

CORTE DEI CONTI
EUROPEA

ISSN 1831-0869

Relazione speciale n. 10

2010

LE MISURE SPECIFICHE A FAVORE
DELL'AGRICOLTURA
DELLE REGIONI ULTRAPERIFERICHE
E DELLE ISOLE MINORI DEL MAR EGEO



IT



Relazione speciale n. 10 // 2010

LE MISURE SPECIFICHE A FAVORE DELL'AGRICOLTURA DELLE REGIONI ULTRAPERIFERICHE E DELLE ISOLE MINORI DEL MAR EGEO

(presentata ai sensi dell'articolo 287, paragrafo 4, secondo comma, del TFUE)

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

Telefono +352 4398-1
Telefax +352 4398-46410
E-mail: auraud@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Relazione speciale n. 10 // 2010

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, 2010

ISBN 978-92-9207-953-6
doi:10.2865/72635

© Unione europea, 2010
Riproduzione autorizzata con citazione della fonte.

Printed in Luxembourg

INDICE

Paragrafi

GLOSSARIO

I-VIII SINTESI

1-15 INTRODUZIONE

1-4 LA STORIA DELLE MISURE SPECIFICHE

5 LA RIFORMA DELLE MISURE SPECIFICHE

6 LA NATURA E GLI OBIETTIVI DELLE MISURE SPECIFICHE

7-8 I FONDI ASSEGNATI ALLE MISURE SPECIFICHE

9-15 IL SISTEMA DI GESTIONE E DI CONTROLLO DELLE MISURE SPECIFICHE

16-21 ESTENSIONE E APPROCCIO DELL'AUDIT

22-79 OSSERVAZIONI

23-41 I PROGRAMMI DI SOSTEGNO ISTITUITI DAGLI STATI MEMBRI E APPROVATI DALLA COMMISSIONE SONO CONCEPITI IN MODO DA RISPONDERE IN MANIERA EFFICACE ALLE ESIGENZE SPECIFICHE?

26-36 UNA PROGRAMMAZIONE INIZIALE POCO COERENTE

37-41 LA FLESSIBILITÀ PERSEGUITA IN MATERIA DI MODIFICA DEI PROGRAMMI NON È STATA ANCORA PIENAMENTE RAGGIUNTA

42-74 LE MISURE IDEATE DAGLI STATI MEMBRI DOPO LA RIFORMA DEL 2006 VENGONO ATTUATE IN MANIERA EFFICACE?

44-67 IL MODO IN CUI ALCUNE MISURE SONO STATE CONCEPITE OSTACOLA L'EFFICACIA DELLA LORO ATTUAZIONE

68-74 GLI ATTUALI SISTEMI DI CONTROLLO NON SONO ADATTATI ALLA DIVERSITÀ DELLE MISURE

75-79 I PROGRAMMI DI SOSTEGNO ISTITUITI DAGLI STATI MEMBRI E APPROVATI DALLA COMMISSIONE SONO MONITORATI IN MANIERA EFFICACE?

76-79 LA COMMISSIONE AVREBBE POTUTO MONITORARE IN MODO PIÙ REGOLARE LA PERFORMANCE DELLE MISURE SPECIFICHE

80-84 CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

80-81 I PROGRAMMI DI SOSTEGNO ISTITUITI DAGLI STATI MEMBRI E APPROVATI DALLA COMMISSIONE SONO CONCEPITI IN MODO DA RISPONDERE IN MANIERA EFFICACE ALLE ESIGENZE SPECIFICHE?

82-83 LE MISURE IDEATE DAGLI STATI MEMBRI DOPO LA RIFORMA DEL 2006 VENGONO ATTUATE IN MANIERA EFFICACE?

84 I PROGRAMMI DI SOSTEGNO ISTITUITI DAGLI STATI MEMBRI E APPROVATI DALLA COMMISSIONE SONO MONITORATI IN MANIERA EFFICACE?

ALLEGATO I — ESECUZIONE DI BILANCIO DELLE MISURE SPECIFICHE

ALLEGATO II — ELENCO DELLE MISURE E DELLE AZIONI OGGETTO DELL'AUDIT

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

GLOSSARIO

DG AGRI: Direzione generale dell'Agricoltura e dello sviluppo rurale

DOM: Dipartimenti francesi d'oltremare

FEASR: Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale

FEAGA: Fondo europeo agricolo di garanzia

MFPL: Misure a favore dei prodotti agricoli locali

OCM: Organizzazione comune dei mercati

POSEI: Programma di soluzioni specifiche per ovviare alla lontananza e all'insularità

POSEICAN: Programma di soluzioni specifiche per ovviare alla lontananza e all'insularità delle isole Canarie

POSEIDOM: Programma di soluzioni specifiche per ovviare alla lontananza e all'insularità dei dipartimenti francesi d'oltremare

POSEIMA: Programma di soluzioni specifiche per ovviare alla lontananza e all'insularità delle Azzorre e di Madera

RSA: Regime specifico di approvvigionamento

RUP: Regioni ultraperiferiche dell'Unione europea

SAU: Superficie agricola utile

SIG: Sistema di informazione geografica

SIGC: Sistema integrato di gestione e di controllo

SINTESI

I.

Fra il 1989 e il 1993, il Consiglio ha adottato una serie di misure specifiche a favore dell'agricoltura nelle regioni ultraperiferiche dell'Unione europea (i dipartimenti francesi d'oltremare, le isole Canarie, le Azzorre e Madera), nonché a favore delle isole minori greche del Mar Egeo, per far fronte alla particolare situazione di tali regioni.

II.

I programmi per le regioni ultraperiferiche e le isole del Mar Egeo utilizzano due diversi strumenti per rispondere alle esigenze specifiche di tali regioni. Il [regime specifico di approvvigionamento \(RSA\)](#) costituisce un sistema di compensazione per i costi aggiuntivi generati dall'insularità e dalla lontananza delle regioni in questione. Le [misure a favore dei prodotti agricoli locali \(MFPL\)](#) mirano a sviluppare la produzione agricola locale e la fornitura di prodotti agricoli.

III.

Nel 2006, le misure specifiche sono state oggetto di riforma. La Commissione riteneva che la gestione del sistema fosse troppo rigida e che quindi limitasse la capacità delle azioni comunitarie di rispondere alle esigenze delle regioni ultraperiferiche a tempo debito e in una maniera adatta ai loro problemi specifici. Di conseguenza, il nuovo approccio ha privilegiato una più ampia partecipazione regionale, il decentramento e la flessibilità nell'adozione delle decisioni, sulla base dei programmi sottoposti dagli Stati membri all'approvazione della Commissione.

SINTESI

IV.

Considerati gli obiettivi della riforma, l'audit della Corte intendeva rispondere ai seguenti quesiti:

- a) I programmi di sostegno istituiti dagli Stati membri e approvati dalla Commissione sono concepiti in modo da rispondere in maniera efficace alle esigenze specifiche?
- b) Le misure ideate dagli Stati membri dopo la riforma del 2006 sono attuate in modo efficace?
- c) I programmi di sostegno istituiti dagli Stati membri e approvati dalla Commissione sono monitorati in maniera efficace?

V.

In generale, la Corte ha constatato che le misure specifiche sono efficaci e rivestono grande importanza per l'agricoltura nelle regioni interessate. Essa ha tuttavia individuato alcune debolezze nella gestione del regime; le misure specifiche possono quindi essere ancora migliorate.

VI.

Nella fase di pianificazione e di approvazione dei programmi, svoltasi nell'arco di soli sei mesi, la Commissione ha preferito assumere il ruolo di controllore della conformità e della coerenza degli stessi piuttosto che assumere il proprio compito di gestore e contribuire attivamente all'elaborazione dei programmi ai fini della loro efficacia. Ciò vale anche per la procedura di modifica dei programmi per gli anni successivi.

VII.

Per quanto riguarda l'attuazione dei programmi, la Corte ha individuato alcune misure o azioni che, per come sono state concepite, rischiano di essere, nella migliore delle ipotesi, poco efficaci. Per giunta, i sistemi di controllo esistenti negli Stati membri interessati non sono sempre adatti alla diversità delle misure specifiche.

VIII.

La Commissione non provvede in modo sufficientemente regolare a monitorare l'efficacia delle misure specifiche, limitandosi per lo più a valutare dette misure lungo un periodo di cinque anni. Le relazioni di attuazione fornite annualmente dagli Stati membri sono troppo poco armonizzate per costituire un sistema informativo gestionale per la Commissione.

INTRODUZIONE

LA STORIA DELLE MISURE SPECIFICHE

1. L'articolo 349 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea recita: «Tenuto conto della situazione socioeconomica strutturale della Guadalupa, della Guyana francese, della Martinica, della Riunione, di Saint Barthélemy, di Saint Martin, delle Azzorre, di Madera e delle isole Canarie, aggravata dalla loro grande distanza, dall'insularità, dalla superficie ridotta, dalla topografia e dal clima difficili, dalla dipendenza economica da alcuni prodotti, fattori la cui persistenza e il cui cumulo recano grave danno al loro sviluppo, il Consiglio, su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, adotta misure specifiche volte, in particolare, a stabilire le condizioni di applicazione dei trattati a tali regioni, ivi comprese politiche comuni».

2. Sulla base di tale disposizione, la Commissione ha elaborato una strategia per le regioni ultraperiferiche¹, che persegue tre obiettivi:
 - a) la riduzione del deficit di accessibilità;
 - b) l'incremento della competitività;
 - c) il rafforzamento dell'inserimento regionale.

I principali strumenti per realizzare questi obiettivi sono i fondi strutturali e i due fondi agricoli: il Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), incluso un programma agricolo specificamente destinato alle regioni ultraperiferiche, intitolato «Programma di soluzioni specifiche per ovviare alla lontananza e all'insularità (POSEI)».

¹ Comunicazione della Commissione
COM(2008) 642 definitivo.

3. Nel 1989, il Consiglio ha adottato il «programma di soluzioni specifiche per ovviare alla lontananza e all'insularità dei dipartimenti francesi d'oltremare (POSEIDOM)»². Nel giugno 1991, sono stati adottati due programmi simili: POSEIMA (Azzorre e Madera)³ e POSEICAN (isole Canarie)⁴.
4. Per la Grecia, sono stati adottati programmi analoghi nel 1993⁵. Dal momento che nel trattato le isole minori del Mar Egeo non sono riconosciute come regioni ultraperiferiche, tale regime è trattato separatamente dal POSEI sotto l'aspetto giuridico, ma rientra nelle stesse linee di bilancio. La logica d'intervento conserva la stessa struttura sia per il POSEI che per i programmi in favore delle isole minori, e i due regimi sono gestiti dalla stessa unità della Commissione. Pertanto, nella presente relazione, i due regimi vengono trattati insieme e sono di seguito denominati «misure specifiche».

² Decisione 89/687/CEE del Consiglio, del 22 dicembre 1989, che istituisce un programma di soluzioni specifiche per ovviare alla lontananza e all'insularità dei dipartimenti francesi d'oltremare (POSEIDOM) (GU L 399 del 30.12.1989, pag. 39).

³ Decisione 91/315/CEE del Consiglio, del 26 giugno 1991, che istituisce un programma di soluzioni specifiche per ovviare alla lontananza e all'insularità di Madera e delle Azzorre (POSEIMA) (GU L 171 del 29.6.1991, pag. 10).

⁴ Decisione 91/314/CEE del Consiglio, del 26 giugno 1991, che istituisce un programma di soluzioni specifiche per ovviare alla lontananza e all'insularità delle isole Canarie (POSEICAN) (GU L 171 del 29.6.1991, pag. 5).

⁵ Regolamento (CEE) n. 2019/93 del Consiglio, del 19 luglio 1993, recante misure specifiche per taluni prodotti agricoli in favore delle isole minori del Mar Egeo (GU L 184 del 27.7.1993, pag. 1).



LA RIFORMA DELLE MISURE SPECIFICHE

5. Nel 2006, il regime POSEI e le misure specifiche in favore delle isole minori del Mar Egeo sono stati oggetto di riforma⁶. La Commissione ha ritenuto che la gestione del sistema fosse troppo rigida e che quindi limitasse la capacità delle azioni comunitarie di rispondere alle esigenze delle regioni ultraperiferiche a tempo debito e in una maniera adatta ai loro problemi specifici. Di conseguenza, la riforma ha comportato il passaggio dalla micro-gestione delle misure da parte della Commissione a una più ampia partecipazione regionale, al decentramento e alla flessibilità nell'adozione delle decisioni, sulla base dei programmi sottoposti dagli Stati membri all'approvazione della Commissione (cfr. **riquadro 1** per le ragioni e gli obiettivi della riforma).

⁶ Regolamento (CE) n. 247/2006 del Consiglio, del 30 gennaio 2006, recante misure specifiche nel settore dell'agricoltura a favore delle regioni ultraperiferiche dell'Unione (GU L 42 del 14.2.2006, pag. 1) e regolamento (CE) n. 1405/2006 del Consiglio, del 18 settembre 2006, recante misure specifiche nel settore dell'agricoltura a favore delle isole minori del Mar Egeo e recante modifica del regolamento (CE) n. 1782/2003 (GU L 265 del 26.9.2006, pag. 1).

RIQUADRO 1

ESTRATTO DALLA RELAZIONE DELLA PROPOSTA DI REGOLAMENTO DEL CONSIGLIO CONCERNENTE TALUNI PRODOTTI AGRICOLI NELLE REGIONI ULTRAPERIFERICHE DELL'UNIONE

«Il bilancio di tali regimi desta tuttavia qualche perplessità sotto il profilo della gestione, che appare alquanto rigida in entrambe le componenti dei regimi POSEI⁷, ossia il regime specifico di approvvigionamento e il sostegno alle produzioni locali delle RUP. Per quanto riguarda il primo, la Commissione è tenuta a legiferare per adeguare i bilanci ai fabbisogni ogni volta che variano i quantitativi, anche modesti, di prodotti da approvvigionare.

Quanto al regime di sostegno alle produzioni locali, esso è frammentato in 56 micromisure istituite da regolamenti del Consiglio. L'adeguamento di tali misure richiede necessariamente una procedura legislativa interistituzionale, anche per importi modesti, a scapito della rapidità dell'intervento comunitario e della sua adattabilità alle condizioni peculiari delle RUP.

Si propone pertanto di cambiare l'impostazione del sostegno a favore di queste regioni, per adottare una metodica partecipativa in sede decisionale e permettere il rapido adeguamento delle misure, in modo da tener conto delle peculiarità delle regioni interessate e della loro evoluzione».

⁷ Cfr. paragrafo 6.

