



CORTE DEI CONTI
EUROPEA

Relazione speciale n. 6

2013

ISSN 1831-0869

**MISURE PER LA DIVERSIFICAZIONE
DELL'ECONOMIA RURALE: GLI STATI MEMBRI
E LA COMMISSIONE HANNO CONSEGUITO
UN RAPPORTO COSTI-BENEFICI OTTIMALE?**



Relazione speciale n. 6 // 2013

MISURE PER LA DIVERSIFICAZIONE DELL'ECONOMIA RURALE: GLI STATI MEMBRI E LA COMMISSIONE HANNO CONSEGUITO UN RAPPORTO COSTI-BENEFICI OTTIMALE?

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

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

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

Relazione speciale n. 6 // 2013

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, 2013

ISBN 978-92-9241-298-2
doi:10.2865/89377

© Unione europea, 2013
Riproduzione autorizzata con citazione della fonte.

Printed in Luxembourg

INDICE

Paragrafi

GLOSSARIO

I-VIII **SINTESI**

1-10 **INTRODUZIONE**

11-13 **ESTENSIONE E APPROCCIO DELL'AUDIT**

14-84 **OSSERVAZIONI**

14-43 **PARTE PRIMA — LE MISURE DI DIVERSIFICAZIONE SONO CONCEPITE E ATTUATE IN MODO DA CONTRIBUIRE EFFICACEMENTE ALLA CRESCITA E ALL'OCCUPAZIONE?**

18-22 GLI OBIETTIVI SONO STATI FISSATI IN MANIERA GENERICA E NON SEMPRE CONTEMPLAVANO LA CREAZIONE DI CONDIZIONI PROPizie ALLA CRESCITA E ALL'OCCUPAZIONE

23-24 LA COMMISSIONE HA APPROVATO I PSR NONOSTANTE I PUNTI DI DEBOLEZZA

25-26 LE CONDIZIONI/I CRITERI DI AMMISSIBILITÀ DEFINITI DAGLI STATI MEMBRI CONTROLLATI NON LIMITANO L'AMBITO DEGLI AIUTI ALLA DIVERSIFICAZIONE

27-38 LE PROCEDURE DI SELEZIONE NON HANNO INDOTTO A FINANZIARE I PROGETTI MIGLIORI

39-40 ASSENZA DI UNA GESTIONE PROATTIVA DELLE MISURE

41-43 LA COMMISSIONE NON HA UTILIZZATO A SUFFICIENZA LE INFORMAZIONI SUI RISULTATI PER MIGLIORARE L'EFFICIENZA E L'EFFICACIA DELLE MISURE DI DIVERSIFICAZIONE

44-71 **PARTE SECONDA — I RISCHI RELATIVI ALL'EFFICIENZA E ALL'ECONOMICITÀ SONO STATI SUFFICIENTEMENTE CONTENUTI?**

49-62 **EFFICIENZA**

49-50 LE VERIFICHE DEGLI STATI MEMBRI OFFRONO UNA GARANZIA LIMITATA SULLA SOSTENIBILITÀ FINANZIARIA DEI PROGETTI

51-57 LA PROGRAMMAZIONE E L'ATTUAZIONE DELLA MISURA DA PARTE DEGLI STATI MEMBRI NON RIDUCONO IN MODO EFFICACE I RISCHI DI EFFETTO INERZIALE...

58-62 ... E DI EFFETTO DI SPIAZZAMENTO

63-71 **ECONOMICITÀ**

64-66 SCARSE VERIFICHE SULLA RAGIONEVOLEZZA DEI COSTI

67-71 L'ONERE AMMINISTRATIVO IMPEDISCE L'ATTUAZIONE EFFICACE ED EFFICIENTE DEI PROGRAMMI

72-84 PARTE TERZA — SONO STATI EFFETTIVAMENTE FINANZIATI PROGETTI EFFICACI ED EFFICIENTI?

75-81 **MANCANO INFORMAZIONI PER UN MONITORAGGIO EFFICACE E I RISULTATI DEI PROGETTI EVIDENZIANO UN QUADRO DISOMOGENEO IN TERMINI DI EFFICIENZA ED EFFICACIA**

82 **I PROGETTI DI DIVERSIFICAZIONE POSSONO CONTRIBUIRE A RAFFORZARE LA PERFORMANCE FINANZIARIA DEGLI AGRICOLTORI...**

83 **... MA QUANDO MIRANO A CREARE POSTI DI LAVORO SONO EFFICACI SOLO PARZIALMENTE...**

84 **... ED È IGNOTO L'EFFETTO SUL MANTENIMENTO DEI POSTI DI LAVORO**

85-97 CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

ALLEGATO I — FONDI DELL'UE PREVISTI E SPESI PER LE MISURE DI DIVERSIFICAZIONE DELL'ASSE 3 (AL FEBBRAIO 2012)

ALLEGATO II — VALUTAZIONE DELLA CORTE DEI PROGETTI CONTROLLATI

RISPOSTA DELLA COMMISSIONE

GLOSSARIO

Assi: Lo sviluppo rurale nel periodo di programmazione 2007-2013 è articolato in tre assi tematici, che rappresentano gruppi coerenti di misure di sviluppo rurale, compreso un asse orizzontale relativo all'approccio Leader (asse Leader).

Effetto di spiazzamento: La misura in cui un'attività promossa con il sostegno pubblico è controbilanciata da riduzioni di attività altrove.

Effetto inerziale: Una situazione nella quale un progetto sovvenzionato sarebbe stato effettuato in tutto o in parte anche senza gli aiuti finanziari.

ETP: Equivalente a tempo pieno. Unità di misura utilizzata per contabilizzare i lavoratori dipendenti in maniera omogenea anche nel caso in cui essi effettuino un diverso numero di ore lavorative settimanali. L'ETP si ottiene rapportando il numero medio di ore lavorate di un dipendente con il numero medio delle ore di un lavoratore a tempo pieno.

FEASR: Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale.

Misura 311: Misura a favore della «diversificazione in attività non agricole».

Misura 312: Misura a favore del «sostegno alla creazione e allo sviluppo di microimprese».

Misura 313: Misura a favore dell'«incentivazione di attività turistiche».

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

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

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

PSN: Il piano strategico nazionale è un documento redatto da uno Stato membro che garantisce la coerenza tra il sostegno comunitario allo sviluppo rurale e gli orientamenti strategici comunitari, nonché il coordinamento tra le priorità comunitarie, nazionali e regionali. Il piano strategico nazionale rappresenta uno strumento di riferimento per la programmazione del FEASR. Esso viene attuato attraverso i programmi di sviluppo rurale.

PSR: Programma di sviluppo rurale, documento di programmazione redatto da uno Stato membro e approvato dalla Commissione per pianificare e attuare la politica di sviluppo rurale dell'UE. Un PSR può essere elaborato a livello regionale o nazionale.

QCMV: Quadro comune per il monitoraggio e la valutazione.

RVI: Relazione di valutazione intermedia.

VAL: Valore aggiunto lordo.

SINTESI

I.

La politica di sviluppo rurale dell'Unione europea (UE) intende affrontare problemi rurali come lo spopolamento, le scarse opportunità economiche e la disoccupazione. Essa prevede finanziamenti a sostegno della crescita, dell'occupazione e dello sviluppo sostenibile delle zone rurali.

II.

Uno dei tre assi tematici della politica di sviluppo rurale dell'UE, noto come asse 3, mira a migliorare la qualità della vita nelle zone rurali e a diversificare l'economia rurale. Nell'ambito di tale asse, tre misure specifiche sono intese a diversificare l'economia rurale:

- diversificazione in attività non agricole (misura 311);
- sostegno alla creazione e allo sviluppo di microimprese nell'intento di promuovere l'imprenditorialità e rafforzare il tessuto economico (misura 312); e
- incentivazione di attività turistiche (misura 313).

III.

La dotazione finanziaria dell'UE per le misure in questione ammonta a 5 miliardi di euro nel periodo 2007-2013, cui si aggiungono ulteriori 2 miliardi di euro previsti dai fondi nazionali.

IV.

L'audit della Corte ha esaminato se la Commissione e gli Stati membri siano riusciti a conseguire un rapporto costi-benefici ottimale con le misure per la diversificazione dell'economia rurale. In particolare, la Corte ha valutato se queste tre misure siano state concepite e attuate in modo tale da apportare un contributo efficace alla crescita e all'occupazione e se siano stati selezionati, ai fini del finanziamento, i progetti più efficaci ed efficienti. Inoltre, la Corte ha valutato se le attività di monitoraggio e valutazione abbiano fornito dati affidabili, completi e tempestivi per quanto riguarda i risultati delle misure.

V.

La Corte conclude che, nel complesso, la Commissione e gli Stati membri sono riusciti a conseguire, solo in misura limitata, attraverso le misure per la diversificazione dell'economia rurale, un rapporto costi-benefici ottimale: gli aiuti, infatti, non sono stati sistematicamente indirizzati ai progetti che avrebbero avuto maggiori probabilità di conseguire le finalità delle misure. Ciò è dovuto all'assenza di chiare esigenze di intervento o di specifici obiettivi stabiliti nei PSR, all'adozione di criteri di ammissibilità generici che non hanno limitato la scelta dei progetti a quelli che con maggiore probabilità potevano realizzare la diversificazione, nonché a criteri di selezione che non hanno portato alla scelta dei progetti più efficaci o che non sono stati del tutto applicati. Troppo spesso, e in particolare all'inizio del periodo di programmazione, la selezione dei progetti è stata indotta più dall'esigenza di spendere i fondi assegnati che dalla qualità dei progetti stessi. In alcuni Stati membri, quando erano disponibili stanziamenti sufficienti, sono stati finanziati tutti i progetti ammissibili, indipendentemente dall'esito della valutazione che ne era stata fatta.

VI.

Non avendo contenuto a sufficienza i rischi di effetto inerziale e di spiazzamento, gli Stati membri non hanno garantito l'utilizzo più efficiente delle risorse. I controlli degli Stati membri sulla ragionevolezza dei costi non hanno ridotto a sufficienza il rischio di costi gonfiati, e in alcuni casi gli oneri amministrativi hanno gravato eccessivamente sui richiedenti e si sono registrati ritardi nei pagamenti.

VII.

L'assenza di un monitoraggio e di una valutazione efficaci delle misure comporta il rischio reale che i risultati dei finanziamenti destinati ai progetti non siano noti. La priorità strategica dell'UE di creare posti di lavoro non è stata adeguatamente inquadrata, ed è mancata una gestione attiva quando era evidente che gli obiettivi fissati non sarebbero stati raggiunti.

SINTESI

VIII.

Pertanto, la Corte raccomanda quanto segue.

- Nei loro programmi di sviluppo rurale (PSR), gli Stati membri dovrebbero individuare in modo chiaro come e perché l'intervento pubblico in favore degli investimenti in attività non agricole possa contribuire a correggere, ad esempio, le disfunzioni del mercato relative agli ostacoli all'occupazione e alla crescita. Gli Stati membri dovrebbero quindi stabilire obiettivi specifici e misurabili in relazione a tali esigenze. La Commissione dovrebbe approvare solo i PSR che presentino strategie motivate ed esaurienti, con una chiara giustificazione dell'intervento che mostri in che modo esso contribuirà agli obiettivi strategici intesi a creare condizioni di crescita e opportunità occupazionali.
- Gli Stati membri dovrebbero stabilire e applicare coerentemente criteri volti a garantire la selezione dei progetti più efficaci e sostenibili a fronte degli obiettivi specifici degli Stati membri. La Commissione dovrebbe garantire che tali criteri siano costantemente e correttamente applicati, e non solo quando gli stanziamenti sono carenti.
- La Commissione e gli Stati membri dovrebbero promuovere l'adozione delle migliori prassi in relazione al contenimento dei rischi di effetto inerziale e di spiazzamento. La Commissione dovrebbe invitare gli Stati membri ad adottare una prassi che renda ammissibile la spesa per gli investimenti solo dalla data di approvazione della sovvenzione.
- La Commissione dovrebbe garantire che gli Stati membri dispongano di sistemi efficaci per effettuare controlli sulla ragionevolezza dei costi.
- La Commissione e gli Stati membri dovrebbero garantire che, per il prossimo periodo di programmazione, si ottengano informazioni pertinenti e affidabili per facilitare la gestione e il monitoraggio delle misure e per dimostrare in che misura gli aiuti concessi contribuiscano al raggiungimento delle priorità dell'UE. Gli obiettivi riguardanti la creazione di posti di lavoro dovrebbero essere realistici e il numero dei posti di lavoro creati dovrebbe essere accuratamente monitorato, le misure dovrebbero essere gestite meglio per tutto il periodo di programmazione e, in particolare, allorché risulta evidente che gli obiettivi stabiliti non saranno raggiunti.
- La Commissione e gli Stati membri dovrebbero intensificare i propri sforzi per ridurre l'onere amministrativo e garantire che i pagamenti siano corrisposti in un lasso di tempo ragionevole.

