati membri di elaborare, all'interno dei rispettivi programmi di sviluppo rurale, sottoprogrammi tematici che contribuiscano alle priorità dell'Unione in materia di sviluppo rurale, intesi a rispondere a esigenze specifiche, destinandovi particolari misure e dotazioni finanziarie e stabilendo specifici piani finanziari e piani di indicatori.

Raccomandazione 4

È stato ritenuto che per molte tipologie di progetti di investimento una valutazione completa della redditività economica fosse sproporzionata e determinasse costi e oneri amministrativi inutili.

Per il prossimo periodo di programmazione, la Commissione ha proposto di richiedere la presentazione di un piano aziendale per alcune misure a sostegno di nuove attività economiche (aiuti all'avviamento, anche per i giovani agricoltori, attività non agricole nelle zone rurali e sviluppo delle piccole aziende, nonché sostegno alle organizzazioni di produttori), al fine di garantire la redditività economica.

73.

V. la risposta alla raccomandazione 5.

Raccomandazione 5

Secondo le proposte del settembre 2010 concernenti la modifica del regolamento (CE) n. 1698/2005 e secondo la proposta relativa al prossimo periodo di programmazione, per gli investimenti nell'ambito delle misure che rientrano nel campo di applicazione dell'articolo 42 del TFUE la Commissione ha proposto di considerare ammissibili soltanto le spese sostenute previa presentazione di una domanda all'autorità competente.

La Commissione ha inoltre proposto per il prossimo periodo di programmazione che gli Stati membri possano disporre nei loro programmi che siano considerate ammissibili soltanto le spese sostenute dopo l'approvazione della domanda di sostegno da parte dell'autorità competente.

Corte dei conti europea

Relazione speciale n. 8/2012

Aiuti mirati all'ammodernamento delle aziende agricole

Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea

2012 — 40 pagg. — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9237-653-6

doi:10.2865/38341

COME OTTENERE LE PUBBLICAZIONI DELL'UNIONE EUROPEA

Pubblicazioni gratuite:

- tramite EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- presso le rappresentanze o le delegazioni dell'Unione europea. Per ottenere indicazioni e prendere contatto, collegarsi a <http://ec.europa.eu> o inviare un fax al numero +352 2929-42758.

Pubblicazioni a pagamento:

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

Abbonamenti a pagamento (ad esempio serie annuali della *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*, raccolte della giurisprudenza della Corte di giustizia):

- tramite gli uffici vendita dell'Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea (http://publications.europa.eu/others/agents/index_it.htm).

L'UNIONE EUROPEA (UE) COFINANZIA INVESTIMENTI VOLTI ALL'AMMODERNAMENTO DELLE AZIENDE AGRICOLE. GLI INVESTIMENTI SOSTENUTI VANNO DA SEMPLICI PROGETTI PER MACCHINE AGRICOLE A COMPLESSI PROGETTI DI COSTRUZIONE. NELLA PRESENTE RELAZIONE, LA CORTE RILEVA L'IMPORTANZA DI DESTINARE GLI AIUTI A PROGETTI CHE RISPONDANO A ESIGENZE STRUTTURALI CHIARAMENTE INDIVIDUATE NEGLI STATI MEMBRI E ALLE PRIORITÀ FISSATE A LIVELLO UE. PER UN EFFICACE UTILIZZO MIRATO DEI FONDI, QUESTI ULTIMI DOVREBBERO ESSERE DESTINATI A PROGETTI SOSTENIBILI CHE HANNO UNA MAGGIORE POSSIBILITÀ DI CONSEGUIRE GLI OBIETTIVI STABILITI, RISULTANDO QUINDI IN UN PIÙ PROFICUO IMPIEGO DEI SOLDI DEI CONTRIBUENTI EUROPEI E NAZIONALI. LA CORTE HA CONSTATATO CHE LA FOCALIZZAZIONE DEGLI INTERVENTI VARIA IN MANIERA SIGNIFICATIVA: ALCUNI STATI MEMBRI HANNO ELABORATO SISTEMI PER SELEZIONARE I MIGLIORI PROGETTI, MENTRE ALTRI NON RIESCONO A ORIENTARE GLI AIUTI IN MANIERA EFFICACE. LA CORTE SOTTOLINEA INOLTRE L'IMPORTANZA DEL RUOLO DELLA COMMISSIONE NELL'ASSICURARE, ALL'ATTO DELL'APPROVAZIONE DEI PROGRAMMI DI SVILUPPO RURALE DEGLI STATI MEMBRI, CHE QUESTI ULTIMI ABBIANO PREVISTO AIUTI MIRATI.



CORTE DEI CONTI EUROPEA



Ufficio delle pubblicazioni

ISBN 978-92-9237-653-6