LA NATURA E GLI OBIETTIVI DELLE MISURE SPECIFICHE

6. I programmi per le regioni ultraperiferiche e le isole del Mar Egeo utilizzano due strumenti diversi per rispondere alle esigenze specifiche di dette regioni:
- a) Il regime specifico di approvvigionamento (RSA), che costituisce un sistema di compensazioni per i costi aggiuntivi causati dall'insularità e dalla lontananza delle regioni in questione e che viene realizzato tramite l'esenzione dai diritti doganali per i prodotti importati dai paesi terzi, oppure tramite un aiuto alla consegna dei prodotti d'origine comunitaria, con condizioni equivalenti per gli utilizzatori finali.
 - b) Le misure a favore dei prodotti agricoli locali (MFPL), che mirano a sviluppare la produzione agricola locale e la fornitura di prodotti agricoli. Le MFPL si applicano ad una moltitudine di prodotti e di misure legate alla produzione, alla commercializzazione o alla trasformazione, utilizzando un'ampia gamma di strumenti quali gli aiuti per superficie, i premi per animali, i pagamenti alle organizzazioni di produttori, gli aiuti per tonnellata o il finanziamento di studi di marketing ecc. Se tutte queste misure contribuiscono all'obiettivo generale di accrescere la produzione agricola locale e di migliorare la competitività dei produttori, conviene osservare che i singoli obiettivi di ogni misura, così come definiti nei programmi, possono variare considerevolmente. Alcuni esempi di misure e azioni dei differenti programmi sono illustrati nel **riquadro 2**.



RIQUADRO 2

ESEMPIO DI MISURE E AZIONI DEI DIVERSI PROGRAMMI

Le misure ed azioni seguenti, che sono state selezionate per l'audit della Corte, danno un'idea della diversità dei programmi:

Francia (dipartimenti d'oltremare)

- aiuti ai produttori di banane;
- filiera canna da zucchero-zucchero-rum (con azioni quali l'aiuto forfetario di adattamento all'organizzazione comune dei mercati dell'industria saccarifera dei dipartimenti d'oltremare, o l'aiuto al trasporto della canna da zucchero);
- strutturazione dell'allevamento (con azioni che prevedono, ad esempio, aiuti alla trasformazione specifici per la filiera carne bovina oppure aiuti alla gestione del mercato locale specifici per la filiera carne suina);

Spagna (isole Canarie)

- aiuti alla filiera carni bovine, ovine e caprine sotto forma di pagamenti diretti ai produttori;
- aiuti ai produttori di banane;

Portogallo (Azzorre)

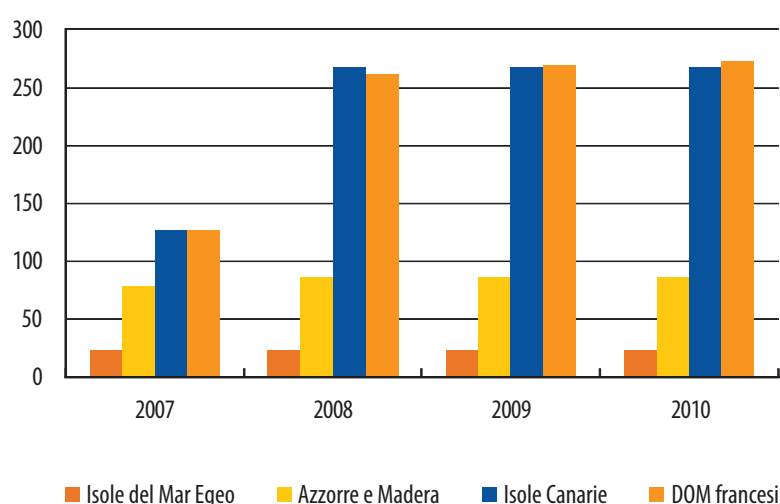
- aiuti alla produzione animale (con azioni quali gli aiuti diretti alla produzione di carne bovina o gli aiuti per l'innovazione e la qualità dei prodotti animali);
- aiuti alla produzione vegetale (con azioni quali l'aiuto alla produzione delle colture tradizionali o l'aiuto alla produzione di frutta e verdura, fiori recisi e piante ornamentali);

Grecia (isola di Chios)

- aiuto per gli uliveti;
- aiuto per la produzione di mastice;
- aiuto per la produzione di miele.

I FONDI ASSEGNATI ALLE MISURE SPECIFICHE

7. Per gli esercizi finanziari 2007 e 2008, gli esercizi presi in considerazione dall'audit, sono stati assegnati alle misure specifiche (al di là delle dotazioni attribuite a misure degli anni precedenti) 332 milioni e 618 milioni di euro rispettivamente. L'aumento della dotazione di bilancio 2008 rispetto agli anni precedenti è dovuto al trasferimento di fondi che ha seguito la riforma dell'organizzazione comune del mercato per le banane a decorrere dal 1° gennaio 2007, corrispondente all'esercizio 2008. Detta riforma è stata varata a causa del nuovo regime comunitario d'importazione delle banane, nonché dei negoziati commerciali internazionali. Essa aveva quale obiettivo la modifica del sistema secondo i principi chiave delle riforme condotte negli altri settori agricoli, garantendo al contempo un tenore di vita equo ai produttori comunitari di banane e tenendo conto delle peculiarità delle regioni produttrici. La dotazione di bilancio del regime POSEI è stata aumentata di 278,8 milioni di euro per integrare la totalità dell'aiuto comunitario ai produttori di banane in questi programmi a partire dal 1° gennaio 2007. L'*allegato I* illustra in dettaglio l'esecuzione di bilancio.
8. La dotazione di bilancio per le misure specifiche è soggetta a massimali, fissati come segue (in milioni di euro):



IL SISTEMA DI GESTIONE E CONTROLLO DELLE MISURE SPECIFICHE

9. Nel quadro del bilancio del Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA), le misure specifiche sono attuate in gestione concorrente. Con il passaggio ad una più ampia partecipazione regionale, al decentramento e alla flessibilità nell'adozione delle decisioni, introdotte dalla riforma del 2006, per la programmazione e l'attuazione si utilizza un approccio ascendente (*Bottom-up approach*). Ciò implica che le esigenze delle regioni ultraperiferiche, e le misure intese a rispondere a tali esigenze, vengono individuate al livello giudicato il più opportuno dagli Stati membri. Gli Stati membri sono responsabili dell'elaborazione, dell'attuazione e del controllo dei programmi.
10. La Commissione ha il compito di presentare proposte per i regolamenti di base e per fissare le modalità di applicazione delle varie disposizioni dei regolamenti del Consiglio. La Commissione approva i programmi presentati dagli Stati membri, nonché le relative modifiche, e monitora la loro attuazione.
11. Per individuare le esigenze specifiche delle regioni ultraperiferiche, gli Stati membri hanno dovuto svolgere un'analisi economica e una valutazione delle misure precedenti, definire obiettivi strategici e operativi e concepire misure atte a rispondere a tali obiettivi. Tutti questi elementi dovevano figurare nei programmi, oltre agli indicatori di performance⁸.
12. I programmi sono stati sottoposti all'approvazione della Commissione, che ne ha valutato la coerenza con altre politiche e azioni comunitarie, nonché la conformità alla normativa comunitaria.

⁸ Articolo 12 del regolamento (CE) n. 247/2006.

13. Gli Stati membri hanno designato, nei loro programmi, le autorità responsabili della gestione e del controllo. I programmi sono attuati sotto la responsabilità di organismi pagatori designati, i quali hanno anche compiti di supervisione e controllo, che svolgono direttamente o delegano, interamente o in parte, ad altri servizi.
14. I requisiti normativi del sistema di gestione e controllo per le misure specifiche sono ampiamente basati sul «Sistema integrato di gestione e di controllo (SIGC)» dei pagamenti diretti del FEAGA. Le domande di aiuto sono soggette, nella loro totalità, a controlli amministrativi e, in misura del 5 %, anche a controlli in loco. Per alcune misure per le quali l'aiuto è legato alla consegna dei prodotti in vista della loro trasformazione o della loro commercializzazione, sono previsti altri controlli, concernenti la pesatura, il trasporto, la consegna, ecc. Per il RSA, gli Stati membri sono tenuti a verificare se il beneficio che deriva dall'aiuto all'introduzione nelle RUP delle merci provenienti dall'UE o dall'esonero dai diritti doganali sia stato effettivamente trasmesso fino al beneficiario finale.
15. Al più tardi il 31 dicembre 2009, ed in seguito ogni cinque anni, la Commissione deve presentare al Parlamento europeo ed al Consiglio una relazione generale che evidenzi l'impatto delle azioni realizzate nel quadro delle misure specifiche, comprendente, se del caso, opportune proposte. La presentazione di detta relazione è stata differita essendo la sua adozione da parte del collegio della Commissione prevista per settembre 2010. Per la preparazione della relazione, la Commissione ha tenuto ugualmente conto della valutazione delle misure specifiche affidata a terzi nel quadro del programma di valutazione della Direzione generale dell'Agricoltura e dello sviluppo rurale per il 2008⁹. Il valutatore ha presentato la propria relazione nel novembre 2009.

⁹ «Évaluation des mesures mises en œuvre en faveur des régions ultraphériques (POSEI) et des petites îles de la mer Égée dans le cadre de la politique agricole commune» (Valutazione delle misure messe in opera in favore delle regioni ultraperiferiche (POSEI) e delle isolette del Mar Egeo nel quadro della politica agricola comune), Oréade-Brèche, novembre 2009 (cfr. http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/posei/index_fr.htm).

ESTENSIONE E APPROCCIO DELL'AUDIT

- 16.** L'obiettivo dell'audit era quello di valutare l'efficacia ed alcuni aspetti dell'economicità delle misure specifiche dopo la riforma del 2006. L'accento è stato posto sulla concezione delle misure e delle procedure di gestione ai fini della loro efficacia, dal momento che il breve periodo trascorso dalla messa in opera della riforma permetteva di individuare le tendenze in termini di efficacia piuttosto che di effettuare una valutazione a lungo termine.
- 17.** Le questioni trattate nella presente relazione sono le seguenti:
- a) I programmi di sostegno istituiti dagli Stati membri e approvati dalla Commissione sono concepiti in modo da rispondere in maniera efficace alle esigenze specifiche?
 - b) Le misure ideate dagli Stati membri dopo la riforma del 2006 vengono attuate in maniera efficace?
 - c) I programmi di sostegno istituiti dagli Stati membri e approvati dalla Commissione sono monitorati in maniera efficace?
- 18.** L'audit copre gli esercizi finanziari chiusi dopo la riforma delle misure specifiche (2007, 2008 e 2009).
- 19.** L'audit è stato espletato nei quattro Stati membri interessati (la Grecia, la Spagna, la Francia e il Portogallo). Le regioni oggetto di audit in loco erano l'isola di Chios (Grecia), le isole Canarie (Spagna), la Réunion (Francia) e le Azzorre (Portogallo). Per le misure concernenti altre regioni, l'audit è stato limitato al livello dell'amministrazione centrale di ciascuno Stato membro.

20. L'audit ha riguardato alcune MFPL scelte in base alla loro entità finanziaria e alla loro importanza per l'agricoltura nelle regioni interessate (cfr. *allegato II*). Si è scelto di privilegiare le MFPL rispetto al RSA per i motivi seguenti:

- a) le MFPL rappresentano il 67 % degli importi assegnati alle misure specifiche nel 2007 e, a partire dal 2009, ne rappresenteranno circa l'82 %;
- b) il RSA è concepito per compensare direttamente gli inconvenienti della lontananza e dell'insularità, mentre le MFPL devono essere concepite sulla base di un'approfondita analisi delle esigenze specifiche per essere efficaci. Inoltre, la loro complessità e diversità, nonché l'assenza di specifiche norme comuni di controllo possono aumentare il rischio insito nelle misure stesse;
- c) il fatto che il Consiglio abbia fissato il massimale finanziario all'80 % per le MFPL riflette la considerevole importanza di questo tipo di misure rispetto al RSA;
- d) il RSA è sottoposto ad un dispositivo di controllo specifico al fine di garantirne l'efficacia. L'audit ha compreso un parziale esame di tale dispositivo di controllo.

21. L'audit ha riguardato la gestione e il monitoraggio dei programmi presso la Commissione e negli Stati membri interessati. I lavori di audit hanno incluso l'analisi della fase di programmazione e della documentazione relativa ai sistemi di gestione e di monitoraggio dei programmi. Sul posto, gli auditor della Corte hanno incontrato i beneficiari e i rappresentanti di associazioni di produttori, al fine di ottenere informazioni sulla loro partecipazione ai programmi, sulle rispettive esperienze, nonché sui risultati ottenuti. I criteri utilizzati per l'audit e le procedure di audit messe in opera sono illustrate in dettaglio, nei paragrafi seguenti, per ciascun quesito di audit.

OSSERVAZIONI

22. Gli svantaggi delle regioni ultraperiferiche e delle isole minori del Mar Egeo sono permanenti e non possono essere superati, ma solo alleviati, dalle misure specifiche. Ciò è illustrato dall'importanza degli aiuti delle misure specifiche per il reddito di alcuni produttori agricoli nelle regioni ultraperiferiche (cfr. **riquadro 3**). La presente relazione non intende quindi rimettere in questione le misure specifiche, ma piuttosto contribuire a migliorarne il funzionamento.

RIQUADRO 3

PERCENTUALE DEGLI AIUTI DELLE MISURE SPECIFICHE SULLA CIFRA D'AFFARI O SUL REDDITO DI ALCUNI PRODUTTORI AGRICOLI NELLE REGIONI ULTRAPERIFERICHE

Per un **produttore medio di canna da zucchero a La Réunion**, per esempio, gli aiuti POSEI rappresentano nel 2009 il 38 % della cifra d'affari (fonte: *Cahier technique de la canne*, n. 15, agosto 2008);

Per un'**azienda di riferimento che produce carne bovina a La Réunion**, per esempio, gli aiuti POSEI hanno rappresentato nel 2007 il 25 % della cifra d'affari (fonte: relazione 2007 sull'attuazione del POSEI IV per la misura «strutturazione dell'allevamento» nell'isola de La Réunion);

Per **dei produttori di miele sull'isola di Chios (Grecia)**, per esempio, gli aiuti delle misure specifiche hanno rappresentato nel 2007 fra il 55 % ed il 70 % del reddito per l'attività di apicoltore (fonte: Corte dei conti europea).



I PROGRAMMI DI SOSTEGNO ISTITUITI DAGLI STATI MEMBRI E APPROVATI DALLA COMMISSIONE SONO CONCEPITI IN MODO DA RISPONDERE IN MANIERA EFFICACE ALLE ESIGENZE SPECIFICHE?

- 23.** I criteri di audit da utilizzare per rispondere a tale quesito erano legati agli obiettivi della riforma del 2006, in particolare quello di «adottare una metodica partecipativa in sede decisionale e permettere il rapido adeguamento delle misure, in modo da tener conto delle peculiarità delle regioni interessate e della loro evoluzione». Tale flessibilità dovrebbe essere assicurata da una programmazione operata a livello degli Stati membri invece di una gestione diretta delle misure da parte della Commissione. Per individuare le esigenze specifiche delle regioni ultraperiferiche, gli Stati membri hanno dovuto compiere un'analisi economica ed una valutazione delle misure precedenti, definire obiettivi strategici e operativi e concepire delle misure in grado di rispondere a tali obiettivi. Tutti questi elementi dovevano figurare nei programmi, i quali dovevano includere anche indicatori di performance (cfr. *riquadro 4*).
- 24.** Di conseguenza, per rispondere a detto quesito di audit, sono stati applicati i seguenti criteri:
- a) esistenza di una metodologia partecipativa;
 - b) esistenza di tutti gli elementi di programmazione richiesti dal regolamento;
 - c) coerenza fra i diversi elementi, in particolare fra l'analisi della situazione della produzione agricola, la strategia proposta e le misure progettate;
 - d) flessibilità che permetta un rapido adeguamento delle misure.