INTRODUZIONE

1. La politica di sviluppo rurale dell'UE intende affrontare problemi rurali come lo spopolamento, le scarse opportunità economiche e la disoccupazione. Essa prevede finanziamenti a sostegno della crescita, dell'occupazione e dello sviluppo sostenibile delle zone rurali.
2. La politica di sviluppo rurale dell'UE dal 2007 al 2013 si concentra sui tre temi seguenti (noti come «assi tematici»).
 - o Asse 1 — Miglioramento della competitività del settore agricolo e forestale;
 - o Asse 2 — Miglioramento dell'ambiente e dello spazio rurale;
 - o Asse 3 — Qualità della vita nelle zone rurali e diversificazione dell'economia rurale¹.
3. Le otto misure nell'ambito dell'asse 3 sono definite in relazione al perseguimento dei seguenti obiettivi²:

«la diversificazione dalle attività agricole a favore di quelle extra-agricole, lo sviluppo di settori non agricoli, la promozione dell'occupazione, il miglioramento dei servizi essenziali, incluso l'accesso locale alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, gli investimenti destinati a rendere le zone rurali più attraenti e quindi a invertire la tendenza al declino socioeconomico e allo spopolamento della campagna [...]».
4. Nell'ambito dell'asse 3, l'obiettivo dell'UE di diversificare l'economia rurale è sostenuto da tre misure specifiche:
 - i) diversificazione in attività non agricole (**misura 311**);
 - ii) sostegno alla creazione e allo sviluppo di microimprese nell'intento di promuovere l'imprenditorialità e rafforzare il tessuto economico (**misura 312**); e
 - iii) incentivazione di attività turistiche (**misura 313**).

¹ Articolo 4, lettera c), del regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio, del 20 settembre 2005, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) (GU L 277 del 21.10.2005, pag. 1), che prevede il seguente obiettivo generale: «migliorare la qualità della vita nelle zone rurali e promuovere la diversificazione delle attività economiche».

² Considerando 46 del regolamento (CE) n. 1698/2005.

5. Gli orientamenti strategici comunitari adottati dal Consiglio³ individuano le priorità dell'UE nell'ambito del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR). Tali orientamenti stabiliscono l'obiettivo della spesa dell'asse 3:

«Le risorse nell'ambito dell'asse 3 dovrebbero contribuire alla priorità assoluta rappresentata dalla creazione di posti di lavoro e dei presupposti per la crescita [...]».

Questi orientamenti stabiliscono l'approccio strategico che deve essere seguito dagli Stati membri per la preparazione dei loro piani strategici nazionali (PSN) e dei successivi programmi di sviluppo rurale (PSR) per il periodo 2007-2013. Il contributo atteso per la crescita e i posti di lavoro nelle aree rurali, in linea con la strategia di Lisbona, trova riscontro anche negli indicatori di risultato delle disposizioni di applicazione⁴.

6. Le misure di diversificazione, quale parte della politica di sviluppo rurale, sono soggette al sistema di gestione concorrente della Commissione e degli Stati membri. I PSR sono proposti dagli Stati membri e approvati dalla Commissione. Gli Stati membri selezionano poi i progetti per i quali vengono stanziati i finanziamenti in base ai programmi presentati. La **figura 1** illustra i finanziamenti stanziati per i progetti di diversificazione nell'ambito del quadro normativo.

³ Come previsto dall'articolo 9 del regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio, la decisione 2006/144/CE del Consiglio, del 20 febbraio 2006, relativa agli orientamenti strategici comunitari per lo sviluppo rurale (periodo di programmazione 2007-2013) (GU L 55 del 25.2.2006, pag. 20) stabilisce le priorità per lo sviluppo rurale, paragrafo 3.3 dell'allegato.

⁴ Allegato VIII, punto III, del regolamento (CE) n. 1974/2006 della Commissione, del 15 dicembre 2006, recante disposizioni di applicazione del regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) (GU L 368 del 23.12.2006, pag. 15).

FIGURA 1



7. La spesa dell'UE prevista per queste misure è stata di 5 miliardi di euro per il periodo 2007-2013 e 2 miliardi di euro sono stati inoltre messi a disposizione dai fondi nazionali degli Stati membri. Dato che il livello di domanda per certe misure è stato inferiore al previsto, i finanziamenti programmati per le misure in alcuni Stati membri sono stati ridotti, complessivamente, di 300 milioni di euro nel corso del periodo di programmazione (cfr. *allegato I*).

8. I finanziamenti sono erogati sotto forma di sovvenzioni per sostenere i progetti presentati e si aggiungono quindi ai finanziamenti cui contribuiscono gli stessi beneficiari. I tipi di progetti generalmente finanziati nell'ambito delle misure dell'asse 3 prevedono:

- o nell'ambito della misura 311: attività di servizi (bed and breakfast, agriturismo, attività didattiche e sociali nell'azienda agricola ecc.), attività artigianali (ceramica, produzione di prodotti locali ecc.) e attività commerciali (creazione di negozi collegati all'azienda agricola in cui i prodotti⁵ sono venduti direttamente al cliente ecc.);
- o nell'ambito della misura 312: sostegno per lo sviluppo delle microimprese esistenti o alle persone che intendono creare una nuova microimpresa (meno di 10 dipendenti e meno di 2 milioni di euro di fatturato) operante in un settore non agricolo;
- o nell'ambito della misura 313: costruzione o ristrutturazione di infrastrutture turistiche, strutture e/o attrazioni per visitatori, strutture per il tempo libero, sviluppo e commercializzazione di prodotti turistici, sviluppo di strategie di commercializzazione turistica, materiale informativo.

9. Il *riquadro 1* mostra alcuni esempi di progetti finanziati nell'ambito delle tre misure di diversificazione che sono stati controllati dalla Corte.

10. I progetti controllati hanno avuto un costo complessivo compreso tra 10 000 euro e 3 milioni di euro, con aiuti pubblici che vanno da 2 500 euro a 1,1 milioni di euro. Per tali misure, il regolamento (CE) n. 1698/2005 non ha stabilito l'importo massimo ammissibile né un'aliquota di aiuto massima consentita. Gli Stati membri stabiliscono l'aliquota di aiuto e l'importo massimo ammissibile nei propri PSR in conformità alla regolamentazione generale in materia di aiuti di Stato.

⁵ Per essere ammissibile alla misura 311, l'esercizio commerciale non deve vendere esclusivamente i propri prodotti.

RIQUADRO 1

ESEMPI DI TIPOLOGIE D'INVESTIMENTO FINANZIATE DALLE MISURE DI DIVERSIFICAZIONE

© Corte dei conti europea.



Un'azienda agricola che diversifica
in attività di agriturismo in Italia (misura 311)

© Corte dei conti europea.



Un parco naturale e un caffè nel Regno Unito
(misura 313)

© Corte dei conti europea.



Un negozio di fiori in Svezia
(misura 312)

ESTENSIONE E APPROCCIO DELL'AUDIT

11. La Corte ha cercato di valutare se le misure controllate siano state concepite e attuate in modo da ottenere un rapporto costi-benefici ottimale, e se i progetti finanziati controllati abbiano raggiunto gli obiettivi previsti dalle misure. La Corte ha altresì valutato se i risultati delle misure siano stati monitorati e valutati in modo tale da consentire agli Stati membri e alla Commissione di individuare e rispondere a eventuali problemi che avrebbero potuto verificarsi, nonché fornire informazioni oggettive sui risultati delle misure.

⁶ Sono stati selezionati questi Stati membri perché oltre a garantire una buona copertura geografica, avevano attuato tutte e tre le misure di diversificazione e contavano un numero sufficiente di progetti portati a termine.

12. L'audit si è incentrato sulla risposta al seguente quesito:

Per quel che riguarda le misure per la diversificazione dell'economia rurale, gli Stati membri e la Commissione hanno conseguito un rapporto costi-benefici ottimale?

I principali sottoquesiti sono stati i seguenti.

- o Le misure di diversificazione sono concepite e attuate con la finalità di apportare un contributo efficace alla crescita e all'occupazione?
- o I rischi relativi all'efficienza e all'economia sono stati sufficientemente contenuti?
- o Sono stati effettivamente finanziati progetti efficaci ed efficienti?

13. L'audit ha riguardato sia la Commissione sia i sei Stati membri — Repubblica ceca, Francia (Aquitania), Italia (Campania), Polonia, Svezia (Västra Götaland) e Regno Unito (Inghilterra: Yorkshire e Humber)⁶ — che sono stati visitati, e ha preso in considerazione anche l'impianto e l'attuazione delle misure, i risultati ottenuti dai progetti completati e il monitoraggio del sostegno finanziario nell'ambito delle misure di diversificazione. A tal fine, è stato esaminato un campione di 129 fascicoli di progetti riguardanti le tre misure di diversificazione. Sono stati visitati 57 progetti, esaminando la documentazione sottostante e intervistando i beneficiari degli aiuti. Sono stati inoltre sottoposti a un esame documentale 72 fascicoli di progetti.

OSSERVAZIONI

PARTE PRIMA — LE MISURE DI DIVERSIFICAZIONE SONO CONCEPITE E ATTUATE IN MODO DA CONTRIBUIRE EFFICACEMENTE ALLA CRESCITA E ALL'OCCUPAZIONE?

- 14.** Le misure nell'ambito dell'asse 3 dovrebbero contribuire alla priorità assoluta rappresentata dalla creazione di posti di lavoro nelle zone rurali in attività e servizi non agricoli. Questa è una risposta alla tendenza al declino socioeconomico e allo spopolamento dello spazio rurale in molte zone d'Europa. La diversificazione è necessaria per la crescita, l'occupazione e lo sviluppo sostenibile nelle zone rurali, e in tal modo contribuisce a migliorare l'equilibrio territoriale, sia in termini economici che sociali⁷.
- 15.** Gli Stati membri sono tenuti a manifestare nei PSR le proprie esigenze strutturali e territoriali in termini di obiettivi chiari e specifici⁸ in linea con i rispettivi piani strategici nazionali. Essi devono quindi predisporre misure incentrate sul raggiungimento di questi obiettivi.
- 16.** Affinché le loro politiche siano efficaci e mirate, gli Stati membri devono conoscere sia i fattori in grado di promuovere la crescita e l'occupazione nelle zone rurali sia gli ostacoli che vi si frappongono. Essi devono inoltre garantire che la logica d'intervento sia palesemente giustificata indicando come i finanziamenti pubblici possono contribuire, ad esempio, a correggere le disfunzioni del mercato. Gli Stati membri dovrebbero inoltre precisare i risultati che intendono conseguire (in che modo la diversificazione possa o intenda contribuire alla crescita sostenibile e quali cambiamenti debbano essere realizzati), fornendo così un quadro preciso e orientamenti chiari per la gestione corrente del programma (ad esempio individuando, all'occorrenza, i miglioramenti da apportare).
- 17.** La Corte ha analizzato la legislazione dell'UE e i sistemi, le procedure e i documenti degli Stati membri per ottenere riscontri oggettivi sul fatto che la concezione e l'attuazione delle misure di diversificazione possano portare a un finanziamento efficiente di progetti efficaci che diano priorità alla crescita e alla creazione di posti di lavoro. Nello specifico, l'audit ha valutato se gli Stati membri abbiano una logica che giustifichi la necessità di un intervento pubblico per le misure, la definizione di obiettivi chiari e criteri di ammissibilità pertinenti, unitamente alla definizione di procedure di selezione efficaci. Inoltre, l'audit ha valutato in che misura la Commissione e gli Stati membri abbiano gestito le misure tenendo conto dei risultati conseguiti.

⁷ Manuale del quadro comune per il monitoraggio e la valutazione — *Guidance note E — Measure fiches — Rationale of the measure*, DG Agricoltura 2006.

⁸ Articolo 43 del regolamento (CE) n. 1974/2006: «Per le misure d'investimento, gli Stati membri provvedono affinché il sostegno sia finalizzato alla realizzazione di obiettivi chiaramente definiti, rispondenti a precise esigenze strutturali e territoriali o a svantaggi strutturali».

**GLI OBIETTIVI SONO STATI FISSATI IN MANIERA GENERICA
E NON SEMPRE CONTEMPLAVANO LA CREAZIONE DI CONDIZIONI
PROPIE ALLA CRESCITA E ALL'OCCUPAZIONE**

- 18.** Come previsto dall'articolo 16 del regolamento (CE) n. 1698/2005⁹, i PSR nazionali/regionali controllati avevano effettivamente individuato una serie di punti di forza e di debolezza delle loro economie rurali. Tuttavia, i PSR e gli altri documenti di programmazione non hanno ulteriormente analizzato le cause alla radice di questi problemi al fine di stabilire come indirizzare l'intervento¹⁰ (cfr. **riquadro 2**).
- 19.** Pur avendo individuato alcuni benefici potenziali che avrebbero potuto apportare le misure 311, 312 e 313, i PSR non hanno stabilito una chiara logica di intervento in linea con *le esigenze individuate — gli obiettivi specifici — l'attività necessaria per raggiungere questi obiettivi*. Ad esempio, in Svezia, nel PSR era contenuto un elenco di una serie di settori in cui l'intervento pubblico poteva rivelarsi necessario per realizzare la diversificazione dell'economia rurale e sostenere la crescita (eliminando gli ostacoli alla partecipazione delle donne, creando associazioni per la garanzia dei crediti ecc.), ma non vi erano stabiliti obiettivi specifici né individuati i tipi specifici di attività da finanziare per rispondere a tali esigenze.