RIQUADRO 4

ARTICOLO 12 DEL REGOLAMENTO (CE) N. 247/2006 DEL CONSIGLIO, DEL 30 GENNAIO 2006, RECANTE MISURE SPECIFICHE NEL SETTORE DELL'AGRICOLTURA A FAVORE DELLE REGIONI ULTRAPERIFERICHE DELL'UNIONE

Contenuto dei programmi comunitari di sostegno

Ciascun programma comunitario di sostegno contiene:

- a) una descrizione quantificata della situazione relativa alla produzione agricola in oggetto, alla luce delle risultanze delle valutazioni disponibili, che evidenzia le disparità, le lacune e il potenziale di sviluppo, le risorse finanziarie mobilitate e i risultati salienti delle azioni intraprese a norma dei regolamenti (CE) n. 1452/2001, (CE) n. 1453/2001 e (CE) n. 1454/2001;
- b) una descrizione della strategia proposta, con indicazione delle priorità selezionate e degli obiettivi quantificati, nonché una valutazione dell'impatto previsto sotto il profilo economico, ambientale e sociale, tra l'altro in termini di occupazione;
- c) una descrizione delle misure progettate, in particolare i regimi di aiuto con i quali si intende attuare il programma, nonché eventuali indicazioni del fabbisogno in materia di studi, progetti dimostrativi, azioni di formazione e di assistenza tecnica nelle fasi di preparazione, attuazione o adeguamento delle misure in questione;
- d) un calendario di attuazione delle misure previste e un prospetto finanziario generale indicativo, riassumendo l'insieme delle risorse richieste;
- e) una giustificazione della compatibilità e della coerenza tra le varie misure dei programmi, nonché la definizione dei criteri e degli indicatori quantitativi per la sorveglianza e la valutazione;
- f) le disposizioni adottate a garanzia dell'attuazione efficace e corretta dei programmi, tra l'altro in materia di pubblicità, controllo e valutazione, nonché la definizione degli indicatori quantificati per la valutazione e le disposizioni relative ai controlli e alle sanzioni;
- g) la designazione delle autorità e degli organismi competenti per l'attuazione del programma, nonché la designazione, ai livelli pertinenti, delle autorità o degli enti associati e dei partner socioeconomici e gli esiti delle consultazioni effettuate.

- 25.** La Corte ha esaminato le procedure di programmazione poste in essere dagli Stati membri e la fase di approvazione da parte della Commissione, analizzando inoltre il processo con il quale sono state individuate le esigenze delle regioni ultraperiferiche, il modo in cui sono stati elaborati gli obiettivi dei programmi ed il tipo di misure ed azioni formulate nell'ambito di questi ultimi. La documentazione a tal fine esaminata comprendeva relazioni di valutazione, studi, i documenti disponibili sul meccanismo di consultazione fra i vari attori che intervengono nell'approccio dal basso verso l'alto (resoconti e simili) e la documentazione concernente la fase di approvazione disponibile presso la Commissione.

UNA PROGRAMMAZIONE INIZIALE POCO COERENTE

IL METODO PARTECIPATIVO

- 26.** Per quanto riguarda l'esistenza di una metodologia partecipativa, gli auditor della Corte hanno constatato che in tutti gli Stati membri hanno avuto luogo delle consultazioni con gli attori locali. In Francia, nel corso del 2005 si sono svolte nei dipartimenti d'oltremare delle consultazioni sulle misure specifiche. Benché dette consultazioni non siano state documentate in dettaglio, ad esempio tramite verbali delle riunioni con gli attori locali, sono sfociate in quattro programmi regionali che riassumono le esigenze e le relative misure. Questi programmi regionali sono stati accorpati per poter presentare un singolo programma nazionale. L'aver anticipato la programmazione ha permesso alle autorità francesi di procedere ad una vera e propria diagnosi della situazione e ad una realistica individuazione delle esigenze tramite la consultazione del livello regionale, come auspicato dalla riforma delle misure specifiche.

- 27.** In Grecia, le autorità locali delle isole del Mar Egeo sono state invitate nell'aprile 2006 dal ministero dell'agricoltura a presentare proposte per il programma. Il termine per presentare dette proposte era di 15 giorni. Il periodo intercorso fra la data di notifica e la data limite per i commenti delle autorità locali era troppo breve per permettere un'analisi approfondita delle esigenze e per scegliere le misure più efficaci per soddisfarle. Di conseguenza, le risposte delle autorità locali contenevano per lo più informazioni che non erano della qualità richiesta, e dunque non sono state analizzate con attenzione e prese in considerazione quando il ministero dell'agricoltura ha proceduto all'elaborazione del programma. Da parte sua, il ministero dell'agricoltura non dispone di informazioni sufficienti ed affidabili, a livello centrale, che gli consentirebbero di orientare la politica verso i risultati attesi e di ottimizzarne l'impatto nelle isole che ne hanno maggiormente bisogno.
- 28.** Sebbene in Spagna ed in Portogallo, al momento della preparazione dei programmi, abbiano avuto luogo consultazioni con gli attori locali, queste ultime non sono sufficientemente documentate per consentire agli auditor della Corte di pronunciarsi in merito al valore aggiunto di tale esercizio.

GLI ELEMENTI DELLA PROGRAMMAZIONE

- 29.** Quanto all'esistenza degli elementi di programmazione prescritti dalla normativa, gli auditor della Corte hanno constatato che i programmi contengono tutti gli elementi necessari dal punto di vista formale. Sul piano della sostanza, tuttavia, sono state rilevate debolezze nei programmi spagnolo, portoghese e greco per quel che riguarda la logica e la coerenza fra i vari elementi delle programmazioni.

30. In Spagna, i diversi elementi prescritti dal regolamento sono formalmente presenti all'interno del programma, senza tuttavia essere coerenti a livello del contenuto sostanziale¹⁰. Manca una vera e propria diagnosi della situazione basata su una quantificazione delle esigenze, così come manca una strategia per assicurare la complementarità e la coerenza fra le misure specifiche e le altre azioni comunitarie o nazionali. Gli obiettivi del programma sono ancora poco concreti, per lo più espressi in termini di priorità generali che non sempre sono state tradotte in obiettivi precisi e misurabili e che non costituiscono dunque degli obiettivi operativi. Di conseguenza, non emerge in modo chiaro il legame fra gli obiettivi generali e le misure elaborate.

31. Questo nuovo programma di misure specifiche per le isole Canarie rappresenta una diretta continuazione di quello precedente, dal momento che le precedenti misure costituiscono l'89 % della dotazione totale iniziale. Tale continuità potrebbe rientrare nel quadro della riforma, se fosse basata su un'analisi dell'impatto o su una valutazione approfondita del programma precedente. Ma, nel caso del programma spagnolo, detta continuità è piuttosto dovuta alle difficoltà incontrate dagli attori nell'applicazione del nuovo approccio alla programmazione auspicato dalla riforma nei termini disposti dalla normativa.

32. La programmazione per il programma generale POSEI — sezione Azzorre — in Portogallo è stata iniziata nel marzo 2005. Nonostante le autorità portoghesi si siano riservate del tempo sufficiente per effettuare la programmazione, il risultato difetta ugualmente di coerenza fra la parte analitica e le misure proposte. In particolare, non esiste alcun elemento che indichi che siano state prese in considerazione le conclusioni di una valutazione del programma POSEI Portogallo pubblicata nel 2000 e relativa al periodo 1992-1999. Tale valutazione raccomandava tra l'altro:

- a) il finanziamento di uno studio economico che analizzasse il settore della frutta e delle piante orticole, compresi i prodotti freschi oltre a quelli trasformati, e potesse essere concepito e attuato per le Azzorre, in maniera separata da Madera;

¹⁰ Si veda ad esempio il programma spagnolo, versione rivista del 29 settembre 2006, pag. 95 in cui si legge quanto segue: Compatibilità e coerenza delle misure del programma: dato che le misure contenute nel presente programma presuppongono, come regola generale, una continuità con le misure attuate in virtù del regolamento (CE) n. 1454/2001, è evidente che esse sono conformi alla normativa comunitaria, coerenti con le altre politiche comunitarie e con le misure adottate in virtù di queste ultime.

- b) una revisione complessiva degli aiuti, tramite il RSA o gli aiuti alla produzione, nel settore del bestiame, in modo da minimizzare il potenziale impatto negativo del tradizionale modello di produzione del latte;
- c) un migliore equilibrio fra i livelli di aiuto accordati alle diverse attività di produzione animale e vegetale, in modo dal garantire il mantenimento della produzione vegetale delle Azzorre;
- d) uno studio approfondito della situazione dell'industria saccarifera delle Azzorre per poter trarre delle conclusioni circa la sua redditività, considerando le quantità massime di zucchero importate con il sostegno del RSA, la possibilità di riesportare zucchero raffinato e/o l'importo dell'aiuto per la trasformazione;
- e) l'eventuale sostituzione degli aiuti alla produzione vegetale con un aiuto unico in funzione del numero di ettari di seminativi.

¹¹ Relazione sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 247/2006 (COM(2009)0510 – C7 0255/2009 – 2009/0138(COD)), Commissione per l'agricoltura e lo sviluppo rurale, documento A7-0054/2010 del 23 marzo 2010.

33. Malgrado tali proposte concrete per adattare il programma all'evoluzione delle esigenze, è stata privilegiata la continuità. A titolo d'esempio, i premi di produzione «animali» già esistenti, che rappresentano circa l'80 % del totale degli importi erogati per il programma delle Azzorre nel 2007, sono stati prorogati su base storica. Di conseguenza, il programma delle misure specifiche per le Azzorre avrebbe potuto tenere in maggiore considerazione il rischio che rappresenta l'estrema dipendenza del settore agricolo locale dalla produzione di latte e di carne, anche se quest'ultima è adattata alle condizioni climatiche e geografiche delle Azzorre. Tale dipendenza è stata ugualmente constatata in una recente relazione sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 247/2006 recante misure specifiche nel settore dell'agricoltura a favore delle regioni ultraperiferiche dell'Unione¹¹.

34. Nel programma greco, l'analisi economica delle esigenze del settore agricolo delle isole del Mar Egeo è molto superficiale. Manca una strategia complessiva, ed il programma non precisa né il legame fra le differenti misure proposte e gli obiettivi generali perseguiti, né l'impatto atteso. Questa assenza di visione strategica si traduce in misure che, per il modo in cui sono state concepite, rischiano di non essere efficaci (cfr. paragrafo 44).

IL RUOLO DELLA COMMISSIONE NELLA PROGRAMMAZIONE

35. La Commissione ha trasmesso delle linee guida alla Spagna, alla Francia e al Portogallo, al fine di fornire agli Stati membri elementi informativi sul modo di presentare i loro programmi, nonché sul contenuto ed il grado di precisione che essi dovevano cercare di includervi¹². Nelle lettere di accompagnamento alle linee guida, la Commissione ricorda ugualmente che il principio essenziale sul quale si basa la riforma POSEI è il passaggio dalla «micro-gestione»¹³, operata dalla Commissione, con un accumulo di misure diverse, ad un approccio di programmazione più coerente. Gli Stati membri disporranno così di maggiore libertà, ma avranno al contempo una maggiore responsabilità, nel vagliare le esigenze delle regioni ultraperiferiche e nell'elaborare una strategia che consenta di soddisfarle. Tali utili indicazioni non sono state comunicate alla Grecia, Stato nel quale la programmazione ha avuto luogo fra l'ottobre ed il dicembre del 2006.

36. La Commissione disponeva di quattro mesi per approvare i programmi. Durante tale periodo, vi è stato un dialogo costante fra i servizi della direzione generale Agricoltura e sviluppo rurale e le autorità competenti degli Stati membri interessati. Grazie agli scambi intercorsi, si è osservata una notevole evoluzione dei programmi, la cui qualità è migliorata. Tuttavia, le modifiche introdotte dai servizi della Commissione si limitavano ad aspetti concernenti la conformità alla normativa e alle politiche comunitarie e la coerenza con queste ultime. I servizi della Commissione non hanno intrapreso un esame dell'efficacia dei programmi valutandone, ad esempio, la coerenza fra l'analisi, gli obiettivi formulati e le misure proposte. La conformità della programmazione alla normativa è certamente importante, ma questo periodo di quattro mesi sarebbe stato meglio utilizzato se la Commissione avesse anche consigliato attivamente gli Stati membri in merito ad aspetti concernenti l'efficacia dei programmi. A partire dalla fase della nuova programmazione, la Commissione avrebbe ad esempio potuto definire degli indicatori di performance armonizzati, specialmente in termini di occupazione o di valore della produzione agricola. Tali indicatori le avrebbero permesso, da un lato, di orientare la riflessione sulle misure da mettere in opera e, dall'altro, a partire dalla fine del primo esercizio, di formulare delle raccomandazioni per azioni correttive, il che avrebbe rappresentato un valore aggiunto senza rimettere in causa la competenza degli Stati membri per la programmazione. Tuttavia, la Commissione non ha fatto in modo di poter andare al di là di un esame degli aspetti relativi alla conformità, specie se si considerano le risorse interne da essa assegnate alla gestione delle misure specifiche.

¹² Lettera alla Francia (riferimento D.1/MO/alf D(2006) 2393) del 24 febbraio 2006. Le lettere alla Spagna e al Portogallo erano identiche.

¹³ Per «micro-gestione» s'intende, in tale contesto, la gestione di ogni misura tramite regolamenti della Commissione.

LA FLESSIBILITÀ PERSEGUITA IN MATERIA DI MODIFICA DEI PROGRAMMI NON È STATA ANCORA PIENAMENTE RAGGIUNTA

37. Uno degli obiettivi della riforma del 2006 era quello di «permettere il rapido adeguamento delle misure, in modo da tener conto delle peculiarità delle regioni interessate e della loro evoluzione» (cfr. **riquadro 1**). A tal fine, è stato introdotto un meccanismo annuale di modifica dei programmi.
38. L'articolo 49 del regolamento (CE) n. 793/2006 della Commissione, del 12 aprile 2006, recante talune modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 247/2006, nella sua versione iniziale prevedeva che gli Stati membri presentassero una volta l'anno alla Commissione le domande di modifica dei programmi. Questa prima versione non indicava però un termine ultimo per la notifica delle modifiche, creando dei problemi per l'applicazione delle stesse all'inizio dell'anno seguente. Il regolamento (CE) n. 1242/2007 della Commissione ha modificato l'articolo 49 e introdotto una data limite (30 settembre dell'anno $n-1$) per sottoporre all'approvazione della Commissione le modifiche relative all'anno n . Il regolamento n. 408/2009 della Commissione ha modificato ancora una volta l'articolo 49, fissando al 1° agosto dell'anno $n-1$ il termine ultimo per l'introduzione delle modifiche.
39. Le modifiche presentate dagli Stati membri per l'anno 2008 sono state approvate dalla Commissione fra l'ottobre 2007 e il luglio 2008, in funzione della data di presentazione, in quanto non vi era all'epoca alcuna data limite imposta dal regolamento. La procedura è migliorata nel 2009, dato che le modifiche relative a tale anno sono state approvate con effetto retroattivo al 1° gennaio 2009. Tuttavia, la Commissione ha approvato dette modifiche fra il febbraio ed il maggio 2009, creando così incertezza riguardo alle domande d'aiuto tra l'inizio del 2009 e la data di approvazione.