⁹ «Ciascun programma di sviluppo rurale comprende: a) un'analisi della situazione che evidenzia i punti di forza e di debolezza, la conseguente strategia scelta e la valutazione ex ante di cui all'articolo 85».

¹⁰ L'allegato II, punto A.5.2 del regolamento (CE) n. 1974/2006 prescrive di «dimostrare che, per le misure d'investimento, il sostegno è finalizzato alla realizzazione di obiettivi chiaramente definiti, rispondenti a precise esigenze territoriali e a vantaggi strutturali».

RIQUADRO 2

**ESEMPIO DI UN PSR IN CUI L'ESIGENZA DI FINANZIARE MISURE DI DIVERSIFICAZIONE
NON È CHIARAMENTE DIMOSTRATA**

Regno Unito — Inghilterra. Secondo il PSR, al momento di attuare le misure, ciascuna regione dovrebbe prestare particolare attenzione al cattivo andamento e agli svantaggi dell'economia. Il piano di attuazione regionale di Yorkshire e Humber adduce la giustificazione che la regione ha una percentuale di aziende agricole diversificate più bassa rispetto alla media nazionale, ma non dimostra che vi sia l'esigenza di una maggiore diversificazione dell'economia rurale in termini di reddito agricolo, redditività delle aziende agricole, volatilità dei ricavi o altri fattori, né individua il motivo per cui vi sia una minore diversificazione in questa regione e in che modo l'intervento pubblico potrebbe contribuire a migliorare la situazione.

- 20.** In tutti i PSR nazionali/regionali controllati, tranne un esempio particolare in Italia (cfr. paragrafo 21), gli obiettivi indicati erano così generici e indefiniti che le autorità nazionali o regionali non sono state in grado di sviluppare obiettivi misurabili (cfr. **riquadro 3**). Pertanto, il contributo di ciascuna misura agli obiettivi operativi è stato quantificato solo in termini di target per gli indicatori di monitoraggio stabiliti nel quadro comune per il monitoraggio e la valutazione dell'UE¹¹. Tuttavia, i target sono stati stabiliti calcolando i risultati attesi in funzione del volume della spesa prevista, anziché identificare dapprima i risultati auspicati richiesti per soddisfare un'esigenza o raggiungere un obiettivo e, successivamente, identificare in che misura poteva essere raggiunto un dato target con il finanziamento disponibile.
- 21.** La misura 311 in Italia (Campania) è stata un'eccezione in quanto ha stabilito un obiettivo specifico, «favorire la piena occupazione dei componenti della famiglia agricola», a cui si associa un ulteriore indicatore quantificato (ovvero con un target): «numero di componenti familiari che trovano occupazione nelle attività finanziate».

¹¹ Il regolamento di attuazione stabilisce i seguenti indicatori di risultato all'interno del quadro comune per il monitoraggio e la valutazione (QCMV):
 — aumento del valore aggiunto lordo di origine non agricola nelle aziende beneficiarie (misure: 311, 312, 313);
 — numero lordo di posti di lavoro creati (ripartiti in base ai posti di lavoro dentro o fuori l'azienda agricola, al sesso e all'età) (misure: 311, 312, 313);
 — numero di turisti in più (ripartiti in base al numero di pernottamenti e al numero di visitatori al giorno) (misura: 313).

RIQUADRO 3

ESEMPIO DI OBIETTIVI TROPPO GENERICI STABILITI PER LE MISURE DI DIVERSIFICAZIONE

Nella **Repubblica ceca** sono stati stabiliti obiettivi identici per tutte e tre le misure di diversificazione: «la diversificazione dalle attività agricole a favore di quelle extra-agricole, lo sviluppo di settori non agricoli e la promozione dell'occupazione», «diversità nell'economia rurale», «il miglioramento della qualità della vita nelle zone rurali e la diversificazione economica». Tali obiettivi sono tratti dal considerando 46 del preambolo del regolamento (CE) n. 1698/2005, senza aggiungere ulteriori precisazioni, risultando in questo modo generici e indefiniti. Ad esempio, l'obiettivo «diversità nell'economia rurale» non specifica la situazione attuale e il grado di miglioramento che la misura mira a raggiungere, rendendo di fatto impossibile una trasposizione in un indicatore qualitativo o quantitativo.

Nel PSR per la **Polonia** gli obiettivi della misura 313 (turismo) sono stati solo genericamente indicati nel quadro di una misura integrata¹² nel modo che segue: «La misura migliorerà le condizioni di vita delle zone rurali»; «Ciò contribuirà allo sviluppo dell'identità della popolazione rurale»; «Ciò contribuirà alla [...] conservazione delle [...] specificità delle zone rurali [...]». Questa formulazione generale non indica esattamente come questa misura contribuirà all'incentivazione di attività turistiche.

¹² Le misure 313 «Incentivazione di attività turistiche», 322 «Sviluppo e rinnovamento dei villaggi» e 323 «Tutela e riqualificazione del patrimonio rurale» sono state accorpate in una sola misura.

- 22.** Il fatto che gli Stati membri e le regioni controllati non abbiano specificato chiaramente ciò che intendono raggiungere denota piuttosto una strategia basata sulla domanda anziché orientata sugli obiettivi. Di conseguenza, restano ammissibili molti differenti settori e attività, con il rischio che gli aiuti non saranno sufficientemente mirati alle esigenze e agli svantaggi strutturali individuati (la logica d'intervento) che rappresentano tra l'altro gli ostacoli alla crescita e alla creazione di posti di lavoro.

LA COMMISSIONE HA APPROVATO I PSR NONOSTANTE I PUNTI DI DEBOLEZZA

- 23.** Ai sensi del regolamento (CE) n. 1974/2006, gli Stati membri devono individuare la logica d'intervento, gli obiettivi, la portata e le azioni delle misure. Inoltre, i PSR dovrebbero «dimostrare che per le misure d'investimento, il sostegno è finalizzato alla realizzazione di obiettivi chiaramente definiti, rispondenti a precise esigenze territoriali e a svantaggi strutturali». Pertanto, prima di approvare i PSR degli Stati membri, la Commissione è tenuta a verificare la coerenza degli obiettivi del PSR con le strategie nazionali e dell'UE, nonché con le esigenze e i punti di debolezza individuati.

- 24.** Tuttavia, poiché i PSR controllati definivano gli obiettivi in termini così generici, i controlli di coerenza che sono stati effettuati non potevano avere che un'utilità limitata. Ciononostante, la Commissione ha approvato i PSR nonostante questi punti di debolezza e non ha effettuato una valutazione critica delle argomentazioni a favore di un intervento. Inoltre, non ha dato alcuna considerazione al grado di efficacia o efficienza delle misure proposte per quanto riguarda la crescita e la creazione di posti di lavoro sostenibili.

LE CONDIZIONI/I CRITERI DI AMMISSIBILITÀ FISSATI DAGLI STATI MEMBRI CONTROLLATI NON LIMITANO L'AMBITO DEGLI AIUTI ALLA DIVERSIFICAZIONE

- 25.** Una volta fissati gli obiettivi, gli Stati membri devono definire le condizioni di ammissibilità (ad esempio, i tipi di investimento, le categorie di beneficiari e la natura del sostegno), in modo da garantire che gli aiuti siano diretti al raggiungimento degli obiettivi stabiliti.

- 26.** Le condizioni di ammissibilità sono intese a limitare l'ambito degli aiuti. La Corte ha rilevato che anche i criteri di ammissibilità degli Stati membri erano molto generici, per cui sono stati stanziati fondi per progetti che effettivamente non perseguivano gli obiettivi delle misure specifiche, pur potendo arrecare qualche beneficio alla popolazione locale (cfr. **riquadro 4**). Nella Repubblica ceca e in Svezia, la Corte ha persino riscontrato l'esistenza di progetti che non erano ammissibili a titolo dei regolamenti dell'UE (cfr. **allegato II**).

¹³ L'articolo 71, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1698/2005 stabilisce che: «Sono ammissibili a contributo del FEASR soltanto le spese sostenute per operazioni decise dall'autorità di gestione del relativo programma o sotto la sua responsabilità, secondo i criteri di selezione stabiliti dall'organo competente».

LE PROCEDURE DI SELEZIONE NON HANNO INDOTTO A FINANZIARE I PROGETTI MIGLIORI

- 27.** Dopo aver stabilito i rispettivi obiettivi e criteri di ammissibilità, gli Stati membri devono elaborare le procedure per la selezione delle operazioni e dei progetti dall'insieme dei progetti ammissibili. I criteri di selezione dovrebbero consentire agli Stati membri di individuare e spendere la dotazione finanziaria disponibile per operazioni e progetti in grado di favorire maggiormente il raggiungimento degli obiettivi. L'applicazione efficace dei criteri di selezione è un requisito della normativa pertinente dell'UE¹⁴.

RIQUADRO 4

CRITERI DI AMMISSIBILITÀ GENERICI HANNO PORTATO AL FINANZIAMENTO DI CERTI PROGETTI CHE NON PERSEGUIVANO GLI OBIETTIVI DELLE MISURE

Polonia. Sebbene la misura 311 miri a diversificare le aziende in attività non agricole e a promuovere l'occupazione non agricola nelle zone rurali, nella regione di Malopolska il 42 % dei beneficiari ha acquistato attrezzature (come trattori ecc.) in modo da poter fornire servizi agricoli di base come quelli effettuati nelle proprie aziende agricole a terzi, senza contribuire in alcun modo alla diversificazione dell'economia rurale.

Sempre in Polonia, il 68 % dei progetti finanziati nell'ambito della misura 313 (turismo) al momento dell'audit riguardava la costruzione di strutture sportive comunali o investimenti in campi da gioco per bambini. Ad esempio, un campo da calcio situato accanto a una scuola è stato ammodernato nell'ambito della misura 313. Il progetto mirava a migliorare la qualità della vita per la comunità rurale costruendo moderne infrastrutture sportive e per il tempo libero e fornendo strutture sportive agli studenti delle scuole elementari. Tuttavia, questo tipo di progetto probabilmente non diversifica l'economia attirando turisti, che è lo scopo della misura¹³.

¹⁴ L'articolo 55 del regolamento (CE) n. 1698/2005 stabilisce il tipo di investimento ammissibile nell'ambito della misura 313 — *Incentivazione di attività turistiche* — «Il sostegno di cui all'articolo 52, lettera a), punto iii) è concesso per: a) infrastrutture su piccola scala quali centri d'informazione e segnaletica stradale indicante località turistiche; b) infrastrutture ricreative quali quelle che permettono l'accesso ad aree naturali, con servizi di piccola ricettività; c) sviluppo e/o commercializzazione di servizi turistici inerenti al turismo rurale».

- 28.** I criteri di selezione dovrebbero consentire una valutazione oggettiva e trasparente dei relativi meriti delle proposte di progetto; essi dovrebbero inoltre garantire che vengano respinti tutti i progetti che non offrono un rapporto costi-benefici ottimale. Infatti, anche quando i progetti soddisfano le condizioni, alcuni sono migliori di altri nel perseguire gli obiettivi stabiliti per soddisfare le esigenze delle zone rurali. Ad esempio, poiché i fondi disponibili sono limitati, ferme restando tutte le altre condizioni, dovrebbe essere selezionato il progetto di investimento che crea più posti di lavoro nelle zone rurali.
- 29.** Due degli Stati membri controllati non hanno stabilito alcun criterio di selezione, affidandosi solo ai propri criteri di ammissibilità generici per redigere un elenco dei progetti da finanziare. Ciò è avvenuto in Francia (Aquitania) e in Polonia durante i primi anni del periodo di programmazione (2007-2010). Infatti, durante questo periodo, la Polonia ha scelto i progetti in modo casuale o in ordine di arrivo, ossia i primi progetti pervenuti erano quelli selezionati¹⁵. In un altro Stato membro, la Svezia (Västra Götaland), la procedura di selezione utilizzata non ha prodotto alcun punteggio o graduatoria dei progetti che potesse consentire nel tempo un confronto oggettivo tra di essi allo scopo di garantire una selezione coerente dei progetti maggiormente prioritari.
- 30.** Gli altri tre Stati membri — Italia (Campania), Repubblica ceca e Regno Unito (Inghilterra) — hanno applicato criteri di selezione e una serie di differenti sistemi a punteggio, sebbene la Repubblica ceca abbia poi sospeso l'applicazione dei propri criteri di selezione nel 2009. Tuttavia, essi hanno perso di significato in Italia (Campania) e nella Repubblica ceca, dal momento che nessuno di questi due Stati membri/regioni ha stabilito un'efficace soglia minima di punteggio che un progetto avrebbe dovuto raggiungere per essere selezionato. Ciò significa che, ferma restando la disponibilità dei finanziamenti, potevano essere selezionati progetti che non erano stati ritenuti particolarmente pertinenti in rapporto alle priorità nazionali o regionali (cfr. **riquadro 5**).
- 31.** Quattro degli Stati membri controllati — Francia (Aquitania), Italia (Campania), Svezia (Västra Götaland) e Repubblica ceca — hanno selezionato il maggior numero possibile di progetti ammissibili con i fondi a disposizione, indipendentemente dal loro potenziale contributo agli obiettivi delle misure. Tuttavia, l'audit ha rilevato che, in seguito, quando la dotazione finanziaria era insufficiente per includere tutte le domande ammissibili, gli Stati membri hanno proceduto a una selezione più rigorosa dei progetti. Di conseguenza, in un secondo tempo, progetti migliori sono stati respinti esclusivamente in ragione della mancanza di fondi (cfr. **riquadro 6**).