- 40.** Al fine di evitare che le approvazioni avessero luogo dopo l'inizio dell'anno cui si riferivano, la Commissione ha fissato il 1° agosto dell'anno $n-1$ come nuova data-limite per presentare le modifiche. Sebbene il nuovo termine conceda più tempo alla Commissione per valutare le modifiche proposte e preparare le decisioni di approvazione, esso rappresenta un rischio dal punto di vista dell'efficacia delle modifiche proposte. Gli Stati membri, infatti, debbono altresì presentare la relazione annuale di attuazione per l'esercizio n prima del 31 luglio dell'esercizio $n+1$. Con la nuova data limite del 1° agosto, gli Stati membri debbono elaborare le modifiche nello stesso momento in cui preparano la relazione annuale di attuazione. Al fine di assicurare l'efficacia del programma, le modifiche dovrebbero essere proposte sulla base di un'approfondita analisi dell'effettiva attuazione. Il termine fissato al 1° agosto costringe gli attori locali a proporre modifiche a partire dal mese di maggio di ogni anno, cioè ancor prima che si conosca l'effettiva attuazione delle misure dell'anno precedente (i pagamenti relativi all'anno n possono essere effettuati fino al 30 giugno dell'anno $n+1$) e, sicuramente, troppo presto per valutare il funzionamento delle misure dell'anno corrente.
- 41.** Come per la programmazione iniziale, i servizi della Commissione, al momento di esaminare le modifiche del programma, privilegiano gli aspetti di conformità e di coerenza con la normativa e le politiche comunitarie più che gli aspetti relativi all'efficacia. La Commissione, senza disconoscere l'importanza di tale esercizio, potrebbe apportare un valore aggiunto ai programmi contribuendo attivamente a migliorarne l'efficacia, dato che dispone di una visione d'insieme delle buone pratiche in tutti gli Stati membri.

LE MISURE IDEATE DAGLI STATI MEMBRI DOPO LA RIFORMA DEL 2006 VENGONO ATTUATE IN MANIERA EFFICACE?

- 42.** I criteri utilizzati per rispondere a detto quesito di audit erano la fissazione di obiettivi pertinenti e l'esistenza di criteri di ammissibilità adeguati, di modo che le misure potessero rispondere a tali obiettivi. Anche l'esistenza di indicatori di performance pertinenti costituiva un criterio.
- 43.** Per rispondere al quesito suddetto, gli auditor della Corte hanno analizzato gli obiettivi e i criteri di ammissibilità delle misure selezionate e hanno discusso della loro attuazione con organizzazioni interprofessionali o di produttori che rappresentano un gran numero di beneficiari. Per acquisire delle conoscenze sull'attuazione delle misure in loco, è stato visitato un numero non rappresentativo di produttori. Durante dette visite in loco, gli auditor della Corte hanno esaminato misure che hanno dato prova della propria efficacia, come ad esempio la strutturazione dell'allevamento a La Réunion o l'aiuto alla produzione di mastice sull'isola di Chios. Altre misure invece sono affette da diverse debolezze, delle quali si tratterà qui di seguito. Peraltro, l'efficacia delle misure è stata in generale confermata anche dai valutatori, i quali stimano che, per 16 dei 24 settori studiati nella loro relazione, la competitività è stata migliorata dai finanziamenti delle MFPL¹⁴.

IL MODO IN CUI ALCUNE MISURE SONO STATE CONCEPITE OSTACOLA L'EFFICACIA DELLA LORO ATTUAZIONE

L'AUTO PER GLI ULIVETI ALLE ISOLE DEL MAR EGEO

- 44.** Il programma di sostegno al settore dell'olio d'oliva prevede l'erogazione di un aiuto forfetario di 145 euro per ettaro per i produttori di olive delle isole minori del Mar Egeo, con l'obiettivo di preservare gli uliveti nelle zone dove sono sempre esistiti, a condizione che siano curati in modo tale da garantire una buona produzione. L'importo iscritto a bilancio per questo aiuto ammonta a 13 084 831 euro, cioè più o meno il 70 % del bilancio delle misure per le isole del Mar Egeo.

¹⁴ Relazione sulla valutazione delle misure messe in opera in favore delle regioni ultraperiferiche (POSEI) e delle isolette del Mar Egeo nel quadro della politica agricola comune, Oréade-Brèche, novembre 2009, sintesi, pag. 3, punto 3.1.

- 45.** Il regolamento (CE) n. 1782/2003 lascia agli Stati membri interessati la scelta di escludere le regioni ultraperiferiche e le isole minori del Mar Egeo dal regime di pagamento unico e di integrare gli stanziamenti di bilancio corrispondenti nelle misure specifiche. La Grecia ha deciso di non optare per l'esclusione delle isole minori del Mar Egeo dal regime di pagamento unico. Gli olivicoltori di dette isole ricevono dunque ugualmente dei diritti all'aiuto sulla base dei loro dati registrati nel sistema d'informazione geografica oleicolo tramite il regime di pagamento unico, e devono rispettare le condizioni di conformità incrociata (condizionalità).
- 46.** Gli importi che i beneficiari ricevono a titolo delle misure specifiche sono generalmente molto bassi. Il pagamento medio ammonta, solamente, a circa 203 euro per beneficiario e per anno, mentre il pagamento più frequente è di 58 euro per anno. Nel 43 % dei casi, le somme erogate sono inferiori a 100 euro (24 145 beneficiari), mentre il 69 % dei beneficiari riceve 200 euro o meno all'anno. Solo il 2 % dei beneficiari (1 126 agricoltori) riceve più di 1 000 euro l'anno, mentre lo 0,35 % (194 agricoltori) riceve più di 2 000 euro tramite tale regime.
- 47.** La Corte ritiene difficile dimostrare che l'incentivo economico incoraggia, in tali circostanze, la grande maggioranza dei beneficiari a mantenere i propri uliveti tradizionali. L'efficacia di tale misura avrebbe potuto essere rafforzata se la Grecia, nel quadro del principio di condizionalità, avesse imposto ai beneficiari il mantenimento degli uliveti, come ad esempio avviene in Italia.



GLI AIUTI PER L'INNOVAZIONE E LA QUALITÀ DEI PRODOTTI ANIMALI DELLE AZZORRE (PORTOGALLO)

- 48.** Questa sotto-misura mira a migliorare e a creare le condizioni per un monitoraggio quantitativo e qualitativo affidabile e per la classificazione della produzione di latte tramite l'installazione di strumenti di misura ed il prelevamento di campioni presso i centri di smistamento dei veicoli per la raccolta del latte. Questo tipo di aiuto finanzia i lavori legati al prelevamento di campioni di latte (che hanno riguardato 4 000 vacche nel 2007) per i produttori che l'hanno previamente richiesto. L'aiuto è concesso per circa il 70 % delle domande presentate, per un ammontare massimo di 35 euro a capo. La dotazione finanziaria della sotto-misura è ammontata a 539 000 euro all'anno nel 2007, 2008 e 2010, e a 597 900 euro nel 2009.
- 49.** Questa disposizione del programma delle Azzorre rappresenta un altro esempio di un aiuto che rischia di essere poco efficace a causa della mancanza di definizione e di inquadramento. L'esame di un fascicolo-tipo per la misura in causa ha evidenziato l'assenza di informazioni d'insieme nel programma e nel fascicolo che avrebbero consentito di meglio delineare il quadro globale nel quale s'iscrive detta attività o sotto-misura, in particolare il prelevamento di campioni di latte presso i produttori per ulteriori analisi in laboratorio e la comunicazione dei risultati agli allevatori. Dal momento che il fine ultimo è quello di fornire informazioni relative alla qualità del latte per ogni animale, di modo che il produttore interessato possa adottare decisioni di gestione con cognizione di causa, sarebbe opportuno precisare l'insieme delle azioni complementari a quest'ultima (quali l'analisi in laboratorio dei campioni, la trasmissione dei risultati, l'acquisto di attrezzatura per la raccolta del latte, ecc.) che danno un senso e completano l'azione globale, nonché le diverse fonti di finanziamento: comunitarie, nazionali e private. Mancavano inoltre un capitolato d'onori, redatto dall'amministrazione competente, che precisasse concretamente le attività di detta prestazione di servizi e le condizioni di esecuzione dei lavori, nonché una stima del costo di questi ultimi. Pertanto, l'aiuto forfetario erogato al beneficiario controllato (31 euro per capo nel 2007) non è basato su criteri obiettivi. Anche se sono disponibili lunghe liste di risultati delle analisi del latte, non è dato sapere se detti risultati si siano concretamente tradotti in azioni che giustificano gli importi investiti in questa misura. A causa di tale mancanza di inquadramento, vi è il rischio che l'aiuto in questione non sia efficiente o sia poco efficace.

GLI AIUTI PER LE BANANE IN SPAGNA E IN FRANCIA

50. Nel 2007, l'OCM delle banane è stato oggetto di riforma, ed il regolamento (CE) n. 2013/2006 del Consiglio del 19 dicembre 2006 ha disposto che l'aiuto venisse integrato nei programmi POSEI. La dotazione finanziaria di detto aiuto ammonta a 270 200 000 euro per la Francia e la Spagna. Il considerando (3) del regolamento citato osserva che «la produzione locale di banane costituisce un fattore essenziale per l'equilibrio ambientale, sociale ed economico delle zone rurali in tali regioni».
51. Per contribuire al raggiungimento dell'obiettivo di preservare tale equilibrio sociale ed economico, la soluzione scelta in base alle analisi contenute nei programmi è quella di un aiuto ai produttori. Il programma francese ricorda l'importanza di questo settore, precisando ad esempio che il numero di posti di lavoro diretti, indiretti e secondari procurati dalla filiera nelle Antille è stimato in 20 000. In Spagna, secondo il programma, detto numero ammonta a più di 17 300. Nelle isole Canarie, la produzione di banane rappresenta circa il 25 % del valore della produzione agricola. Tali cifre dimostrano che l'aiuto ai produttori di banane, che contribuisce alla preservazione dell'intera filiera, è un fattore importante per il sostegno alla stabilità economica e sociale delle regioni in questione. L'obiettivo di contribuire all'equilibrio ambientale, invece, è meno sviluppato nei complementi di programmazione presentati dagli Stati membri in questione per integrare la filiera della banana nelle misure specifiche.
52. Il programma POSEI della Francia per la filiera in questione, approvato dalla Commissione con la decisione C(2007) del 22 agosto 2007, ha come obiettivo di favorire un sistema di gestione sostenibile, che prenda come indicatore di monitoraggio le superfici coltivate a banane messe a riposo. Gli effetti attesi sotto il profilo ambientale sono la gestione e la protezione dei suoli fragili e dei terreni in pendenza, il mantenimento della superficie agricola utile per mezzo della stabilizzazione delle superfici coltivate a banane, l'ottimizzazione dell'utilizzo della SAU tramite la generalizzazione della messa a riposo e delle rotazioni colturali e una politica volontarista di limitazione dei fattori di produzione, ad esempio dei concimi. Il programma spagnolo non formula espressamente un obiettivo ambientale.

- 53.** In entrambi i programmi, l'aiuto è stato legato unicamente alla produzione. I produttori ricevono un aiuto calcolato in base ad un quantitativo di riferimento storico. Detto aiuto viene ridotto se la produzione effettiva dell'anno in questione non raggiunge determinate soglie rispetto al riferimento storico. Nessun altro limite, per esempio relativo ai metodi di produzione, viene imposto.
- 54.** Un aiuto legato alla produzione senza alcun obbligo quanto ai metodi non spinge il produttore ad applicare pratiche produttive rispettose dell'ambiente. Dal momento che il programma non contiene alcun meccanismo per raggiungere l'obiettivo ambientale, sono necessari dispositivi supplementari (come ad esempio il «piano banana sostenibile» in Francia) per garantire che tale obiettivo possa essere raggiunto.
- 55.** Inoltre, detto obiettivo dovrebbe essere monitorato tramite indicatori pertinenti, che per l'appunto mancano nel programma spagnolo mentre nel caso del programma francese non sono realmente pertinenti. In effetti, l'obiettivo ambientale di favorire un sistema di gestione sostenibile, i cui diversi effetti attesi sono ricordati al paragrafo 50, dovrà, secondo il programma, essere misurato tramite un solo indicatore: le superfici coltivate a banane messe a riposo. Anche se la relazione annuale di attuazione 2007 include un altro indicatore non menzionato nei programmi, la superficie a riposo incolta, essa non fa altro che elencare questi due indicatori senza collegarli all'obiettivo enunciato e senza indicare in che misura detti indicatori permettano di valutare gli effetti attesi in campo ambientale. Vi è il rischio che gli Stati membri non conoscano l'impatto reale di questa misura del POSEI sull'ambiente e che non possano, dunque, adottare le azioni correttive necessarie per assicurarne la piena efficacia. Questa debolezza è stata rilevata anche dai valutatori¹⁵.

¹⁵ Relazione sulla valutazione delle misure messe in opera in favore delle regioni ultraperiferiche (POSEI) e delle isolette del Mar Egeo nel quadro della politica agricola comune, Oréade-Brèche, novembre 2009, Sintesi, pag. 31.



LA FILIERA ZUCCHERO DI CANNA A LA RÉUNION

- 56.** La riforma dell'organizzazione comune del mercato dello zucchero ha provocato una riduzione del prezzo dello zucchero pagato ai produttori europei. Tuttavia, all'epoca della riforma, si è riconosciuto che «la produzione di zucchero delle regioni ultraperiferiche della Comunità si distingue da quella del resto della Comunità¹⁶». Di conseguenza, il Consiglio ha offerto un sostegno finanziario a questo settore, concedendo risorse agli imprenditori agricoli di dette regioni nel quadro delle misure specifiche. In aggiunta, per lo stesso motivo, la Francia è stata autorizzata ad accordare un importo fisso di aiuti di Stato alle sue regioni ultraperiferiche¹⁷.
- 57.** Le autorità francesi hanno osservato nel programma approvato dalla Commissione che la ristrutturazione dell'industria dello zucchero dei dipartimenti d'oltremare è giunta alla sua conclusione: non restano che due unità a La Réunion (il mantenimento di una sola unità non è realistico in termini di posizionamento dei bacini di canne e delle distanze di trasporto delle canne che ne risulterebbero). La Commissione e il Consiglio hanno riconosciuto tale situazione, non includendo le industrie saccarifere dei DOM nella ristrutturazione prevista nel quadro della riforma dell'organizzazione comune dei mercati dello zucchero, riforma adottata il 22 febbraio 2006¹⁸. Per quel che riguarda il mantenimento delle due unità di produzione, situate nella parte settentrionale e in quella meridionale dell'isola, bisogna notare che la topografia di quest'isola vulcanica, con alte montagne nell'entroterra, fa aumentare considerevolmente i tempi di trasporto anche per brevi distanze.
- 58.** La Corte ha esaminato l'aiuto forfetario di adattamento all'OCM dell'industria saccarifera dei DOM, che mira a mantenere la filiera tramite l'adattamento dell'industria stessa e della coltura della canna, e a compensare l'impatto sul reddito dei coltivatori dovuto alla riduzione dei prezzi dello zucchero. Per la filiera canna-zucchero-rhum nei dipartimenti d'oltremare, tale aiuto rappresentava una spesa pari a 64 308 347 euro nel 2007 e a 71 165 224 euro nel 2008.

¹⁶ Considerando (41) del regolamento (CE) n. 318/2006 del Consiglio, del 20 febbraio 2006, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero, (GU L 58 del 28.2.2006, pag. 1).

¹⁷ Articolo 41, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 318/2006.

¹⁸ Capitolo V, pag. 4, del programma francese approvato con decisione della Commissione C(2006) 4809 del 16.10.2006, conformemente al regolamento (CE) n. 247/2006.

- 59.** Sulla base di un accordo fra i produttori ed i coltivatori, l'aiuto forfetario è in linea di principio ridistribuito ai coltivatori tramite il prezzo d'acquisto delle canne pagato dalle due unità di produzione presenti sull'isola. Al fine di compensare integralmente la riduzione dei prezzi provocata dalla riforma dell'OCM del settore dello zucchero introdotta dal regolamento (CE) n. 318/2006 e di garantire ai coltivatori un reddito minimo, la convenzione canna 2006 – 2015 ha fissato il prezzo della canna pagato ai coltivatori in 39,09 euro alla tonnellata.
- 60.** Tuttavia, il ciclone che ha colpito l'isola nel 2007 ha avuto delle conseguenze dirette sulla quantità di canne prodotte. L'aiuto che è distribuito attraverso il prezzo d'acquisto pagato dagli industriali non è stato dunque interamente consumato, data la riduzione della quantità di canne consegnate agli stabilimenti. I responsabili dei centri di produzione hanno allora deciso di impiegare questo saldo positivo di tesoreria per il rinnovo delle superfici investite a canne, permettendo ai coltivatori che lo desideravano di beneficiare di un prestito senza interessi per ri-piantare nei loro terreni nuove varietà di canne, più redditizie e più adatte. Se la produzione di canna ritorna al livello storico di circa due milioni di tonnellate, l'aiuto forfetario dovrà essere utilizzato interamente per garantire il livello del prezzo.
- 61.** Si osserva inoltre che la filiera dello zucchero de La Réunion è caratterizzata da un'interdipendenza degli attori dovuta alla lontananza dell'isola. Pertanto, le unità di produzione possono rifornirsi di canne solo sull'isola e i coltivatori di canne possono vendere i loro prodotti solo a dette unità di produzione. Degli studi compiuti sulle due unità di produzione mostrano che l'equilibrio di bilancio si ottiene quando la produzione totale di canne raggiunge i due milioni di tonnellate ed ogni impianto riceve un milione di tonnellate di materia prima da trattare, in modo da produrre ognuna circa 100 000 tonnellate di zucchero (in equivalente zucchero bianco). Ora, la produzione delle annate dal 2006 al 2008 è variata tra gli 1,6 e gli 1,8 milioni di tonnellate di canna, con un'annata 2007 molto difficile a causa dei problemi climatici occorsi sull'isola.

- 62.** Secondo i coltivatori incontrati sul posto, il mantenimento del prezzo di vendita della canna è l'elemento più importante per la sopravvivenza della filiera. I costi di produzione ai quali essi devono far fronte per il mantenimento e la raccolta dei propri appezzamenti piantati a canne mostrano infatti che il più piccolo aumento di una delle voci di costo (come ad esempio quella per i fertilizzanti, citata dalla maggior parte dei coltivatori incontrati) può rapidamente determinare una situazione molto critica. Ciò viene anche confermato da uno studio tecnico dal quale emerge che, per un produttore medio di canna da zucchero a La Réunion, gli aiuti delle misure specifiche rappresentano nel 2009 ben il 38 % della cifra d'affari.
- 63.** Il fatto che l'aiuto di adattamento per l'industria dello zucchero a La Réunion sia concepito come aiuto forfetario a dotazione fissa comporta dei rischi per l'efficacia in questo ambiente fragile nel caso in cui taluni fattori esogeni, come i prezzi dei fattori di produzione, fra cui quello dei fertilizzanti, continuassero ad aumentare. In effetti, questo aumento, per quanto minimo, se non può essere sostenuto dai coltivatori mediante il prezzo di vendita della canna, può provocare la loro scomparsa e, stante l'interdipendenza degli attori, la scomparsa della filiera nell'isola de La Réunion. Dato che l'aiuto forfetario è già interamente utilizzato per garantire il prezzo di vendita di una produzione sufficiente, l'aiuto nazionale si rivela allora essenziale, nel caso di eventuali imprevisti di natura esterna, per stabilizzare la produzione locale e mantenere così l'efficacia dell'aiuto europeo destinato a questa azione. Ciò è stato anche constatato dai valutatori, che sottolineano l'attualità degli aiuti nazionali complementari¹⁹.

¹⁹ Relazione sulla valutazione delle misure messe in opera in favore delle regioni ultraperiferiche (POSEI) e delle isolette del Mar Egeo nel quadro della politica agricola comune, Oréade-Brèche, novembre 2009, Sintesi, pag. 32.

IL REGIME SPECIFICO DI APPROVVIGIONAMENTO (RSA)

64. Il regime specifico di approvvigionamento (RSA) consiste in un sistema di compensazione dei costi aggiuntivi legati all'insularità e alla lontananza delle regioni in questione, attuato mediante l'esenzione dal pagamento dei diritti di dogana sui prodotti importati dai paesi terzi, o attraverso un aiuto alla consegna dei prodotti d'origine comunitaria, con condizioni equivalenti per gli utilizzatori finali. Tale meccanismo è stato introdotto per raggiungere in modo efficace l'obiettivo di ridurre i prezzi di taluni prodotti comunitari nelle regioni ultraperiferiche e di ovviare ai costi aggiuntivi legati alla lontananza, all'insularità e all'ultraperifericità, mantenendo al contempo la loro competitività. Tali aiuti dovrebbero tener conto dei costi supplementari di trasporto verso le regioni ultraperiferiche e dei prezzi praticati per l'esportazione nei paesi terzi, nonché, qualora si tratti di fattori di produzione utilizzati in agricoltura o di prodotti destinati alla trasformazione, dei costi aggiuntivi derivanti dall'insularità e dall'ultraperifericità.

65. L'allegato I del trattato elenca i prodotti ammissibili, i quali, nelle regioni ultraperiferiche, devono essere essenziali per il consumo umano o la fabbricazione di altri prodotti o in quanto fattori di produzione utilizzati in agricoltura. Gli Stati membri devono fissare un bilancio previsionale di approvvigionamento per quantificare i bisogni annuali relativi a tali prodotti. I fondi stanziati annualmente per il RSA non possono superare i seguenti importi:

- a) per i DOM: 20 700 000 euro;
- b) per le Azzorre e Madera: 17 700 000 euro;
- c) per le isole Canarie: 72 700 000 euro;
- d) per le isole minori del Mar Egeo: 5 470 000 euro.

Questi importi sono stati calcolati dalla Commissione sulla base della media delle spese degli anni 2001 – 2003, gli ultimi anni per i quali al momento della riforma erano disponibili dei dati. Essi riflettono l'utilizzo della componente «aiuto» del RSA in tale epoca, senza prendere in considerazione la componente «esenzione dai diritti doganali».

- 66.** In considerazione delle limitate risorse disponibili per il RSA, la Francia, la Grecia e il Portogallo hanno concentrato i fondi sugli aiuti per l'alimentazione del bestiame, in modo da creare delle sinergie con le misure a favore dei prodotti agricoli locali. Tale concentrazione, che è conforme alla normativa, mira ad utilizzare in maniera efficiente le limitate risorse disponibili e, a parere dei valutatori, incrementa l'efficacia dell'aiuto.
- 67.** La Corte ritiene però che, considerando le risorse finanziarie disponibili per il RSA e la loro concentrazione su un solo prodotto agricolo in tre Stati membri, il meccanismo del RSA non possa contribuire in maniera sostanziale al raggiungimento degli obiettivi enunciati nel regolamento, in particolare quello di ovviare agli svantaggi delle regioni ultraperiferiche e delle isole del Mar Egeo. I fondi disponibili non permettono di avere un impatto significativo sul prezzo di una vasta gamma di prodotti agricoli, come prevede l'ambizioso obiettivo di tale meccanismo, visto che la normativa dispone che i beneficiari finali siano i consumatori, i trasformatori o gli agricoltori.

GLI ATTUALI SISTEMI DI CONTROLLO NON SONO ADATTATI ALLA DIVERSITÀ DELLE MISURE

- 68.** Per assicurare l'efficacia di un aiuto, è necessario che i criteri di ammissibilità siano adattati agli obiettivi dell'aiuto, e che il loro rispetto sia controllato in modo efficace. Per tale ragione, gli auditor della Corte hanno esaminato le procedure di controllo per le misure selezionate procedendo, in alcuni casi, alla ripetizione dei controlli, specie per quanto riguarda la misurazione di superfici.

I CONTROLLI DELLE MFPL

69. I requisiti normativi del sistema di gestione e controllo delle misure specifiche ricalcano in gran parte quelli del «sistema integrato di gestione e di controllo (SIGC)» dei pagamenti diretti del FEAGA. Tutte le domande di aiuto sono dunque sottoposte a controlli amministrativi; il 5 % di esse forma oggetto anche di controlli in loco.
70. Tuttavia, data la diversità delle varie misure contenute nei programmi, non sempre esistono le condizioni per applicare procedure di controllo che presentino la stessa affidabilità di quelle del SIGC.
71. In Grecia, ad esempio, un aiuto alla produzione di miele viene accordato alle organizzazioni di produttori che presentano un programma contenente misure per migliorare le condizioni di produzione e commercializzazione del prodotto. Il pagamento degli aiuti alle organizzazioni di produttori viene effettuato dopo un controllo amministrativo delle fatture presentate. Non viene messa in opera però alcuna procedura di controllo che verifichi la reale esistenza dei beni o servizi fatturati. Le autorità greche hanno comunicato alla Corte che avrebbero adottato di nuove procedure di controllo.
72. L'aiuto per gli uliveti nell'ambito del regime di pagamento unico si basa su una superficie teorica registrata nel SIG oleicolo, che viene utilizzata per il calcolo e il versamento dei diritti al pagamento unico. Ora, l'aiuto per gli uliveti concesso alle isole del Mar Egeo nel quadro delle misure specifiche istituito prima della riforma dei pagamenti diretti, è basato sulla reale superficie dell'uliveto dichiarata dall'imprenditore. Ciò implica il bisogno di controlli supplementari, dal momento che l'estensione delle due superfici non coincide. Le condizioni agronomiche (colture miste) e la topografia delle isole rendono però molto impervia la misurazione della superficie effettiva, come testimoniano le misurazioni effettuate durante l'audit sul posto.

- 73.** In Spagna e in Portogallo, i sistemi di controllo delle superfici per le misure specifiche non sono affidabili. In Spagna, la mancanza di codici specifici nel SIG per le parcelle coltivate a banane ne rende difficile l'identificazione. In Portogallo, il SIG non è stato adattato alle esigenze delle misure di aiuto alla produzione vegetale. Di conseguenza, né i produttori, né i controllori nazionali hanno familiarità con il contenuto del SIG. Volendo misurare, con l'aiuto del GPS ed insieme ai controllori nazionali e ai produttori in causa, le parcelle selezionate, l'équipe di audit ha potuto constatare che i risultati non corrispondevano affatto a quelli contenuti nel SIG, né per quanto riguarda i confini, né per quanto riguarda la superficie, con dubbi in merito alla loro ubicazione.

I CONTROLLI DEL RSA

- 74.** Per il RSA, gli Stati membri sono tenuti a verificare se il beneficio derivante dall'aiuto all'introduzione delle merci o dall'esenzione dal pagamento dei diritti doganali si sia effettivamente trasmesso fino al beneficiario finale. Per tale controllo, ogni Stato membro ha dovuto sviluppare la propria metodologia. La Commissione non ha fornito linee guida o supporto tecnico in quest'ambito. Tutti i metodi utilizzati si basano su un confronto fra il margine lordo di un operatore economico che introduce dei beni che beneficiano degli aiuti del RSA e il margine registrato in un periodo senza aiuti, oppure quello di altri operatori simili che non ricevono aiuti. L'efficacia di tale controllo dipende in larga misura dalla qualità dei dati da comparare. La Corte ha constatato che la qualità dei dati suddetti è molto variabile. In Francia, i margini vengono comparati con quelli precedenti all'introduzione del RSA. Per loro natura, i dati di comparazione non sono aggiornati e rischiano di non riflettere più la situazione economica attuale. In Grecia, i dati di comparazione sono stati ottenuti tramite un'indagine a campione informale presso gli operatori situati sulla parte continentale, il che li rende poco affidabili. In Portogallo, talune informazioni raccolte ogni sei mesi forniscono delle parziali indicazioni circa l'effettiva ripercussione del beneficio legato al RSA sul beneficiario finale. In Spagna, sebbene notevoli sforzi siano stati profusi dalla *Consejería de Economía* delle Canarie, le autorità competenti hanno riconosciuto di non esser riuscite a stabilire una metodologia coerente al fine di valutare la ripercussione del beneficio del RSA sull'utilizzatore finale.

I PROGRAMMI DI SOSTEGNO ISTITUITI DAGLI STATI MEMBRI E APPROVATI DALLA COMMISSIONE SONO MONITORATI IN MANIERA EFFICACE?

- 75.** I criteri da applicare per rispondere a tale quesito di audit erano i seguenti: gli Stati membri devono «accertarsi che le azioni finanziate dal bilancio siano realmente effettuate e assicurare che esse siano attuate correttamente»²⁰; la relazione annuale di attuazione presentata dagli Stati membri deve contenere «lo stato di avanzamento delle misure e priorità rispetto ai corrispondenti obiettivi operativi e specifici alla data di presentazione dell'operazione, espressi in termini di indicatori quantitativi»²¹. A livello della Commissione, il criterio è che essa controlli «la realizzazione di tali obiettivi [...] mediante indicatori di performance stabiliti per attività»²². Per rispondere al quesito di audit, gli auditor della Corte hanno esaminato le procedure di monitoraggio a livello della Commissione e degli Stati membri.