¹⁴ In Polonia, I criteri di selezione sono stati applicati solamente nel bando 2011 per la misura 311, nei bandi 2010 e 2011 per la misura 312 e nei bandi 2009 e 2010 per la misura 313.

RIQUADRO 5

ESEMPI DI SISTEMI DI SELEZIONE CHE NON HANNO PRESCELTO I PROGETTI PERTINENTI

Italia (Campania). L'impianto del sistema sembra rappresentare una buona prassi poiché i progetti di investimento ammissibili sono valutati sulla base di una griglia di criteri di selezione che prevede un punteggio minimo complessivo (soglia) da raggiungere per i progetti ammissibili, inclusa la soglia della «qualità del progetto». Tuttavia, il sistema assegna un punteggio non solo quando il progetto risponde ai criteri ma anche quando detti criteri non sono rispettati.

Nell'ambito della categoria «qualità dei progetti», un progetto che non soddisfi alcun criterio otterrà 20 punti (che è la «soglia minima» da raggiungere) e potrà quindi essere ancora finanziato. Ciò rende di fatto la selezione della qualità del progetto priva di significato dal momento che tutti i progetti si qualificano automaticamente se sono disponibili finanziamenti sufficienti.

Francia (Aquitania). In assenza di criteri di selezione, il semplice fatto che un progetto sia ammissibile e che i fondi siano disponibili ne comporta la selezione. Di conseguenza, un progetto per la creazione di una nuova sala di degustazione di vini è stato finanziato nonostante tali strutture esistessero di già. Il progetto non ha diversificato/ampliato ulteriormente l'attività dell'azienda agricola e, pertanto, non ha contribuito agli obiettivi della misura nell'ambito della quale è stato finanziato.

RIQUADRO 6

ESEMPI DI PROCESSI DI SELEZIONE INEFFICACI

Repubblica ceca. Durante i primi due anni (2007 e 2008), in assenza di una soglia minima e con una dotazione finanziaria sufficiente a finanziare tutte le domande ammissibili, i progetti presentati non sono stati effettivamente classificati in base a dei criteri preferenziali. Di conseguenza, i progetti che avevano ottenuto 0 punti su un massimo di 35 e quelli con 1 punto su un punteggio massimo disponibile di 106 sono stati comunque finanziati. Dal 2010, i progetti ammissibili devono ottenere un punteggio molto più alto per essere finanziati: un minimo di 25 punti su 40 e 54 punti su 101, rispettivamente.

Italia (Campania). Per la misura 312, durante il primo periodo di domanda (luglio/agosto 2009), tutte le 163 istanze ammissibili sono state finanziate. Nel secondo periodo (settembre/ottobre 2009), 322 istanze erano ammissibili, ma solo 70 sono state finanziate perché l'intera dotazione finanziaria riguardante la misura era già stata esaurita. Questo ha fatto sì che nel secondo periodo sono stati esclusi progetti malgrado avessero ottenuto punteggi migliori di altri finanziati durante il primo periodo. Ad esempio, fra i progetti esclusi per mancanza di fondi durante il secondo periodo, il miglior classificato ha ottenuto un punteggio superiore all'85 % rispetto a quelli finanziati nel primo periodo.

Svezia. Fino al 2011, non c'erano stati casi in cui le domande di progetti ammissibili fossero state respinte in ragione di una bassa priorità. Questa mancata definizione delle priorità ha comportato la chiusura parziale delle misure nel 2011 per carenza di fondi e i progetti sono stati respinti con la motivazione seguente: «a causa dei fondi limitati, saranno finanziati i progetti prioritari». Anche se ciò ha reso più mirata la dotazione finanziaria rimanente, la maggior parte di essa era stata in realtà già spesa.

LA CREAZIONE DI POSTI DI LAVORO ERA UNA PRIORITÀ ASSOLUTA DELLE MISURE, MA CIÒ NON È SEMPRE RISULTATO EVIDENTE DAL MODO IN CUI SONO STATI CONVOGLIATI I FONDI

- 32.** Come accennato in precedenza (cfr. paragrafo 14), la creazione di posti di lavoro è una priorità assoluta dell'asse 3. Pertanto, nel definire le priorità dei progetti che soddisfano gli obiettivi dei PSR, gli Stati membri dovrebbero cercare di selezionare i progetti che abbiano il più alto potenziale per creare posti di lavoro. Essi dovrebbero cercare non solo di creare più posti di lavoro, ma anche di prendere adeguatamente in considerazione l'efficacia e l'efficienza finanziaria degli aiuti, ad esempio tenendo conto del costo per posto di lavoro e della qualità del lavoro.
- 33.** L'audit ha rilevato che, eccettuata la Francia, tutti gli Stati membri controllati hanno preso in considerazione il potenziale di creazione di posti di lavoro nella loro valutazione dei progetti proposti. Tuttavia, le carenze nei sistemi di selezione descritte in precedenza hanno fatto sì che, concretamente, in alcuni Stati membri ciò non si è rivelato efficace nel dare priorità ai progetti che creano occupazione (cfr. paragrafi 30 e 31). A titolo di esempio, sebbene il sistema di selezione italiano (Campania) della misura 311 consentisse di dare priorità ai progetti che favorivano la piena occupazione dei componenti della famiglia agricola (cfr. paragrafo 21), l'applicazione di tale criterio ha presentato debolezze (cfr. **riquadro 7**).

RIQUADRO 7

UN BUON SISTEMA SULLA CARTA MA NON NELLA PRATICA

In **Italia (Campania)** il criterio legato all'obiettivo di promuovere la piena occupazione dei componenti della famiglia agricola viene descritto come il rapporto tra il costo di investimento e il numero di dipendenti. Tuttavia, la valutazione comportava il calcolo della percentuale dei membri della famiglia agricola che trovano piena occupazione e la trasposizione di tale percentuale in punti.

Il bando non forniva istruzioni su come calcolare tale percentuale. Di conseguenza, non sono stati effettuati calcoli e i punti sono stati assegnati sulla base di dichiarazioni non comprovate nella relazione tecnica.

Ad esempio, per un progetto riguardante un agriturismo, il beneficiario prevedeva come risultato «un aumento delle ore di lavoro per i membri della famiglia» e, su questa base, al progetto è stato assegnato il punteggio massimo. La conformità a tale criterio non è stata controllata nel corso delle verifiche in loco svolte dalle autorità prima del pagamento finale, e il beneficiario non è stato in grado di fornire agli auditor alcuna prova a sostegno di tale dichiarazione.

- 34.** Per i progetti aventi l'obiettivo di creare posti di lavoro, il costo per posto di lavoro creato è un indicatore della loro efficienza finanziaria. La Corte ha calcolato tale indicatore¹⁵ per 26 progetti controllati che sono riusciti a creare posti di lavoro (cfr. *allegato II*). Questo calcolo ha dimostrato che il costo per posto di lavoro creato variava ampiamente tra i progetti da un minimo di 3 000 euro a un massimo di 215 000 euro. Anche se la Corte riconosce che i progetti possono avere altri obiettivi da prendere ugualmente in considerazione durante il processo di selezione, le differenze significative in termini di costo per posto di lavoro creato nell'ambito di/per attività simili indicano la necessità di prestare maggiore attenzione a tale aspetto.
- 35.** Tre degli Stati membri controllati hanno preso in considerazione l'efficienza finanziaria delle proposte di progetto presentate in termini di costo per posto di lavoro. Nella valutazione dei propri progetti, le autorità del Regno Unito hanno valutato e assegnato punteggi al livello di qualifica dei posti di lavoro previsti relativi al progetto e al loro rapporto costi-benefici (costo per posto di lavoro e costo per livello di qualifica in rapporto all'importo della sovvenzione).
- 36.** In Polonia, l'importo concesso varia a seconda del numero di posti di lavoro che il beneficiario si impegna a creare, mentre in Italia il costo per posto di lavoro è valutato solo nell'ambito della misura 312, e tutta la spesa (cioè il costo dell'intero investimento) è presa in considerazione a fronte di un valore medio stabilito dalle autorità. Punti supplementari vengono assegnati sulla base del calcolo del costo per posto di lavoro.
- 37.** Solo Polonia, Repubblica ceca e Regno Unito hanno posto come condizione della sovvenzione la creazione di posti di lavoro nel caso essa sia prevista dal progetto. In Polonia e nel Regno Unito era necessario presentare riscontri oggettivi unitamente alla richiesta di pagamento (sebbene il Regno Unito abbia anche accettato i risultati attesi), mentre nella Repubblica ceca i promotori del progetto sono stati soggetti a controlli mirati dopo l'attuazione dei progetti. In Polonia e nella Repubblica ceca sono state stabilite regole chiare sul periodo d'impegno a mantenere i posti di lavoro creati - rispettivamente due anni dopo il pagamento finale e fino alla fine del periodo d'impegno quinquennale¹⁷.
- 38.** Al contrario, in Italia (Campania) le autorità si sono affidate solo a una stima dei posti di lavoro da creare, così come dichiarato dal beneficiario nella sua domanda. La creazione di questi posti di lavoro non era una condizione di pagamento e non è stata controllata all'atto del pagamento finale né durante le attività di monitoraggio successive. Dall'audit è emerso che solo quattro dei nove progetti controllati puntavano a creare posti di lavoro e per due di essi la creazione di posti di lavoro è stata ben inferiore alle attese.

¹⁵ Calcolato come il sostegno pubblico complessivo erogato al beneficiario, diviso per il numero di posti di lavoro creati (in equivalenti a tempo pieno).

¹⁶ Articolo 72 del regolamento (CE) n. 1698/2005.

ASSENZA DI UNA GESTIONE PROATTIVA DELLE MISURE

- 39.** Anche quando i dati ottenuti dalle attività di monitoraggio e di valutazione hanno dimostrato che gli obiettivi delle misure non erano stati conseguiti, le autorità degli Stati membri non hanno ridefinito gli interventi onde massimizzarne l'impatto sostenendo progetti più efficaci ed efficienti in grado di fornire risultati concreti in linea con gli obiettivi stabiliti.
- 40.** Questo è stato particolarmente evidente nella Repubblica ceca dove, nonostante i risultati notevolmente inferiori al previsto in materia di creazione di posti di lavoro, in parte dovuti agli obiettivi irrealistici/ambiziosi fissati dalle autorità, non è stata intrapresa alcuna azione per accordare maggiormente la preferenza a progetti che creassero posti di lavoro. In Svezia, nell'ambito della procedura di riassegnazione di parte delle dotazioni finanziarie dell'asse 3 tra le province, si è tenuto conto del livello di spesa ma non dei progressi compiuti nel conseguimento dei risultati. In Italia, è stato offerto un alto tasso di aiuti per incentivare l'adesione alla misura, ma senza alcun riferimento ai risultati da conseguire (cfr. **riquadro 8**).

RIQUADRO 8

ESEMPI DI MANCATA GESTIONE PROATTIVA

Repubblica ceca. La valutazione intermedia, pubblicata nel 2010, ha sottolineato l'effetto limitato delle tre misure oggetto dell'audit. Il valutatore ha rilevato che la misura 311 ha raggiunto solo lo 0,8 % dell'obiettivo del numero lordo di posti di lavoro da creare. La misura 312 ha ottenuto solo l'1,4 % dell'obiettivo di creazione di posti di lavoro stabilito inizialmente e la misura 313 ha conseguito solo l'1 % dopo tre anni di attuazione del programma. Nonostante l'insuccesso, la Repubblica ceca non ha adattato le misure. Le autorità ceche, pur mantenendo invariato il livello di spesa programmata per misura, hanno invece ridotto gli obiettivi per l'indicatore di risultato «Numero lordo di posti di lavoro creati» di oltre il 90 %, da 29 000 a 2 700.