LA COMMISSIONE AVREBBE POTUTO MONITORARE IN MODO PIÙ REGOLARE LA PERFORMANCE DELLE MISURE SPECIFICHE

- 76.** In virtù del regolamento finanziario, è compito della Commissione assicurare un utilizzo degli stanziamenti di bilancio conforme al principio della sana gestione finanziaria, vale a dire nel rispetto dei principi di economia, efficienza ed efficacia. Il principio di efficacia consiste nel raggiungere gli obiettivi specifici stabiliti e nell'ottenere i risultati attesi. Per poter monitorare i risultati, devono essere fissati obiettivi specifici, misurabili, realizzabili, pertinenti e corredati di un termine per tutti i settori di attività coperti dal bilancio. La realizzazione di tali obiettivi viene misurata da indicatori di performance stabiliti per attività, e la Commissione deve fornire ogni anno all'autorità di bilancio informazioni relative alle spese di sua competenza.

²⁰ Articolo 53 *ter*, punto 2, lettera a), del regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002 del Consiglio, del 25 giugno 2002, che stabilisce il regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità europee (GU L 248 del 16.9.2002, pag. 1).

²¹ Articolo 48 del regolamento (CE) n. 793/2006 della Commissione, del 12 aprile 2006, recante talune modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 247/2006 (GU L 145 del 31.5.2006, pag. 1).

²² Articolo 27 del regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002.

- 77.** Nei regolamenti d'applicazione relativi al POSEI e alle isole minori del Mar Egeo, la Commissione ha preteso che gli Stati membri forniscano, nella loro relazione annuale di attuazione, indicatori materiali e finanziari per ciascuna misura, seguiti da un'analisi dei dati e, se del caso, da una presentazione e da un'analisi del settore al quale si riferisce la misura. Queste informazioni dovrebbero aiutare la Commissione ad adempiere al proprio obbligo di monitorare l'efficacia delle spese comunitarie.
- 78.** La Commissione ritiene però che un monitoraggio più efficace delle misure sarà realizzato durante un periodo a più lunga scadenza. Essa ritiene che il periodo di 5 anni previsto dall'articolo 28, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 247/2006 per la presentazione di una relazione sull'impatto del regime di aiuti al Parlamento europeo e al Consiglio sia ragionevole per poter trarre conclusioni significative. La Commissione ha preparato tale relazione tenendo conto, fra l'altro, della relazione di valutazione sopra citata.
- 79.** Stanti i requisiti del regolamento finanziario, la Corte ritiene che, per garantire una sana gestione finanziaria, la Commissione dovrebbe monitorare la performance delle misure specifiche con cadenza annuale. Al momento, i servizi della Commissione si limitano principalmente ad una verifica della conformità delle relazioni annuali di attuazione al disposto normativo. Ad esempio, per quel che riguarda gli indicatori di performance, la Commissione si è limitata a verificarne l'esistenza più che la pertinenza. Un primo tentativo di analisi delle relazioni per l'anno 2007 in termini di performance dei programmi è stato intrapreso dall'unità di coordinamento delle misure specifiche presso la direzione generale Agricoltura e sviluppo rurale nel 2008. Le conclusioni sono state che la varietà degli indicatori di performance utilizzati nelle relazioni è tale da non consentire una valutazione globale della performance delle misure specifiche. La Commissione intende proporre indicatori armonizzati in collaborazione con gli Stati membri. Tale iniziativa rappresenta il primo passo verso un sistema di informazione e di gestione della performance per le misure specifiche. Tuttavia, essa interviene solamente nel 2010, dopo quattro anni interi di applicazione della riforma.

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

I PROGRAMMI DI SOSTEGNO ISTITUITI DAGLI STATI MEMBRI E APPROVATI DALLA COMMISSIONE SONO CONCEPITI IN MODO DA RISPONDERE IN MANIERA EFFICACE ALLE ESIGENZE SPECIFICHE?

- 80.** In conclusione, la Corte ritiene che il nuovo approccio dal basso verso l'alto e decentrato, introdotto dalla riforma del 2006 delle misure specifiche non sia stato sufficientemente sfruttato per migliorare l'efficacia delle misure già esistenti. Tale approccio si è rivelato essere una vera e propria sfida per le autorità nazionali, dati la novità, la difficoltà dell'esercizio, il breve periodo di tempo a disposizione (due mesi) e la mancanza di supporto tecnico e finanziario da parte della Commissione. Quest'ultima ha preferito assumere il ruolo di controllore della conformità e della coerenza dei programmi anziché espletare il proprio compito di gestore e di contribuire a far sì che la concezione dei programmi ne ottimizzasse l'impatto. Tutto ciò ha rappresentato un ostacolo significativo all'avviamento delle nuove misure specifiche nelle condizioni più propizie per garantirne l'efficacia.

RACCOMANDAZIONE 1

Per i futuri esercizi di programmazione nell'ambito delle misure specifiche, sarebbe opportuno che la Commissione assistesse gli Stati membri nell'elaborazione dei loro programmi diffondendo buone pratiche e definendo un insieme armonizzato di indicatori per monitorare la performance dei programmi. Gli indicatori dovrebbero quanto meno includere informazioni sui cambiamenti economici (valore della produzione, valore aggiunto ...) e sociali (posti di lavoro creati o preservati ...).

- 81.** La data limite del 1° agosto per introdurre modifiche nei programmi limita la capacità degli Stati membri di proporre modifiche ben fondate e di conseguenza rischia di nuocere all'efficacia dei programmi. Inoltre, l'obiettivo dell'incremento della flessibilità non è stato raggiunto (cfr. paragrafi 37–41).

RACCOMANDAZIONE 2

La Commissione dovrebbe riconsiderare la data limite del 1° agosto dell'anno $n-1$ per la procedura di approvazione formale delle modifiche ai programmi, in modo che gli Stati membri, al momento di preparare dette modifiche, dispongano di informazioni affidabili sulle spese dell'anno precedente.

LE MISURE IDEATE DAGLI STATI MEMBRI DOPO LA RIFORMA DEL 2006 VENGONO ATTUATE IN MANIERA EFFICACE?

- 82.** In linea generale, la Corte è giunta alla conclusione che i programmi sono attuati in modo efficace e che rispondono alle esigenze delle regioni ultraperiferiche e delle isole del Mar Egeo. Tuttavia, l'audit della Corte ha individuato una serie di misure la cui concezione ha limitato l'efficacia della loro attuazione:
- a) l'obiettivo di preservare gli uliveti nelle isole minori del Mar Egeo avrebbe potuto essere rafforzato se la Grecia, nel quadro del principio di condizionalità, avesse imposto ai beneficiari il mantenimento degli uliveti, come ad esempio avviene in Italia;
 - b) l'efficacia concreta dei finanziamenti degli aiuti per l'innovazione e la qualità dei prodotti animali delle Azzorre non è dimostrata;

- c) gli aiuti ai produttori di banane, sebbene efficaci dal punto di vista del loro obiettivo socio-economico, non contribuiscono quasi per nulla al raggiungimento dell'obiettivo di preservare l'equilibrio ambientale;
- d) l'aiuto forfetario per l'industria dello zucchero nell'isola de La Réunion permette al momento il mantenimento della filiera. Tuttavia, dal momento che quest'ultima è molto fragile, l'efficacia dell'aiuto comunitario dipende dagli aiuti complementari nazionali;
- e) in definitiva, gli importi destinati al RSA in Grecia, Francia e Portogallo sono troppo limitati per avere un impatto su una vasta gamma di prodotti agricoli.

RACCOMANDAZIONE 3

Gli Stati membri dovrebbero modificare le misure in questione per ovviare alle debolezze elencate ai paragrafi da 44 - 67, applicando l'approccio dal basso verso l'alto in consultazione con gli attori locali. La relazione di valutazione della Commissione dovrebbe anche servire ad individuare le misure poco efficaci e la cui concezione dovrebbe essere migliorata.

- 83.** Le procedure di controllo negli Stati membri non sempre sono adattate alla diversità delle misure specifiche.

RACCOMANDAZIONE 4

Gli Stati membri dovrebbero ideare procedure di controllo adeguate per ogni tipo di misura. Essi debbono in particolare far sì che il loro sistema di identificazione delle parcelle agricole sia aggiornato a intervalli regolari. La Commissione dovrebbe assicurarsi che le procedure di controllo funzionino in modo efficace.

I PROGRAMMI DI SOSTEGNO ISTITUITI DAGLI STATI MEMBRI E APPROVATI DALLA COMMISSIONE SONO MONITORATI IN MANIERA EFFICACE?

- 84.** La Corte è giunta alla conclusione che, attualmente, il monitoraggio dei programmi non è efficace. La Commissione ha gettato le basi di un sistema di gestione della performance, richiedendo agli Stati membri di menzionare ogni anno indicatori di performance nella loro relazione di attuazione. Ora, gli indicatori elaborati dagli Stati membri sono troppo diversi per permettere alla Commissione di trarre conclusioni sulla performance dell'insieme delle misure specifiche, sebbene alcune informazioni possano essere utilizzate in maniera più pertinente. L'iniziativa lanciata dalla Commissione per discutere di un quadro comune con gli Stati membri è il primo passo verso un sistema informativo di gestione della performance per le misure specifiche. Intanto, non esiste un sistema informativo basato su indicatori comuni di performance che permetta alla Commissione, in quanto istituzione, di valutare nei tempi opportuni il modo in cui gli stanziamenti di bilancio per le misure specifiche contribuiscono agli obiettivi della PAC. La raccomandazione 1 concernente un insieme armonizzato di indicatori per monitorare la performance dei programmi si applica ugualmente a quanto appena osservato.

RACCOMANDAZIONE 5

La Commissione dovrebbe utilizzare le informazioni fornite dagli Stati membri per monitorare con cadenza annuale la performance dei programmi, inclusi quelli già esistenti e che sono ancora da completare.

La presente relazione è stata adottata dalla Sezione I, presieduta da Michel CRETIN, Membro della Corte dei conti, a Lussemburgo, nella riunione del 6 ottobre 2010.

Per la Corte dei conti



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Presidente

ESECUZIONE DEL BILANCIO DELLE MISURE SPECIFICHE

Titolo Capitolo Articolo Voce	Denominazione	Stanzia- menti 2010 (euro)	Stanzia- menti 2009 (euro)	Stanzia- menti 2008 (euro)	Esecuzione 2008 (euro)	%	Stanzia- menti 2007 (euro)	Esecuzione 2007 (euro)	%
05 02 11 04	POSEI (esclusi gli aiuti diretti e l'articolo 11 02 03 del titolo Pesca)	231 000 000	235 000 000	220 000 000	232 679 194	105,8	212 000 000	201 226 010	94,9
05 03 02 50	POSEI — Programmi comunitari di sostegno	394 000 000	377 000 000	377 000 000	372 255 721	98,7	64 000 000	63 765 532	99,6
05 03 02 51	POSEI — Altri aiuti diretti e regimi precedenti	22 000 000	22 000 000	22 000 000	21 191 445	96,3	3 000 000	3 791 612	126,4
05 03 02 52	POSEI — Isole del Mar Egeo	18 000 000	18 000 000	19 000 000	16 791 929	88,4	13 550 000	13 528 383	99,8
Total		665 000 000	652 000 000	638 000 000	642 918 289	100,8	292 550 000	282 311 537	96,5

ELENCO DELLE MISURE ED AZIONI OGGETTO DELL'AUDIT

Gli importi sotto riportati rappresentano le spese totali per le misure elencate. La Corte dei conti europea ha effettuato visite in loco nelle seguenti regioni: La Réunion (Francia), isole Canarie (Spagna), isola di Chios (Grecia), e Azzorre (Portogallo).

	Pagamenti 2008 (euro)	Pagamenti 2007 (euro)	Osservazione «attuazione»	Osservazione «sistema di controllo»
Francia¹ (tutti i DOM)				
○ Regime specifico di approvvigionamento (RSA)	19 601 176	19 633 602	Paragrafi 64 - 67	Paragrafo 74
○ Aiuti ai produttori di banane	129 100 000	129 052 597	Paragrafi 50 - 55	-
○ Filiera canna-zucchero-rum - (con azioni quali l'aiuto forfetario di adattamento all'OCM dell'industria dello zucchero dei DOM, l'aiuto al trasporto della canna)	71 165 224	64 308 347	Paragrafi 56 - 63	-
○ Strutturazione dell'allevamento - (con azioni quali, ad esempio, aiuti alla trasformazione specifici per la filiera carne bovina, o aiuti alla gestione del mercato locale specifici per la filiera carne suina)	19 779 394	18 402 827	-	-
Spagna²				
○ Regime specifico di approvvigionamento (RSA)	69 151 890	69 541 851	-	Paragrafo 74
○ Aiuti alla filiera ovina e caprina sotto forma di pagamenti diretti ai produttori	7 485 063	6 978 313	-	-
○ Aiuti ai produttori di banane	139 706 006	138 836 153	Paragrafi 50 - 55	Paragrafo 73
Portogallo³				
○ Regime specifico di approvvigionamento (RSA)	6 255 681	5 926 618	Paragrafi 64 - 67	Paragrafo 74
○ Aiuti alla produzione animale (con azioni quali gli aiuti diretti alla produzione bovina o gli aiuti per l'innovazione e la qualità dei prodotti animali delle Azzorre)	34 001 000	33 750 370	Paragrafi 48 - 49	-
○ Aiuti alla produzione vegetale (con azioni quali l'aiuto alla produzione delle colture tradizionali o l'aiuto alla produzione di prodotti ortofrutticoli, fiori recisi e piante ornamentali)	7 049 000	6 571 170	-	Paragrafo 73
Grecia⁴				
○ Regime specifico di approvvigionamento (RSA)	5 050 453	4 781 251	Paragrafi 64 - 67	Paragrafo 74
○ Aiuto per gli uliveti	11 200 034	11 372 595	Paragrafi 44 - 47	Paragrafo 72
○ Aiuto alla produzione di mastice	849 821	885 304	-	-
○ Aiuto alla produzione di miele	1 187 234	1 194 180	-	Paragrafo 71

¹ Fonte: ODEADOM, FranceAgriMer, Relazione annuale di attuazione - Anno di realizzazione 2008.

² Fonte: Gobierno de Canarias, Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación, Informe de Aplicación del Régimen Específico de Abastecimiento en el año 2008, en el año 2007.

³ Secretaria Regional da Agricultura e Florestas, Relatório de Aplicação do Sub-Programa para a Região Autónoma dos Açores do Programa Global de Portugal.

⁴ I dati sono basati sulle informazioni attualmente disponibili nella relazione annuale di attuazione 2008 e si riferiscono agli importi iscritti nel bilancio totale disponibile per ciascuna misura e per tutte le isole, tranne per il RSA che include gli importi totali effettivamente pagati.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

SINTESI

V – VII.