Italia (Campania). Al fine di rafforzare l'attuazione finanziaria delle misure, nel 2010 le autorità hanno portato al 100 % il tasso massimo di aiuti pubblici per i progetti d'importo fino a 50 000 euro relativi alle misure 311 e 312. La cancellazione dell'obbligo per il beneficiario di contribuire al progetto non è stata legata a un miglioramento del rapporto costi-benefici dei progetti in termini di risultati da conseguire.

Svezia. Nonostante l'indicatore di risultato del QCMV per i posti di lavoro creati abbia conseguito nel 2010 solo il 6,6 % dell'obiettivo, le misure o i criteri di selezione non sono stati adattati per renderli più efficaci nel garantire il raggiungimento dell'obiettivo. Inoltre le province erano state informate che se entro l'ottobre 2011 non avessero impegnato almeno il 50 % delle loro dotazioni finanziarie, queste sarebbero state riassegnate ad altre province che fossero in grado di spenderle più rapidamente.

LA COMMISSIONE NON HA UTILIZZATO A SUFFICIENZA LE INFORMAZIONI SUI RISULTATI PER MIGLIORARE L'EFFICIENZA E L'EFFICACIA DELLE MISURE DI DIVERSIFICAZIONE

- 41.** La Commissione monitora e supervisiona l'attuazione dei programmi, specialmente attraverso la partecipazione agli incontri del comitato di sorveglianza¹⁷, l'esame delle relazioni annuali sullo stato di avanzamento e le visite di audit presso gli Stati membri. Inoltre, la responsabilità della Commissione in materia di sana gestione finanziaria richiede anche che venga migliorata di conseguenza l'attuazione del programma. L'articolo 77, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1698/2005 fornisce alla Commissione l'opportunità di partecipare agli incontri del comitato di sorveglianza «con funzioni consultive».
- 42.** Per tutto il periodo di programmazione, la Commissione ha ribadito la necessità di una maggiore selettività e specificità nell'attuazione della misura, indipendentemente dalla «dotazione finanziaria sufficiente». L'audit ha tuttavia rivelato che la Commissione non sempre ha fatto in modo che gli Stati membri definissero criteri di selezione adeguati e/o li applicassero in modo coerente. In effetti, la Commissione non ha intrapreso alcuna azione efficace nonostante il fatto che Francia, Polonia e Repubblica ceca (nel 2009) non avessero applicato alcun criterio di selezione. Peraltro, rispetto ad altre misure di sviluppo rurale, la Commissione, per debolezze simili, è intervenuta proponendo rettifiche finanziarie.
- 43.** Inoltre, la Commissione non ha intrapreso misure adeguate in sede di comitato di sorveglianza o di verifica annuale dello stato di avanzamento dei programmi¹⁹ per garantire che gli Stati membri fossero efficienti nella selezione e nell'approvazione dei progetti in grado di contribuire al raggiungimento degli obiettivi stabiliti. In riferimento al caso illustrato nel **riquadro 8**, la Commissione non ha chiesto una maggiore efficacia delle misure di diversificazione nella Repubblica ceca, accettando piuttosto una semplice riduzione degli obiettivi per quel che riguarda il numero lordo di posti di lavoro da creare.

¹⁷ L'articolo 78 del regolamento (CE) n. 1698/2005 stabilisce che «Il comitato di sorveglianza si accerta dell'effettiva attuazione del programma di sviluppo rurale». Questo viene realizzato considerando e revisionando i criteri di selezione, monitorando i progressi rispetto agli obiettivi, il raggiungimento degli obiettivi ecc.

¹⁸ L'articolo 83 del regolamento (CE) n. 1698/2005 prescrive che «Ogni anno, al momento della presentazione della relazione annuale, la Commissione e l'autorità di gestione esaminano i risultati salienti dell'anno precedente, secondo una procedura da definirsi d'intesa con lo Stato membro e con l'autorità di gestione».

PARTE SECONDA — I RISCHI RELATIVI ALL'EFFICIENZA E ALL'ECONOMICITÀ SONO STATI SUFFICIENTEMENTE CONTENUTI?

- 44.** Il raggiungimento di un buon rapporto costi-benefici riguarda l'uso ottimale delle risorse per ottenere i risultati attesi. Oltre all'efficacia, i rischi generici inerenti alla sana gestione finanziaria sono i rischi relativi all'efficienza e all'economicità.
- 45.** Il rischio relativo all'efficienza è la possibilità che un'attività:
- non massimizzi l'output per un dato input o che lo faccia rinunciando ad un livello di qualità adeguato; oppure
 - non minimizzi l'input per un dato output, o che lo faccia rinunciando ad un livello di qualità adeguato.
- 46.** Il rischio relativo all'economicità è la possibilità che un'attività:
- non minimizzi i costi delle risorse, o che lo faccia rinunciando ad un livello di qualità adeguato.
- 47.** I rischi relativi all'efficienza e all'economicità possono essere già significativamente ridotti mediante una buona programmazione. Tuttavia, ciò non esime le autorità dalla responsabilità di effettuare le verifiche pertinenti sull'attuazione.
- 48.** Per questa ragione, e secondo i principi di efficienza e di economicità stabiliti dall'articolo 30, paragrafo 2, del regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012²⁰, la Corte ritiene che gli Stati membri debbano:
- garantire, prima di concedere i finanziamenti, che i richiedenti abbiano potuto dimostrare che i loro progetti sono finanziariamente solvibili e redditizi;
 - applicare procedure per ridurre il rischio di un effetto inerziale e di spiazzamento²¹;
 - garantire che i progetti abbiano costi ragionevoli;
 - garantire che i progetti possano essere attuati in un intervallo di tempo ragionevole e senza eccessiva burocrazia e costi ingiustificati.

¹⁹ Regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione e che abroga il regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2012 (GU L 298 del 26.10.2012, pag. 1).

²⁰ Per le definizioni, cfr. paragrafi 51 e 58.

EFFICIENZA

LE VERIFICHE DEGLI STATI MEMBRI OFFRONO UNA GARANZIA LIMITATA SULLA SOSTENIBILITÀ FINANZIARIA DEI PROGETTI

- 49.** Al fine di evitare che i finanziamenti pubblici vengano sprecati in progetti che falliscono prematuramente, gli Stati membri dovrebbero analizzare, attraverso verifiche adeguate, la solidità della situazione finanziaria e il *business plan* (piano aziendale) del richiedente, documentandone la valutazione.
- 50.** La legislazione attuale non richiede esplicitamente tali verifiche della sostenibilità finanziaria²², e solo tre degli Stati membri controllati (Polonia, Svezia e Regno Unito) hanno effettuato sistematicamente verifiche sulla situazione finanziaria dei richiedenti. Tuttavia, particolarmente in Polonia e Svezia, l'audit ha riscontrato una serie di carenze, soprattutto riferite a valutazioni superficiali e inaffidabili e alla scarsa documentazione. Gli altri Stati membri che hanno fatto oggetto dell'audit non hanno effettuato alcuna verifica sistematica della solidità finanziaria — Francia (Aquitania) e Italia (Campania) — o ne avevano sospeso l'esecuzione — Repubblica ceca (cfr. **riquadro 9**).

²¹ Tuttavia, l'articolo 72 del regolamento (CE) n. 1698/2005 prescrive che tutti i progetti finanziati debbano essere sostenibili nel senso che lo Stato membro assicura che un'operazione di investimento non subisca, nei cinque anni successivi alla decisione di finanziamento, una modifica sostanziale, fra cui la cessazione o la rilocalizzazione di un'attività produttiva. Inoltre, la Commissione ha riconosciuto che tali criteri dovrebbero essere parte della valutazione dei progetti nella Rivista rurale dell'UE n. 1: «Si sta cercando di sfruttare al meglio gli ingenti importi messi a disposizione attraverso l'asse 3. A tale riguardo, la sostenibilità economica è un criterio fondamentale utilizzato nel corso della valutazione di tutte le proposte di progetto del FEASR» (pag. 31) (cfr. http://enrd.ec.europa.eu/publications-and-media/eu-rural-review/it/eu-rural-review_it.cfm).

RIQUADRO 9

VERIFICHE DELLA SOLIDITÀ FINANZIARIA: ESEMPI DI BUONA PRASSI E DI DEBOLEZZE

Regno Unito (Inghilterra). Le autorità applicano diverse procedure, a seconda dell'entità della sovvenzione, che possono essere considerate una buona prassi: gli indici finanziari vengono calcolati sulla base delle informazioni contabili e delle previsioni dei flussi di cassa; un contabile formula un parere indipendente e deve essere presentato un piano aziendale corredato di previsioni di vendita e di un'analisi di mercato. Le ipotesi sottostanti vengono analizzate criticamente dal valutatore e vengono presi in conto i rischi di gestione e di attuazione.

Polonia. In un caso, il piano aziendale iniziale del beneficiario ha dimostrato un valore attuale netto (VAN) negativo, che avrebbe reso il progetto non ammissibile. Quando le autorità polacche hanno chiesto al beneficiario di spiegare il VAN negativo, quest'ultimo si è limitato a presentare un nuovo piano che aumentava significativamente le previsioni di vendita. Il VAN si è trasformato da negativo a positivo e il progetto è stato accettato. La Corte ha rilevato che i risultati del progetto erano sensibilmente inferiori rispetto sia alle previsioni iniziali che a quelle riviste.

Francia (Aquitania). Per alcuni progetti viene richiesta l'analisi finanziaria e uno studio di fattibilità, sebbene non venga eseguita alcuna verifica formale della sostenibilità finanziaria sulla scorta di tali documenti. In un caso, un progetto è stato approvato e finanziato nonostante uno studio di fattibilità evidenziasse che l'impresa stesse attraversando difficoltà finanziarie poiché la sua solvibilità complessiva era debole, con rischi significativi a breve termine e un'autonomia finanziaria molto limitata. La visita di audit della Corte ha rivelato che l'impresa finanziata era in stato di fallimento.

Repubblica ceca. Le verifiche sull'affidabilità creditizia del richiedente sono state inizialmente effettuate per progetti con costi ammissibili superiori a 2 milioni di corone ceche (all'incirca 78 000 euro). Alla luce della crisi economica e onde evitare la riduzione del numero di richiedenti ammissibili durante la crisi, le autorità ceche hanno deciso di interrompere la valutazione dell'affidabilità creditizia dei beneficiari a partire dalla metà del 2009.

LA PROGRAMMAZIONE E L'ATTUAZIONE DELLA MISURA DA PARTE DEGLI STATI MEMBRI NON RIDUCONO IN MODO EFFICACE I RISCHI DI EFFETTO INERZIALE...

- 51.** L'effetto inerziale si riferisce alla misura in cui un beneficiario avrebbe effettuato l'investimento anche senza le sovvenzioni. In casi come questi la concessione di sovvenzioni, riduce l'efficienza dei fondi di bilancio nazionali e dell'UE, poiché la spesa pubblica non è necessaria per raggiungere l'effetto desiderato.
- 52.** Il mezzo principale per ridurre il rischio di effetto inerziale è quello di elaborare e programmare le misure 311-313 in modo che i finanziamenti pubblici vengano indirizzati dove vi sia un bisogno accertato (ad esempio, una disfunzione del mercato) o servano a incoraggiare le esternalità positive e la fornitura di beni pubblici (ad esempio, finanziando i costi relativi all'introduzione di tecnologie ecosostenibili o sostenendo progetti che forniscono benefici al grande pubblico). Tuttavia, anche quando il sistema è stato progettato per incoraggiare la fornitura di beni pubblici mediante il sostegno ai beneficiari privati, l'impatto positivo potenziale è risultato, in alcuni casi, concretamente nullo (cfr. **riquadro 10**).
- 53.** Gli Stati membri possono altresì ridurre il rischio di effetto inerziale attraverso il processo di selezione dei progetti. Gli Stati membri avrebbero potuto invitare i richiedenti a dimostrare che necessitavano di una sovvenzione facendo riferimento alle informazioni finanziarie, commerciali e gestionali ottenute con la verifica della sostenibilità finanziaria. Se un richiedente disponeva del capitale sufficiente o di un accesso al capitale per finanziare l'intero progetto oppure se le prospettive di successo del progetto erano elevate, l'investimento sarebbe di norma stato effettuato in ogni caso, con o senza gli aiuti. Ciò rappresenterebbe un impiego non efficiente dei limitati fondi pubblici.

RIQUADRO 10

UN ESEMPIO DI IMPATTO POSITIVO POTENZIALE RISULTATO CONCRETAMENTE NULLO

Italia (Campania). Il sistema di valutazione dei progetti prevedeva il calcolo di un punteggio relativo ai criteri ambientali. Tuttavia, l'audit ha riscontrato che dieci punti potevano essere attribuiti per il criterio «risparmio idrico» o cinque punti per «superare il normale trattamento dei rifiuti» solo promettendo di realizzare gli investimenti più basilari, come i wc con sciacquone a doppio scarico o un contenitore a basso costo per il compostaggio (costo di un contenitore per compostaggio: 350 euro a fronte del costo complessivo del progetto di 247 000 euro, in un caso). Non è stato necessario promettere alcun risparmio idrico generale, né tale risparmio è stato mai oggetto di valutazione. Era quindi possibile ottenere 15 punti (un punteggio decisivo in molti casi) senza che il progetto prevedesse alcun significativo risparmio idrico o impatto ambientale.

- 54.** I programmi di sviluppo rurale di due dei sei Stati membri controllati — Svezia e Regno Unito (Inghilterra) — evidenziano un grave rischio posto dall'effetto inerziale a una sana gestione finanziaria. Tuttavia, solo nel Regno Unito le autorità hanno chiesto ai beneficiari di dimostrare la necessità di una sovvenzione, rifiutando i progetti per i quali non fosse dimostrata la necessità del ricorso ai finanziamenti pubblici. Nella valutazione dei progetti, le autorità del Regno Unito hanno tenuto conto dei seguenti elementi: quanto convincente era la domanda nel motivare la necessità di una sovvenzione, le disfunzioni del mercato cui il progetto fa fronte, l'esistenza di un deficit di finanziamento (ad esempio, confrontando le proiezioni dei flussi di cassa alternativi di uno «scenario di assunzione di prestiti» e di uno «scenario di intervento pubblico») e il valore dei risultati del progetto per la regione realizzando una stima della percentuale dei risultati che sarebbero stati ottenuti senza la sovvenzione.
- 55.** La Corte ha già notato (ad esempio, nelle sue relazioni sull'approccio Leader e sulle misure 121 e 123)²³ che i casi in cui gli investimenti sono già stati avviati o persino completati prima che sia stato deciso di concedere una sovvenzione denotano un marcato effetto inerziale. In queste situazioni, la decisione riguardante l'investimento iniziale del beneficiario dimostra già che questi sarebbe stato disposto e in grado di effettuare l'investimento anche senza gli aiuti. Di conseguenza, si ritiene una buona prassi per gli Stati membri giudicare ammissibili al finanziamento i progetti solamente a decorrere dalla data di approvazione della sovvenzione.
- 56.** Il Regno Unito (Inghilterra) ha applicato tale buona prassi. Negli altri Stati membri controllati, gli investimenti erano generalmente ammissibili a decorrere dalla data in cui era stata presentata la domanda. Gli auditor hanno rilevato che 25 dei 57 progetti visitati (cioè il 44 %) erano stati avviati prima che fosse stata presa la decisione di sovvenzione (cfr. **tabella**).
- 57.** Il rischio di effetto inerziale è stato valutato ulteriormente sulla base di interviste con i beneficiari e di prove documentali concernenti le fonti di finanziamento utilizzate per portare a termine il progetto, la redditività dell'investimento e la tempistica dell'investimento in relazione alla decisione di sovvenzione. L'analisi mostra che 35 dei 57 progetti (il 61 % del campione) sarebbero stati attuati comunque, anche se in alcuni casi su scala minore o in un periodo di tempo più lungo (cfr. **allegato II**). Ciò avveniva in particolare quando l'importo della sovvenzione era molto ridotto, come ad esempio in Svezia, dove più di un terzo delle sovvenzioni concesse ammontavano a circa 10 000 euro o meno. Inoltre, in Svezia, la Corte ha persino rilevato un caso in cui un progetto è stato approvato dopo il suo completamento (cfr. **riquadro 11**).

²² Relazione speciale n. 5/2010 «Attuazione dell'approccio Leader per lo sviluppo rurale», relazione speciale n. 8/2012 «Aiuti mirati all'ammodernamento delle aziende agricole» e relazione speciale n. 1/2013 «Il sostegno finanziario dell'UE all'industria di trasformazione alimentare è stato efficace ed efficiente nell'aggiungere valore ai prodotti agricoli?» (<http://eca.europa.eu>).

TABELLA

PROGETTI AVVIATI PRIMA DELL'APPROVAZIONE DELLA SOVVENZIONE

Stato membro	Numero totale di progetti sottoposti alle visite di audit	Progetti controllati avviati prima dell'approvazione
Repubblica ceca	11	4
Francia (Aquitania)	10	8
Italia (Campania)	9	3
Polonia	8	3
Svezia (Västra Götaland)	10	7
Regno Unito (Inghilterra: Yorkshire e Humber)	9	0
Totale	57	25

RIQUADRO 11

UNA FORTE INDICAZIONE DI EFFETTO INERZIALE: CONCESSIONE DEI FINANZIAMENTI DELL'UE IN FAVORE DI UN PROGETTO GIÀ PORTATO A TERMINE

In **Svezia** una sovvenzione di 240 000 corone svedesi (22 000 euro) è stata concessa per l'ampliamento di un'officina appartenente a un'azienda che svolge attività di manutenzione e riparazione di macchinari forestali. Il beneficiario ha presentato una domanda di sovvenzione incompleta nel maggio 2008, recante una descrizione di una riga del progetto e priva di piano aziendale. Successivamente, all'inizio del maggio del 2009, ha integrato la sua domanda di sovvenzione con le informazioni richieste dal consiglio provinciale. La decisione di concedere la sovvenzione è stata presa una settimana dopo e, nello stesso mese, il beneficiario ha trasmesso una richiesta di pagamento. Il progetto era già stato portato a termine nell'aprile 2009, prima che fosse presentata la domanda completa.

Durante la visita di audit della Corte, il beneficiario ha affermato di aver già deciso di intraprendere il progetto prima di venire a conoscenza della possibilità di una sovvenzione. Egli aveva stipulato un contratto di prestito bancario per un massimo di 1,2 milioni di corone svedesi (circa 110 000 euro), che avrebbe utilizzato per finanziare l'intero progetto qualora la sovvenzione non fosse stata concessa.

... E DI EFFETTO DI SPIAZZAMENTO

- 58.** L'effetto di spiazzamento rappresenta la misura in cui i benefici risultanti da un'attività finanziata utilizzando i fondi pubblici sono controbilanciati da una ridotta attività altrove. Un sussidio che consenta a un beneficiario di aumentare la propria quota di mercato a scapito di un concorrente non può avere alcun effetto netto su obiettivi politici quali la creazione di posti di lavoro. Tali sussidi non rappresentano quindi, a priori, un utilizzo efficiente dei fondi dell'UE e possono dar luogo a distorsioni del mercato a livello locale. Un certo grado di spiazzamento può, tuttavia, essere giustificato laddove vi sia un effetto netto sufficiente in termini di obiettivi politici.
- 59.** Come per l'effetto inerziale, il mezzo principale per ridurre il rischio ingiustificato di effetti di spiazzamento risiede nell'impianto delle misure. Il PSR dovrebbe stabilire la necessità della spesa (ad esempio analizzando la domanda attesa ed escludendo i settori in cui il mercato appare saturo), individuare esigenze sufficientemente forti da giustificare il prodursi di un eventuale effetto di spiazzamento e stabilire obiettivi e condizioni di ammissibilità che siano specifiche per tali esigenze. Come mostrato nella prima parte della presente relazione, questo non è stato fatto negli Stati membri controllati. I programmi di sviluppo rurale di Svezia e Regno Unito riconoscono comunque nell'effetto di spiazzamento un rischio potenziale per una sana gestione finanziaria.
- 60.** In fase di approvazione, le autorità degli Stati membri dovrebbero valutare le proposte di progetto tenendo conto del rischio di effetti di spiazzamento. Laddove è probabile che si verifichino effetti di spiazzamento, esse dovrebbero garantire che il contributo del progetto agli obiettivi delle misure sia sufficientemente elevato da giustificare la sovvenzione.
- 61.** Solo il Regno Unito²⁴ aveva adottato le misure necessarie per valutare e ridurre gli effetti di spiazzamento; nello specifico, le loro norme di attuazione escludono proposte «in settori dell'economia che hanno raggiunto un punto di saturazione, portando a un eccesso di offerta e danneggiando la produttività, e che provocano effetti di spiazzamento in imprese simili». Inoltre, la Corte ha individuato i seguenti elementi di buona prassi nel sistema di valutazione del Regno Unito, ossia un requisito per cui il beneficiario dimostri la domanda di mercato e descriva l'impatto sui concorrenti, la valutazione del rischio di effetti di spiazzamento nell'ambito della valutazione e della selezione del progetto, nonché i progetti respinti laddove l'effetto di spiazzamento risultasse probabile.

²³ Anche la Francia (Aquitania) ha previsto una valutazione dei rischi di effetto di spiazzamento per un tipo specifico di investimento in strutture per il campeggio.

- 62.** La Corte ha valutato i 57 progetti visitati in relazione al rischio di effetto di spiazzamento, basando tale verifica su un esame documentale e sulle discussioni con i beneficiari in merito ai propri prodotti aziendali, ai mercati e ai concorrenti, e alle ricadute dell'investimento su tali fattori. Per 19 progetti vi erano indicazioni di un rischio di effetto di spiazzamento (cfr. *allegato II*). Gli esempi di indicazioni di effetto di spiazzamento sono descritti nel *riquadro 12*. Per tre progetti il rischio di effetto di spiazzamento è stato considerato non applicabile, e per altri quattro la Corte non disponeva di elementi probatori sufficienti per valutarlo.

ECONOMICITÀ

- 63.** Il principio di economicità prevede che le risorse finanziarie debbano essere rese disponibili a tempo debito, in quantità e qualità appropriate e al miglior prezzo. Esiste il rischio che i beneficiari non cerchino di attuare i progetti ai costi più bassi compatibilmente con la qualità richiesta. In tal caso, il costo per l'UE e per i bilanci nazionali potrebbe essere inutilmente gonfiato. Tale situazione è antieconomica e inefficiente, e riduce i finanziamenti disponibili per altri progetti. La Commissione e gli Stati membri dovrebbero garantire che i costi del progetto proposti dai richiedenti delle misure 311-313 siano ragionevoli, e che le procedure amministrative siano le più semplici possibili per consentire un'attuazione efficace ed efficiente dei progetti a beneficio delle zone rurali.

RIQUADRO 12

ESEMPIO CHE DIMOSTRA IL RISCHIO DI EFFETTO DI SPIAZZAMENTO

Svezia. La misura 313 ha finanziato la costruzione di sale convegni per un centro visitatori. Il beneficiario offre conferenze di due giorni durante le quali circa 15 partecipanti vengono ospitati in un hotel nelle vicinanze. Un nuovo progetto di investimento promosso dal centro visitatori e finanziato con fondi dell'UE include la costruzione di strutture ricettive per un massimo di 20 persone. Le autorità svedesi non hanno considerato il rischio di spiazzamento al momento dell'approvazione della sovvenzione, nonostante il fatto che il progetto risulterà probabilmente in una perdita di attività per l'hotel ubicato nelle vicinanze in cui pernottano attualmente i partecipanti.

L'audit ha tuttavia rilevato esempi di buona prassi

Regno Unito (Inghilterra). Nel caso di un negozio di prodotti agricoli, l'agenzia di sviluppo regionale ha analizzato, nell'ambito della valutazione del progetto, quanto vicini fossero i negozi di prodotti agricoli concorrenti e la probabilità che tale vicinanza incidesse sulle loro attività. Il limitato effetto di spiazzamento è stato considerato giustificato alla luce della valutazione positiva fornita dalle autorità turistiche regionali.

SCARSE VERIFICHE SULLA RAGIONEVOLEZZA DEI COSTI

- 64.** L'articolo 24, paragrafo 2, lettera d), del regolamento (CE) n. 65/2011²⁵ specifica che gli Stati membri dovrebbero verificare la ragionevolezza dei costi dei progetti presentati, nell'ambito dei controlli amministrativi sulle domande di aiuto. Tale valutazione deve essere effettuata attraverso un sistema adeguato che preveda costi di riferimento, il confronto di una serie di offerte o un comitato di valutazione.
- 65.** La Corte ha rilevato che la Francia non ha applicato nessuna di queste procedure. Tale circostanza è aggravata dal fatto che nel 2008 la Commissione aveva già chiesto alle autorità francesi di introdurre un sistema per verificare la ragionevolezza dei costi nell'ambito delle verifiche amministrative e ha applicato, in passato, una correzione finanziaria per questo tipo di debolezze riguardanti altre misure di investimento.
- 66.** Gli altri Stati membri controllati hanno applicato sistemi pertinenti, consistenti in norme specifiche sugli appalti, verifiche rispetto ai costi ordinari o una combinazione di entrambi. Comunque, tali controlli variavano in termini di qualità. La Corte ha individuato casi di inosservanza delle norme UE in Svezia e significative debolezze nella Repubblica ceca, in Italia (Campania) e Polonia, come ad esempio verifiche incomplete, superficiali e scarsamente documentate (cfr. **riquadro 13**). A seguito della visita della Corte, le autorità italiane hanno emesso un provvedimento di revoca per gli aiuti concessi a un comune (46 780 euro), in parte dovuto a problemi relativi all'offerta selezionata e al prezzo accettato per i servizi finanziati.