Nel quadro della regolamentazione quale modificata dalla riforma del 2006 relativa alle misure specifiche a favore dell'agricoltura delle regioni ultraperiferiche dell'Unione europea e delle isole minori del mar Egeo, spetta agli Stati membri definire la propria strategia, gli obiettivi da perseguire e le misure più idonee a sostenere l'agricoltura delle rispettive regioni. Il ruolo della Commissione consiste essenzialmente a far sì che le misure proposte siano conformi alla legislazione dell'Unione.

Nella fase iniziale della programmazione, gli Stati membri hanno generalmente optato per una continuità con i regimi precedenti e per un miglioramento graduale attraverso modifiche annuali dei programmi. La Commissione ha accettato questo approccio e ha accompagnato le autorità nazionali nel loro compito di programmazione e di gestione.

Nonostante ciò, la Commissione condivide l'osservazione della Corte sulla necessità di garantire l'efficacia dei regimi. Per questa ragione la Commissione si assume effettivamente il compito di assistere gli Stati membri per migliorare le misure proposte e cercare insieme a loro delle soluzioni per migliorare l'efficacia dei programmi.

L'adeguamento dei sistemi di controllo degli Stati membri alle misure specifiche fa parte degli aspetti presi in considerazione durante gli audit realizzati in loco dai servizi della Commissione.

VIII.

È vero che una valutazione di impatto dei programmi approfondita e globale è effettuata solo su periodi di cinque anni, come prescritto dalla normativa. Tuttavia, un controllo regolare è garantito dai contatti permanenti con le autorità nazionali e dalla valutazione annuale delle relazioni di esecuzione presentate dagli Stati membri.

Pertanto, la Commissione condivide il parere della Corte riguardo all'eterogeneità di tali relazioni e ha collaborato con le autorità nazionali interessate allo scopo di definire indicatori comuni da utilizzare annualmente per il controllo di tutti i programmi dal 2011 in poi (si veda la risposta della Commissione al punto 36).

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

INTRODUZIONE

15.

La preparazione dell'analisi d'impatto delle azioni realizzate in seguito alla riforma del 2006 del regime POSEI¹ (qui di seguito relazione POSEI) è stata rinviata di qualche mese onde tener conto non solo della relazione di valutazione che la Commissione ha chiesto di elaborare in applicazione del regolamento finanziario, completata alla fine del 2009, ma anche dell'evoluzione dei mercati nel 2009 (terzo anno di realizzazione dei programmi dopo la riforma) e dei negoziati sulle riduzioni tariffarie per l'importazione di banane di paesi terzi (siglati tra la fine del 2009 e la metà del 2010), un tema essenziale per tutti gli Stati membri «POSEI».

Inoltre, i programmi POSEI sono stati avviati solo alla fine del 2006 o all'inizio del 2007. Il completamento nel 2009 di una relazione sull'impatto della riforma non avrebbe quindi consentito di prendere in considerazione un periodo abbastanza lungo per valutarne gli effetti.

¹ Articolo 28, paragrafo 3 del regolamento (CE) n. 247/2006 del Consiglio.

PORTATA E METODOLOGIA DELL'AUDIT

20. b)

Gli Stati membri sono tenuti ad attivare sistemi di gestione, controlli e sanzioni conformi ai principi normativi. La Commissione effettua regolarmente audit intesi a valutare la compatibilità di tali sistemi con la legislazione dell'Unione, nonché la loro efficacia.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

OSSERVAZIONI

27.

La Commissione ritiene che, riguardo alla definizione iniziale del programma greco, il problema non è il breve lasso di tempo dato alle autorità regionali nel 2006 per presentare proposte sulle misure da adottare.

La vera difficoltà è la mancanza di valutazione approfondita dell'impatto delle misure adottate e, di conseguenza, di un adeguamento del programma nel corso degli anni (il programma greco è stato modificato solo nel 2009 e un'altra modifica è stata presentata alla Commissione per il 2011).

Per questa ragione, nell'ottobre 2009 la Commissione ha inviato una lettera alle autorità greche in cui sottolinea le lacune nelle relazioni di esecuzione presentate per gli anni 2007 e 2008, e propone di prevedere una misura di assistenza tecnica nel loro programma, allo scopo di finanziare relazioni annuali stilate da consulenti professionisti.

Questo esempio è una buona dimostrazione del ruolo attivo che la Commissione svolge nell'ambito del lavoro di assistenza agli Stati membri per rendere più efficace la programmazione e la valutazione dei programmi.

28.

La Commissione è a conoscenza del fatto che regolari consultazioni si svolgono tra le autorità spagnole e portoghesi competenti e gli operatori economici locali. Tali scambi costituiscono la base per le modifiche annuali dei programmi.

29.

La Spagna, il Portogallo e la Grecia hanno ripreso essenzialmente nel rispettivo programma il regime precedente alla riforma prevedendo di introdurre miglioramenti progressivi attraverso modifiche annuali.

Si tratta di un approccio concordato nel quadro della regolamentazione e accettato dalla Commissione per facilitare l'avvio dei programmi dopo la riforma del 2006.

30-31.

In occasione dell'avvio del programma POSEI per le isole Canarie, la Spagna ha privilegiato la continuità con le misure in vigore nel regime precedente.

Sulla base della valutazione annuale dell'esecuzione del programma, le autorità spagnole propongono però ogni anno alcune modifiche miranti a rendere più efficace il programma, talvolta su domanda e con la collaborazione dei servizi della Commissione (per esempio, avvio di una strategia di sostegno al settore dei pomodori da esportazione; diminuzione progressiva dell'aiuto individuale per l'approvvigionamento di prodotti che potrebbero entrare in concorrenza con le produzioni locali, ecc.).

32.

Come nel caso delle isole Canarie, le autorità portoghesi hanno scelto la continuità con le misure del regime precedente, ma propongono ogni anno modifiche per adeguare il programma e renderlo più efficace.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

32. d)

Su richiesta della Commissione, all'inizio del 2010 le autorità portoghesi hanno condotto uno studio approfondito sulla situazione dell'industria saccarifera nelle Azzorre.

33.

Il caso delle Azzorre è un buon esempio di miglioramento graduale di un programma già avviato, in uno spirito di continuità.

Il sottoprogramma POSEI per le Azzorre è stato modificato ogni anno per rendere le misure in favore dei prodotti agricoli locali (MFPL) più coerenti con la strategia adottata dal governo regionale, soprattutto l'incentivazione alla diversificazione delle attività agricole.

In tale contesto, le autorità competenti hanno aumentato considerevolmente gli aiuti alle colture tradizionali alternative, specialmente barbabietola da zucchero, tuberi-seme di patate, cicoria e tè (da 800 a 1500 €/ha in tre tappe nel 2007, 2009, 2011). Lo scopo di questa procedura è promuovere la differenziazione della produzione agricola rispetto ai settori regionali portanti quali quello lattiero e della carne bovina.

34.

L'obiettivo generale del programma greco, la cui dimensione finanziaria è molto più ridotta di quella dei programmi POSEI, è la continuità di certe produzioni locali minacciate di scomparsa.

Ciò richiede massima diversificazione delle misure che mirano soprattutto ad alleviare le condizioni di lavoro molto difficili di agricoltori disseminati su centinaia di piccole isole.

Tenuto conto della diversità delle misure e degli stanziamenti finanziari relativamente limitati, è obiettivamente difficile attuare una strategia globale complessa.

Tuttavia, la Commissione condivide il parere della Corte sulla possibilità di migliorare il programma greco. In tal senso, la Commissione ha proposto alle autorità greche di ricorrere ai finanziamenti aperti per assistenza tecnica (si veda la risposta della Commissione al punto 27).

35.

La Commissione ritiene che tali programmi non debbano essere oggetto di microgestione da parte sua. Tuttavia, essa condivide il parere della Corte riguardo alla necessità di coerenza ed efficacia. Per questa ragione, la Commissione ha avviato una consultazione con gli Stati Membri «POSEI» per definire una serie d'indicatori comuni.

È vero che le linee guida per la programmazione iniziale non sono state inviate formalmente alla Grecia.

Tuttavia, vi sono stati contatti intensi e costanti con le autorità nazionali prima e durante la definizione del programma greco, e i servizi della Commissione le hanno assistite in sede di elaborazione del programma.

36.

Al momento della riforma la Commissione, a norma delle disposizioni vigenti e nell'ambito del termine stabilito, ha analizzato della conformità dei programmi con la legislazione applicabile prima di approvarli.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

La Commissione non ha imposto il contenuto dei programmi, perché la responsabilità di stabilire una strategia di programmazione spetta agli Stati membri, e ha ritenuto che questi sono in grado di individuare meglio le necessità e di definire le misure più adeguate per soddisfarle.

Come affermato in precedenza, per facilitare l'avvio della nuova programmazione, la Commissione ha scelto l'approccio della continuità, sapendo quindi che dovranno essere apportate modifiche periodiche per migliorare i programmi.

Il nuovo approccio di programmazione e l'estrema diversificazione delle misure dei numerosi programmi rendevano difficile, per la Commissione, definire gli indicatori armonizzati di rendimento. La Commissione ha pertanto affidato agli Stati membri il compito di definire i propri indicatori.

Essa ha tuttavia rapidamente constatato la difficoltà di valutare in modo omogeneo i risultati dei vari programmi, in mancanza di indicatori comuni. Di conseguenza ha avviato consultazioni con gli Stati membri interessati, per definire una serie di indicatori da utilizzare per valutare l'efficacia delle misure dei vari programmi dal 2011 in poi.

38-39.

Dato che il limite per proporre modifiche dei programmi relative al 2009 era stato fissato al 30 settembre 2008, la loro approvazione è potuta intervenire solo dopo l'inizio del nuovo anno.

Nel caso della Spagna, la modifica è stata approvata soltanto nel maggio 2009 in quanto la Commissione ha chiesto di migliorare il piano di azione per ristrutturare il settore dei pomodori da esportazione, per il quale le autorità spagnole avevano proposto un finanziamento molto elevato. In seguito agli scambi con i servizi della Commissione, le autorità spagnole hanno potuto predisporre un piano di ristrutturazione più pertinente e strutturato meglio che include, tra l'altro, anche il programma di sviluppo rurale delle Isole Canarie.

Ciò costituisce un eccellente esempio di fattiva collaborazione tra Commissione e autorità nazionali per rendere più efficaci le misure proposte.

La Commissione comprende le perplessità della Corte di fronte a domande di aiuto relative a misure le cui modifiche sono state approvate solo vari mesi dopo l'inizio dell'anno di applicazione.

Tuttavia, questo fatto non ha comportato reali difficoltà per le seguenti ragioni:

- le date limite di presentazione delle domande di aiuto erano successive alle date di approvazione delle modifiche;
- le organizzazioni degli operatori erano a conoscenza della portata delle modifiche soggette ad approvazione;
- la Commissione ha chiesto agli Stati membri interessati di non applicare retroattivamente modifiche in grado di arrecare svantaggio ai beneficiari rispetto alla situazione precedente.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

40.

La Commissione, fissando il 1° agosto come data limite per la presentazione delle domande di modifica, ha voluto privilegiare la certezza del diritto e garantire che l'approvazione delle modifiche di programma precedesse la loro attuazione. Fissando questo nuovo termine la Commissione ha inoltre permesso di definire misure più mirate ed efficaci (si veda la risposta al punto precedente).

La Commissione è comunque consapevole delle difficoltà che anticipare la data di presentazione delle modifiche annuali comporta per le autorità nazionali.

Per tale ragione, essa intende proporre una modifica dell'articolo 49 del regolamento (CE) n. 793/2006 allo scopo di fissare nuovamente la data di presentazione al 30 settembre dell'anno n-1 per tutte le modifiche che non richiedono una decisione di approvazione.

Soltanto le modifiche più importanti (come l'introduzione di nuove misure nei programmi), che continueranno ad essere approvate mediante decisione della Commissione, dovranno essere presentate alla Commissione entro il 1° agosto n-1.

41.

Nel quadro della regolamentazione attuale e nello spirito della scelta politica compiuta in occasione della riforma, la Commissione non può imporre modifiche sostanziali nelle misure proposte dagli Stati membri.

Tuttavia, vengono tenuti regolarmente contatti informali tra i servizi della Commissione e le autorità nazionali, per scambiare riflessioni sulla possibilità di migliorare i programmi e le misure che gli Stati membri hanno proposto o possono proporre.

43.

In sede di valutazione si è analizzato in quale misura i dispositivi posti in essere per sostenere la produzione agricola locale abbiano contribuito a migliorare la competitività dei prodotti locali. L'analisi ha mostrato che nelle regioni ultraperiferiche la competitività è migliorata o notevolmente migliorata in 16 dei 24 settori presi in esame. Nelle isole minori del Mar Egeo, nei 3 settori presi in esame, le misure hanno svolto un ruolo cruciale nel migliorare il reddito degli agricoltori e nel salvaguardare le attività agricole.

44-47.

La Commissione è in linea di principio d'accordo con la Corte, pur sottolineando che compete alla Grecia avvalersi o no delle opzioni previste nel quadro della condizionalità.

D'altro canto, la recente valutazione del POSEI e delle misure in favore delle isole minori del mar Egeo (PIME) ha confermato l'importanza del sostegno fornito dall'aiuto in questione, soprattutto per i numerosi piccoli agricoltori delle isole minori del Mar Egeo:

« ... (l'aiuto) favorisce incontestabilmente una conservazione dell'attività per le piccole aziende tradizionali, che coltivano la maggioranza degli oliveti delle PIME, in quanto accresce il loro rendimento e quindi il reddito degli agricoltori. »²

² Relazione «Évaluation des mesures mises en œuvre en faveur des régions ultrapériphériques (POSEI) et des petites îles de la mer Égée dans le cadre de la politique agricole commune», Studio Oréade-Brèche, novembre 2009, relazione finale (volume 2), pagina 326, punto 3.1.8.1.4.5.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

48-49.

La sottomisura «Aiuto all'innovazione e alla qualità dei prodotti animali delle Azzorre» punta a diversificare il sostegno alla produzione locale di latte.

Nel programma mancano però criteri obiettivi al riguardo.

Le autorità portoghesi hanno spiegato che tali criteri sono oggetto di disposizioni specifiche a livello legislativo locale (regolamento sul controllo della produzione di latte vaccino — decreto n. 50/93 adottato dal governo regionale il 28 ottobre 1993).

Tuttavia, la Commissione concorda con la Corte nel ritenere che tali criteri vadano approvati nel quadro del programma POSEI, e le autorità portoghesi si sono impegnate a introdurre le modifiche necessarie.

51-54.

Come per tutti gli aiuti agricoli diretti, l'obiettivo primario dei pagamenti diretti del POSEI (compresi quelli ai produttori di banane) consiste nel sostenere il reddito degli agricoltori.

Di conseguenza, l'obiettivo ambientale non è primario nel contesto del POSEI, il quale mira principalmente a preservare e sviluppare l'agricoltura nelle regioni ultraperiferiche.

L'obiettivo fondamentale dell'aiuto per le banane nel quadro del POSEI è pertanto quello di conservare tale cultura tradizionale che svolge un ruolo socio-economico importante nelle regioni ultraperiferiche in questione e che altrimenti sarebbe minacciata di scomparsa.

Ciò non significa che la tutela ambientale non svolga un ruolo importante. Tuttavia, tale obiettivo è perseguito in generale soprattutto mediante la condizionalità, che viene applicata obbligatoriamente a tutti gli aiuti diretti, nonché attraverso i programmi di Sviluppo Rurale (misure agro-ambientali).

Inoltre, all'obiettivo ambientale che persegue l'aiuto per le banane del POSEI concorre indirettamente la continuità dei finanziamenti ai produttori che si sono impegnati volontariamente a ricercare la massima qualità nel rispetto dell'ambiente.

Grazie alla sicurezza finanziaria assicurata dagli aiuti annuali, quei produttori possono infatti investire nel miglioramento qualitativo e avviare programmi ambientali come il «Piano sostenibile per le banane», delle associazioni di produttori nelle Antille francesi.

Le misure adottate in seguito al ciclone Dean, che nell'agosto 2007 ha distrutto la maggior parte della produzione di banane della Guadalupa e della Martinica, hanno inoltre contribuito alla tutela dell'ambiente giacché la diminuzione della soglia di produzione che dà luogo al pagamento integrale dell'aiuto ha consentito di introdurre la rotazione dei terreni per ridurre l'inquinamento del suolo.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

55.

Nella logica del regime POSEI, che non prevede un legame diretto con l'obiettivo ambientale – perseguito, come per tutti gli aiuti diretti della PAC, attraverso la condizionalità e lo sviluppo rurale – la definizione di indicatori specifici non è necessaria né pertinente.

Nei programmi POSEI di Francia e Spagna, l'obiettivo di creare sistemi di produzione favorevoli all'ambiente è stato inserito dalle rispettive autorità nazionali per giustificare una soglia di produzione inferiore al 100 %, necessaria alla concessione dell'aiuto. Per tale ragione, i valutatori hanno analizzato l'efficacia degli strumenti di sostegno scelti per conseguire l'obiettivo, giungendo alla conclusione che sarebbe opportuno inserire più indicatori monitorare meglio i progressi del settore.

63.

La scelta del sistema utilizzato per l'aiuto d'adattamento all'industria saccarifera della Riunione spetta alle autorità nazionali, e la Francia ha ritenuto che un aiuto forfettario con dotazione fissa sia il sistema più idoneo.

La possibilità di versare aiuti nazionali, nel rispetto del quadro normativo, è contemplata dal regime POSEI.

67.

La Commissione, tenuto conto delle indicazioni degli Stati membri in questione e delle osservazioni sia della Corte che dei valutatori, prevede di proporre un aumento massimale del regime specifico di approvvigionamento (RSA) per la Francia e il Portogallo senza modificarne il massimale.

Per quanto riguarda la Grecia, è in corso una discussione per un eventuale aumento del massimale RSA.

68.

I servizi di audit della Commissione verificano il rispetto dei criteri di ammissibilità; i risultati di tale verifica vengono sistematicamente comunicati alla Corte. Nella fase attuale, le procedure di liquidazione in corso, per i regimi creati in seguito alla riforma, sono oggetto di riunioni bilaterali e la posizione della Commissione non è pertanto ancora definitiva.

69-70.

Il sistema integrato di gestione e di controllo (SIGC) è effettivamente uno dei riferimenti in materia di controllo delle misure specifiche, ma non l'unico. In determinati casi l'aiuto è subordinato alle consegne dei prodotti per la trasformazione o commercializzazione, e sono previsti altri controlli.

A titolo di esempio, vengono controllate le transazioni tra produttori e organizzazioni di produttori (banane, prodotti locali), il trasporto e/o la pesatura (canna da zucchero, banane), i controlli veterinari (animali), nonché i controlli e le analisi in laboratorio (vini).

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

71.

Le modalità di controllo prese in considerazione dagli Stati membri vengono verificate dalla Commissione durante gli audit in loco. Eventuali negligenze o carenze, che mettono in forse l'aiuto dell'Unione vengono trattate in sede di liquidazione dei conti.

72.

In Grecia il servizio di audit della Commissione aveva già avuto modo di fare questa constatazione. La Commissione ha tenuto conto dei controlli già ultimati e ha proceduto a correzioni finanziarie; per le verifiche in corso non c'è ancora una posizione finale, ma tale aspetto costituisce uno degli addebiti fatti alle autorità greche.

73.

Le negligenze passate in materia di sistemi di controllo delle superfici vengono trattate in sede di liquidazione dei conti. La situazione in Spagna e in Portogallo è comunque cambiata grazie all'applicazione del sistema d'informazione geografica (SIG) e alla familiarizzazione dei controllori locali con le tecniche di misurazione mediante GPS.

74.

In tutti gli Stati membri sono operanti sistemi di controllo del trasferimento del beneficio del RSA fino all'utilizzatore finale.

Tuttavia, bisogna tener conto delle difficoltà nel quantificare tale beneficio, in particolare per le materie prime che entrano nel ciclo di produzione di altri prodotti o che subiscono trasformazioni prima di essere vendute ai consumatori finali.

Consapevole di tali difficoltà, e sapendo che nessun metodo è totalmente affidabile, la Commissione ha preferito demandare agli Stati membri il compito di elaborare il proprio sistema di controllo del trasferimento del beneficio. Secondo le informazioni trasmesse alla Commissione, tutti gli Stati membri «POSEI» stanno creando degli osservatori dei prezzi per verificare il trasferimento effettivo del beneficio RSA fino al consumatore finale.

Tali sforzi dovrebbero contribuire a migliorare l'informazione disponibile. La Commissione presterà assistenza alle autorità nazionali nella misura del possibile.

D'altro canto, i controlli contabili e documentali realizzati durante gli audit in loco non hanno portato a constatazioni che mettano in causa gli aiuti dell'Unione.

76.

La Commissione è pienamente consapevole della responsabilità che il regolamento finanziario le assegna.

È il motivo per il quale la Commissione ha lavorato con le autorità nazionali sin dall'autunno 2009 (gruppo di lavoro e questionario agli Stati membri), per definire gli indicatori comuni con i quali valutare tutti i programmi in questione. Tali indicatori comuni sono stati comunicati ufficialmente agli Stati membri «POSEI» con lettera del 7 settembre 2010 e i servizi della Commissione si accerteranno che vengano introdotti in tutti i programmi a partire dal 2011.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

79.

La Commissione non condivide interamente i rilievi della Corte e ribadisce che i risultati di un regime possono essere misurati in modo efficace soltanto su un periodo di diversi anni.

Tuttavia, ciò non significa che la Commissione si sottrarrà al compito di valutare l'efficacia dei regimi di aiuti.

A tal fine, la Commissione considera la procedura delle modifiche annuali, accompagnate dalle relazioni di esecuzione presentate ogni anno dagli Stati membri, un'occasione importante per ridiscutere le misure e il loro impatto.

La Commissione proporrà agli Stati membri indicatori comuni da trasmettere annualmente per ottenere informazioni omogenee sull'efficacia complessiva dei programmi POSEI.

80.

La Commissione è convinta che l'approccio introdotto con la riforma del 2006, la quale trasferisce agli Stati membri la responsabilità di definire i programmi, è la scelta più consona al principio di sussidiarietà.

Per tale motivo, la Commissione non ritiene opportuno intervenire nella gestione dei programmi in tale settore.

La novità dell'approccio ha determinato nei primi anni qualche manchevolezza. Tuttavia la Commissione ritiene che l'esperienza acquisita permetterà di migliorare i programmi nazionali.

La Commissione intende rivolgere agli Stati membri raccomandazioni utili nella relazione sull'impatto della riforma POSEI che sarà adottata nel settembre 2010.

Raccomandazione 1

La Commissione continuerà ad assistere gli Stati diffondendo buone pratiche.

In tale contesto, essa propone un quadro armonizzato di indicatori comuni per seguire più efficacemente il rendimento dei programmi.

Gli indicatori comuni includono in particolare informazioni sull'evoluzione economica (evoluzione delle superfici, del bestiame e delle produzioni) e sociale (impiego).

Per quanto riguarda invece il valore aggiunto delle produzioni, la Commissione ritiene che tale tipo d'indicatore potrebbe condurre a una dispersione di dati poco utile, stante la diversità delle misure attivate nelle varie regioni.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

81.

Fissando al 1° agosto la data limite per la presentazione delle domande di modifica si è voluto privilegiare la certezza del diritto e garantire che le modifiche del programma possano essere approvate prima della data di avvio della loro realizzazione. Tale data limite consente inoltre alla Commissione di contribuire ad assicurare una definizione di misure più mirate ed efficaci.

Tuttavia, la Commissione è consapevole delle difficoltà che anticipare la data di presentazione delle modifiche annuali comporta per le autorità nazionali.

Per tale motivo, essa si ripromette di proporre una modifica dell'articolo 49 del regolamento (CE) n. 793/2006 della Commissione, onde rendere più efficaci e flessibili le modifiche annuali dei programmi.

Si vedano inoltre le risposte della Commissione ai punti 38-41.

Raccomandazione 2

La Commissione intende proporre un emendamento al regolamento (CE) n. 793/2006 che consenta di approvare la maggior parte delle modifiche proposte annualmente dagli Stati membri senza un'apposita decisione della Commissione. In tali casi la data di presentazione delle modifiche annuali può essere rinviata di due mesi, e slittare al 30 settembre dell'anno precedente l'entrata in vigore del programma modificato.

82. a)

Sulla base della normativa attuale, la scelta di mantenere gli oliveti nel quadro della condizionalità compete allo Stato membro.

82. b)

Secondo le informazioni ricevute dalle autorità portoghesi, i criteri di applicazione della sottomisura «Aiuto all'innovazione e alla qualità dei prodotti animali delle Azzorre», oggetto di un regolamento regionale, saranno integrate nel programma POSEI per il Portogallo.

80. c)

La protezione dell'ambiente non è un obiettivo specifico del regime POSEI. Tuttavia, tale esigenza è perseguita attraverso la condizionalità, che si applica agli aiuti per le banane, come a tutti gli aiuti diretti della politica agricola comune, nonché nel quadro dei programmi di sviluppo rurale (misure agro-ambientali).

82. d)

L'aiuto forfettario per l'industria saccarifera integrato dall'aiuto nazionale corrisponde per l'appunto al sistema previsto dal regolamento POSEI.

82. e)

La Commissione prevede di proporre un aumento del massimale RSA per la Francia e il Portogallo in sede di revisione del regolamento POSEI, la cui procedura di adozione è in corso.

Riguardo alla Grecia, sono in corso le discussioni su un eventuale aumento del massimale RSA.

Raccomandazione 3

La relazione sull'impatto della riforma POSEI individuerà le misure più efficaci e quelle migliorabili, oltre a rivolgere raccomandazioni agli Stati membri.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

83.

L'adeguamento dei sistemi di controllo degli Stati membri alle misure specifiche fa parte degli aspetti presi in considerazione durante gli audit realizzati in loco dai servizi della Commissione, e apportare eventuali correttivi incombe alle autorità nazionali interessate.

Si vedano anche le risposte della Commissione ai punti 68-74.

Raccomandazione 4

Il funzionamento dei sistemi di controllo varati dagli Stati membri è verificato in loco dai servizi di audit della Commissione. Quando questi constatano che eventuali criticità o negligenze possono compromettere il pagamento degli aiuti, la Commissione ne trae le conclusioni in sede di liquidazione dei conti e propone gli opportuni miglioramenti.

I programmi di sostegno stabiliti dagli Stati membri e approvati dalla Commissione sono seguiti in modo efficace?

La Commissione ha proposto agli Stati membri una serie di indicatori comuni da utilizzare per la valutazione di tutti i programmi.

Tali indicatori sono stati definiti in collaborazione con le autorità nazionali (gruppo di lavoro e questionari agli Stati membri).

Si tratta di indicatori relativi al tasso di copertura delle necessità di prodotti essenziali da parte del regime specifico di approvvigionamento e della produzione locale, al raffronto tra i prezzi praticati nelle regioni interessate e nei rispettivi Stati membri, all'evoluzione delle superfici, all'occupazione, al volume dei capi di bestiame, alle produzioni locali e a quelle trasformate, nonché al valore (aggiunto) di queste ultime.

La Commissione baderà a che tali indicatori vengano introdotti in tutti i programmi dal 2011 in poi.

L'utilizzo di tali indicatori costituirà un buon presupposto per valutare il livello di realizzazione degli obiettivi specifici dei regimi POSEI e PIME nel quadro degli obiettivi più generali perseguiti dalla politica agricola comune.

Raccomandazione 5

Il rendimento dei programmi POSEI e PIME, che comprendono misure molto diversificate, non si presta a una valutazione globale approfondita tutti gli anni.

Tuttavia, gli indicatori proposti dalla Commissione agli Stati membri consentiranno un controllo annuale più efficace dei risultati dei programmi.

Corte dei conti europea

Relazione speciale n. 10/2010

Le misure specifiche a favore dell'agricoltura delle regioni ultraperiferiche e delle isole minori del Mar Egeo

Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea

2010 — 59 pagg. — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9207-953-6

doi:10.2865/72635

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).

LE MISURE SPECIFICHE NEL SETTORE DELL'AGRICOLTURA A FAVORE DELLE REGIONI ULTRAPERIFERICHE DELL'UNIONE E DELLE ISOLE MINORI DEL MAR EGEO SONO STATE ISTITUITE PER TENER CONTO DELLA LORO SITUAZIONE SOCIOECONOMICA STRUTTURALE. I FATTORI LA CUI PERSISTENZA E IL CUI CUMULO RECANO GRAVE DANNO AL LORO SVILUPPO SONO IN PARTICOLARE LA LONTANANZA DI DETTE REGIONI, L'INSULARITÀ, LA LORO RIDOTTA SUPERFICIE, LA TOPOGRAFIA ED IL CLIMA DIFFICILI, NONCHÉ LA LORO DIPENDENZA ECONOMICA DA UN RISTRETTO NUMERO DI PRODOTTI.

LA PRESENTE RELAZIONE SI SOFFERMA SULLA PROGRAMMAZIONE DI DETTE MISURE, SULLA LORO ATTUAZIONE E SUL LORO MONITORAGGIO. ESSA CONTIENE ALCUNE RACCOMANDAZIONI VOLTE AD AIUTARE LA COMMISSIONE E GLI STATI MEMBRI INTERESSATI AD APPORTARE DELLE MODIFICHE MIGLIORATIVE ALLA GESTIONE DELLE MISURE SPECIFICHE.



CORTE DEI CONTI EUROPEA



Ufficio delle pubblicazioni

ISBN 978-92-9207-953-6



9 789292 079536