²⁴ Regolamento (UE) n. 65/2011 della Commissione, del 27 gennaio 2011, che stabilisce modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio per quanto riguarda l'attuazione delle procedure di controllo e della condizionalità per le misure di sostegno dello sviluppo rurale (GU L 25 del 28.1.2011, pag. 8).

ESEMPI DI NORME E VERIFICHE CARENTI E DI «BUONA PRASSI» OSSERVATI NEGLI STATI MEMBRI

Svezia. Il metodo solitamente utilizzato per stabilire la ragionevolezza dei costi è quello di chiedere ai richiedenti di fornire due preventivi per i costi, che rappresentino almeno il 25 % del totale. Ciò significa che il promotore di un progetto non deve dimostrare, fino al 75 % dell'importo totale proposto, che i costi siano ragionevoli.

La spesa ammissibile non si limita agli importi indicati e i beneficiari possono pertanto presentare dichiarazioni di spesa superiori agli importi (accettati come «ragionevoli») e ricevere comunque l'intera sovvenzione fintantoché non ottengano prezzi più bassi per altri elementi (per i quali la «ragionevolezza» non è stata controllata), o evitando di acquistare altri elementi previsti nella domanda. Tale prassi non produce risparmi per il bilancio dell'UE, poiché il beneficiario può utilizzare i «risparmi» per acquistare ulteriori elementi fino al massimale del costo complessivo approvato per il progetto.

In uno dei progetti controllati, non è stato fornito nessun preventivo per 2,5 milioni di corone svedesi, pari a 290 000 euro, relativi alla costruzione e all'equipaggiamento di un nuovo ristorante e di una struttura ricettiva separata (sovvenzione: 900 000 corone svedesi, ovvero 94 000 euro, tasso di sovvenzione: 30 %). Nel fascicolo del progetto non vi era alcuna menzione delle misure atte a verificare che i costi fossero ragionevoli.

Italia (Campania). In Italia, l'unica verifica effettuata dalle autorità provinciali sulla ragionevolezza dei costi per le spese generali mirava ad accertare che il loro valore non superasse i massimali indicati nell'invito a presentare proposte, senza considerare la natura e l'ambito dettagliati dei servizi resi (in genere, servizi di consulenza). Ad esempio, per un semplice progetto relativo all'acquisto di un nuovo autobus, il consulente ha addebitato un onorario di 15 000 euro (5,1 % del prezzo dell'autobus); tale onorario era ammissibile al sostegno pubblico.

Inoltre, per alcuni progetti, i macchinari e/o le attrezzature sono stati forniti da società diverse da quelle selezionate dall'esperto indipendente e autorizzate dal valutatore esperto. In un caso, il beneficiario ha affermato di aver attribuito il contratto per la creazione di un sito Internet a un amico che era in grado di realizzare il lavoro allo stesso prezzo della società selezionata dall'esperto. Gli auditor hanno tuttavia rilevato che, al momento dell'audit (marzo 2012), il sito Internet non era pienamente operativo, nonostante la fattura fosse stata saldata il 9 agosto 2010. Il sito Internet incompleto non era stato notato durante la visita effettuata nell'ambito delle verifiche precedenti il pagamento.

La Corte ha individuato le seguenti buone prassi: in **Inghilterra**, le ispezioni effettuate ai sensi degli articoli 27 e 30 del regolamento (CE) n. 1975/2006 (5 % al pagamento e l'1 % ex post) prevedevano verifiche per le note di accredito e gli sconti. In **Italia (Campania)**, nel bando del 2011, la Regione ha previsto il requisito di allegare all'offerta il listino prezzi pubblicato del venditore e di indicare gli eventuali sconti praticati.

L'ONERE AMMINISTRATIVO IMPEDISCE L'ATTUAZIONE EFFICACE ED EFFICIENTE DEI PROGRAMMI

- 67.** Come indicato nel paragrafo 63, le procedure degli Stati membri non devono essere eccessivamente lunghe e gravose tali da dissuadere i richiedenti dal presentare proposte di progetto. Questo rischio è particolarmente evidente per i potenziali beneficiari che non possono permettersi di correre il rischio che la loro domanda di sovvenzione venga respinta, trovandosi poi a dover finanziare interamente il progetto oppure a ritardare l'investimento e perdere potenziali opportunità aziendali.
- 68.** L'onere amministrativo e i relativi costi e ritardi burocratici costituiscono fattori che ostacolano il raggiungimento degli obiettivi del programma, in particolare quando non sono giustificati dalla selezione di progetti più efficaci (cfr. **riquadro 14**).

RIQUADRO 14

UN SISTEMA CHE RIDUCE E UN ALTRO CHE NON RIDUCE L'ONERE DEL RICHIEDENTE

Regno Unito (Inghilterra). Le autorità britanniche hanno analizzato settimanalmente i brevi formulari di manifestazione di interesse e hanno fornito un riscontro ai richiedenti sulla probabile ammissibilità del progetto e sulla misura in cui questo corrispondeva alle priorità della regione. Questa procedura ha evitato ai richiedenti la spesa per la preparazione di una domanda completa che probabilmente sarebbe stata respinta, riducendo al contempo l'onere amministrativo per la valutazione ecc. Per ciascun progetto sono stati nominati dei facilitatori di imprese rurali per assistere il richiedente nella presentazione della domanda.

Una volta che il promotore aveva presentato la domanda, il processo di selezione è durato circa nove settimane. La valutazione ha riguardato la corrispondenza strategica con le priorità regionali, l'innovazione, l'effetto moltiplicatore, la domanda del prodotto/servizio, la sostenibilità finanziaria, la ragionevolezza dei costi, i prodotti e i risultati della proposta, l'effetto inerziale e il rapporto costi-benefici del finanziamento pubblico.

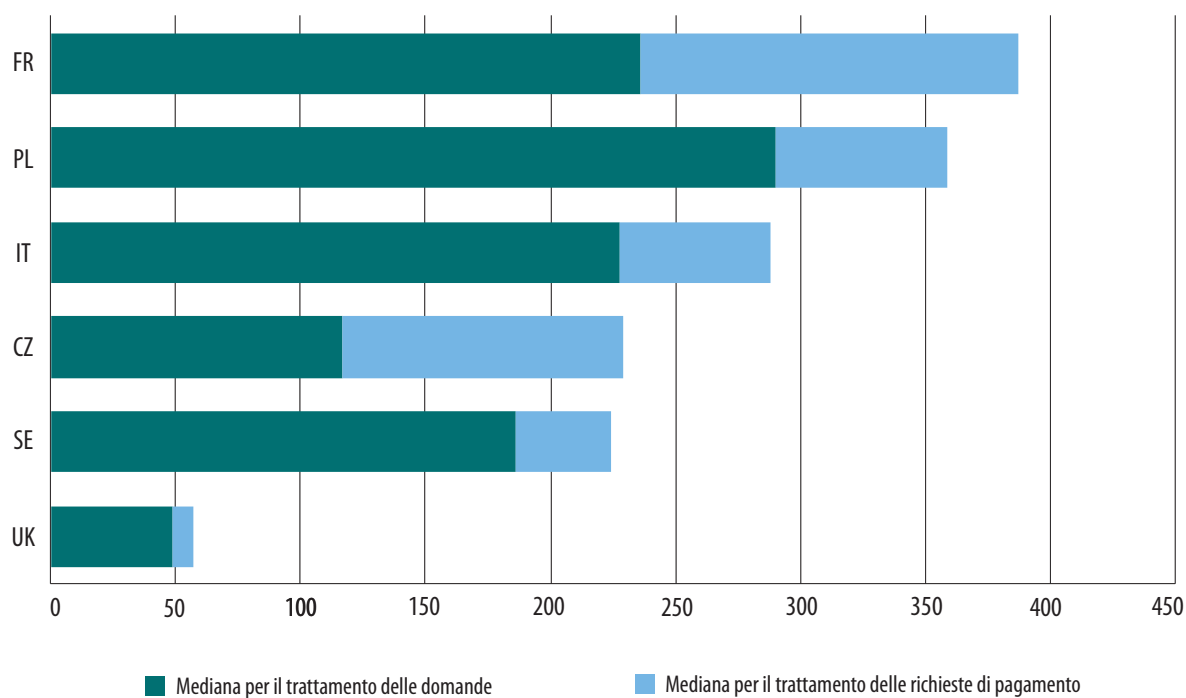
Polonia. In Polonia, la procedura di approvazione della maggior parte delle domande è durata più di 6 mesi, e più di un anno per il 55 % delle domande relative alla misura 312. Le ragioni principali di questi ritardi erano la scarsa qualità/l'incompletezza delle domande e le norme flessibili che consentivano ai beneficiari di modificare la loro domanda per due volte durante ogni fase della valutazione. I criteri di selezione stabiliti dalle autorità polacche non hanno valutato la «qualità dei singoli progetti», poiché si riferivano agli indicatori quantificabili relativi alle caratteristiche dell'azienda (ad esempio dimensioni, nessun uso precedente di fondi dell'UE) o alla zona in cui erano localizzati. Non vi è stata alcuna valutazione dei vantaggi relativi delle proposte di progetto.

69. In Francia, Italia (Campania), Polonia e Svezia, ci sono voluti sette-otto mesi²⁶ per trattare le domande di sovvenzione (cfr. **grafico 1**). Inoltre, le autorità francesi hanno impiegato circa cinque mesi per trattare le domande di pagamento ed effettuare i pagamenti finali, con casi estremi superiori a un anno. La Corte ritiene che tale tempistica sia esageratamente lunga, dati il modesto valore e il basso livello di complessità della maggior parte dei progetti finanziati nell'ambito delle misure 311-313.

²⁵ Valore mediano (in giorni del calendario).

GRAFICO 1

TRATTAMENTO DELLE DOMANDE E DELLE RICHIESTE DI PAGAMENTO (IN GIORNI DI CALENDARIO)



- 70.** I ritardi nell'approvazione dei progetti e dei pagamenti possono incidere negativamente sulla tempestiva realizzazione del progetto e sulla portata dei progetti finanziati e, in ultima istanza, sulla situazione economica del richiedente (cfr. **riquadro 15**).
- 71.** In Italia (Campania), Francia (Aquitania) e nella Repubblica ceca, i titolari del progetto intervistati ritenevano che le procedure dei propri paesi fossero troppo gravose. Inoltre, è opportuno notare che la Corte ha controllato solo i progetti portati a termine con esito positivo, senza considerare pertanto i richiedenti dissuasi dagli oneri o dai ritardi amministrativi. Inoltre, la maggior parte dei beneficiari si è avvalsa di consulenti per redigere le domande, a volte con un costo significativo, in parte perché non ritenevano di essere in grado di farlo personalmente.

RIQUADRO 15

I SISTEMI DI PAGAMENTO POSSONO FAVORIRE O OSTACOLARE I BENEFICIARI

Regno Unito (Inghilterra). Nel Regno Unito il sistema ha fornito ai beneficiari una relativa certezza sull'approvazione del progetto e sulle date di pagamento, consentendo l'organizzazione dei finanziamenti a breve termine e incoraggiando le società, che in caso contrario non avrebbero potuto farsi carico dei costi dei progetti, ad assumere sovvenzioni. Inoltre, i partecipanti sono stati informati in anticipo sulle date delle riunioni del comitato di selezione e la presentazione della domanda era calendarizzata per una specifica riunione del comitato stesso. Per le domande di pagamento, i promotori del progetto sono stati informati circa la possibilità di pianificare il pagamento delle loro sovvenzioni nel mese successivo alla presentazione della richiesta. La Corte ha ritenuto che questi fossero esempi di buona prassi.

Italia (Campania). Per poter ricevere un anticipo, i beneficiari sono tenuti a presentare una fideiussione che garantisca l'importo richiesto. La procedura per il trattamento delle garanzie dell'organismo pagatore italiano (AGEA) è divenuta pienamente operativa da maggio 2010, sebbene l'invito a presentare proposte fosse già stato pubblicato nel 2008. Ciò ha comportato gravi ritardi per gli anticipi, che hanno in seguito influito sull'attuazione del programma: su 430 progetti approvati nel periodo 2008-2011, solo 27 erano in fase di pagamento finale (6 %) nel 2012. I beneficiari hanno affrontato ulteriori problemi per lo svincolo delle garanzie che hanno portato a casi in cui, al momento dell'audit nel marzo 2012, alcuni beneficiari sostenevano ancora costi significativi relativi alla garanzia, pur avendo ricevuto i pagamenti finali nel 2011.

PARTE TERZA — SONO STATI EFFETTIVAMENTE FINANZIATI PROGETTI EFFICACI ED EFFICIENTI?

- 72.** Le informazioni sulla performance relative all'efficacia e all'efficienza della spesa per lo sviluppo rurale sono necessarie per dimostrare quanto realizzato con il bilancio dell'UE e che quest'ultimo sia stato speso bene (obbligo di rendere conto); tali informazioni sono da utilizzare per migliorare l'efficienza e l'efficacia del bilancio dell'UE informando sulla gestione corrente (bandi o decisioni di sovvenzione), individuando i miglioramenti da apportare nel periodo di programmazione in corso, nonché informando il processo decisionale sulla politica futura.
- 73.** Al fine di mostrare quanto realizzato con il bilancio dell'UE speso per le misure di diversificazione, gli Stati membri dovrebbero raccogliere dati sui risultati conseguiti dai progetti. Nell'ambito del quadro comune per il monitoraggio e la valutazione (QCMV), gli Stati membri devono raccogliere informazioni almeno per gli indicatori comuni di prodotto e di risultato (cfr. nota 12). I due indicatori di risultato comuni stabiliti per le misure 311-313 dovrebbero fornire informazioni in merito alla prestazione dei progetti in termini di aumento del valore aggiunto lordo (VAL) non agricolo²⁷ e del numero lordo di posti di lavoro creati.
- 74.** La Corte ha esaminato i sistemi di raccolta e di monitoraggio dei dati nei sei Stati membri, e ha ravvisato, come nelle precedenti relazioni²⁸, un'assenza di informazioni pertinenti e affidabili per trarre conclusioni sull'efficacia di tali misure. Gli auditor hanno pertanto misurato i risultati del progetto (in termini dei due indicatori QCMV di cui sopra) e il raggiungimento degli obiettivi specifici del progetto, ove possibile, sulla base degli elementi probatori acquisiti durante le visite ai progetti.

MANCANO INFORMAZIONI PER UN MONITORAGGIO EFFICACE E I RISULTATI DEI PROGETTI EVIDENZIANO UN QUADRO DISOMOGENEO IN TERMINI DI EFFICIENZA ED EFFICACIA

- 75.** Dato l'elemento di cofinanziamento e indipendentemente dal lavoro di monitoraggio e di valutazione richiesto dal QCMV, le autorità degli Stati membri dovrebbero essere interessate direttamente al monitoraggio dei progetti che rappresenta uno strumento importante per seguirne lo stato di avanzamento e per avere informazioni sul raggiungimento dei risultati attesi e degli obiettivi del PSR. Ciò potrebbe essere attuato dagli Stati membri utilizzando le informazioni amministrative e di controllo disponibili e raccogliendo periodicamente informazioni pertinenti presso i beneficiari, almeno fino alla scadenza, prevista dall'articolo 72 del regolamento (CE) n. 1698/2005, del periodo di cinque anni per mantenere le attività.

²⁶ Per misurare il VAL delle imprese finanziate, la nota di orientamento I degli orientamenti del QCMV suggerisce di utilizzare il seguente schema: «Prodotto totale — consumo intermedio totale». La nota di orientamento riconosce che un cambiamento di VAL nel corso degli anni può essere riconducibile a fattori diversi dal sostegno ricevuto.

²⁷ Cfr. relazioni speciali n. 8/2012 e n. 1/2013 (<http://eca.europa.eu>).

- 76.** Dall'audit è emerso che gli Stati membri non hanno monitorato l'esito a breve e medio termine dei progetti sia in termini dei risultati conseguiti nell'affrontare gli obiettivi del PSR, sia in termini degli obiettivi fissati per il progetto stesso. Ciò è stato ostacolato dalla mancanza di obiettivi e finalità chiari, specifici e realistici nella domanda e/o nella decisione di sovvenzione (cfr. **riquadro 16**). Alla data dell'audit, la Francia (Aquitania) non aveva presentato neppure le informazioni di monitoraggio obbligatorie richieste dal QCMV.
- 77.** Gli auditor hanno notato che le informazioni sul monitoraggio fornite dagli Stati membri controllati non erano affidabili. I dati raccolti dagli Stati membri erano in gran parte basati su stime sia al momento della domanda (Italia, Svezia e Repubblica ceca) che al momento della richiesta di pagamento finale (Regno Unito). Inoltre, i dati provenienti da indagini di monitoraggio dei beneficiari non erano stati verificati da parte delle autorità (Polonia e Repubblica ceca). Gli auditor hanno individuato una serie di incongruenze ed errori nei dati riportati, e in particolare differenze tra le previsioni e i dati effettivi (cfr. esempi nel **riquadro 17**).
- 78.** Sebbene dati attendibili in merito al raggiungimento degli obiettivi e dei risultati dei progetti avrebbero potuto essere ottenuti dalle autorità degli Stati membri nel corso delle verifiche in loco e delle ispezioni ex post, l'audit ha rivelato che questo controllo non rientrava nelle procedure. In Italia, ad esempio, sebbene un progetto fosse stato sottoposto a diverse verifiche sull'esistenza degli acquisti e dei lavori dopo la sua attuazione, nessuna di esse ha evidenziato il fatto che le entrate effettive erano ben al di sotto delle previsioni contenute nella domanda.
- 79.** Dato che non erano disponibili informazioni affidabili sul monitoraggio e che, a livello di programmazione, non vi era certezza sul fatto che il sostegno per le misure dell'asse 3 fosse diretto ai progetti che meglio soddisfano gli obiettivi delle misure, gli auditor della Corte hanno valutato l'efficienza e l'efficacia dei 57 progetti controllati sulla base delle informazioni fornite nel corso delle visite di audit. L'analisi mostra che la maggior parte dei progetti ha raggiunto gli obiettivi in termini di realizzazione fisica e di effetti positivi sul VAL, ma quelli il cui obiettivo era la creazione di posti di lavoro hanno registrato esiti modesti in termini occupazionali (cfr. **allegato II**).

RIQUADRO 16

OBIETTIVI GENERICI PORTANO A UNA SITUAZIONE IN CUI «MIGLIORARE LA BIODIVERSITÀ» È ACCETTATO COME OBIETTIVO PER UNA PASTICCERIA

Per un progetto in **Italia (Campania)** riguardante la ristrutturazione di una pasticceria (misura 312), sono stati dichiarati nella domanda i seguenti obiettivi evidentemente non pertinenti: «[...] bilanciamento di situazioni ad alto rischio, come lo spopolamento dello spazio rurale, riduzione del divario con le aree più sviluppate [...], miglioramento della biodiversità nonché delle conoscenze agricole tradizionali». Questi obiettivi non possono essere quantificati o misurati per un tale progetto.

RIQUADRO 17

ESEMPI DI INCONGRUENZE NEI DATI SUL MONITORAGGIO RACCOLTI DAGLI STATI MEMBRI

Svezia. I dati relativi agli indicatori QCMV sono stati compilati sulla base di informazioni sul progetto raccolte dai beneficiari in fase di domanda di sovvenzione (il piano aziendale e le previsioni finanziarie) e non sono stati aggiornati in base a ciò che è stato effettivamente realizzato. Per il progetto di un ristorante e di una struttura ricettiva, gli elementi probatori ottenuti durante la visita hanno mostrato che i dati QCMV per il valore aggiunto lordo erano stati sovrastimati a 1 800 000 corone svedesi (202 000 euro), rispetto al risultato reale di 238 000 corone svedesi (27 000 euro), e tre posti di lavoro ETP erano stati riportati nella banca dati QCMV a fronte di un risultato reale di un posto di lavoro ETP creato con l'investimento finanziato.

Regno Unito (Inghilterra). Gli elementi probatori ottenuti in occasione delle visite ai progetti mostrano che i risultati registrati nella banca dati QCMV non erano accurati. In cinque dei nove casi controllati, i dati sui posti di lavoro creati e sui posti di lavoro salvaguardati erano stati sovrastimati, mentre negli altri casi erano stati sottostimati.

Polonia. Il dato relativo al VAL non agricolo dichiarato da un beneficiario nell'indagine di monitoraggio non ha potuto essere riconciliato con i dati sul reddito raccolti durante la visita di audit. Il VAL dichiarato era superiore alla produzione totale dell'impresa finanziata, il che non è possibile in base alla definizione stessa di valore aggiunto lordo.

- 80.** Anche se può apparire che i progetti abbiano conseguito le realizzazioni materiali attese (ad esempio la costruzione di un edificio, l'acquisto di un veicolo), gli obiettivi delle misure intese a diversificare l'economia rurale non sono stati necessariamente realizzati. Ciò è avvenuto quando lo scopo dell'investimento non era in linea (o era solo parzialmente in linea) con gli obiettivi della misura (11 progetti in totale: tre in Francia e Polonia, due in Svezia e Italia, e uno nella Repubblica ceca) e/o laddove vi erano chiari segnali di non sostenibilità (due casi nella Repubblica ceca) o che l'azienda fosse fallita (un progetto in Francia).
- 81.** La Corte ha trovato casi indicanti che i fondi dell'UE per lo sviluppo del settore turistico o per sostenere le microimprese erano stati spesi per investimenti che erano almeno in parte utilizzati per fini privati (cfr. **riquadro 18** per alcuni esempi).

RIQUADRO 18

INVESTIMENTI CHE NON HANNO EFFICACEMENTE CONTRIBUITO ALLO SVILUPPO DEL SETTORE TURISTICO E AL SOSTEGNO DI INIZIATIVE IMPRENDITORIALI

Italia (Campania). Al momento della visita in loco di un progetto di agriturismo, un appartamento ristrutturato con i fondi della misura 311 risultava utilizzato da un membro della famiglia del beneficiario, il che significa che l'azione non ha pienamente contribuito all'obiettivo della misura di aumentare il VAL non agricolo mediante una diversificazione delle attività.

Polonia. Indicazioni di uso privato sono state individuate in un progetto per l'acquisto di attrezzature d'ufficio che ha ricevuto aiuti con la misura 312. Un divano in pelle per ricevere clienti è stato trovato in casa del beneficiario (i cui locali ospitavano anche l'azienda) e utilizzato in un soggiorno. Per questo progetto non è stata effettuata alcuna visita precedente al pagamento, la quale avrebbe potuto sollevare dubbi da parte degli ispettori circa il potenziale uso privato dei beni finanziati.

I PROGETTI DI DIVERSIFICAZIONE POSSONO CONTRIBUIRE A RAFFORZARE LA PERFORMANCE FINANZIARIA DEGLI AGRICOLTORI...

- 82.** 33 delle aziende finanziate (58 %) sono riuscite ad aumentare il loro VAL non agricolo; tuttavia, per otto di questi casi, vi era un nesso debole tra tale incremento e l'investimento sovvenzionato. Non è stato possibile calcolare il VAL per cinque progetti controllati in Polonia e nella Repubblica ceca perché soggetti a norme contabili semplificate. Malgrado tale situazione, le autorità non avevano introdotto un sistema per raccogliere dati affidabili. Non è stato possibile valutare l'incremento del VAL per altri sei progetti (in Polonia e Italia) perché o era troppo presto per valutarne l'impatto finanziario o il beneficiario non aveva fornito i dati finanziari del caso. Sei progetti non hanno generato un incremento del VAL non agricolo.

... MA QUANDO MIRANO A CREARE POSTI DI LAVORO SONO EFFICACI SOLO PARZIALMENTE...

- 83.** Dei 27 progetti intesi a creare posti di lavoro, solo 13 hanno realizzato gli obiettivi stabiliti (sebbene la Corte nutra dubbi in due casi circa la sostenibilità dei posti di lavoro creati), mentre nove progetti hanno creato solo in parte il numero di posti di lavoro previsto e cinque non hanno creato alcun posto di lavoro. Dall'audit è emerso che i posti di lavoro sono stati in gran parte creati come previsto in quegli Stati membri in cui la creazione di posti di lavoro è stata posta come condizione della sovvenzione e sono stati effettuati controlli mirati per garantire il rispetto di questa condizione. Ciò è avvenuto in Polonia, nella Repubblica ceca (per alcune sotto-misure) e nel Regno Unito (cfr. paragrafo 37). Per contro, gli auditor hanno notato che l'impatto sulla creazione di posti di lavoro è stato minore per i progetti controllati in Francia, Italia e Svezia, dove non si è applicato questo tipo di condizione e non sono stati effettuati controlli mirati (cfr. *allegato II*).

... ED È IGNOTO L'EFFETTO SUL MANTENIMENTO DEI POSTI DI LAVORO

- 84.** Sebbene i progetti non possano essere tutti diretti a creare posti di lavoro, gli investimenti possono mantenere o salvaguardare i posti di lavoro. Tuttavia, il quadro di monitoraggio e di valutazione non obbliga gli Stati membri a raccogliere tali dati. Solo il Regno Unito (Inghilterra) ha definito un ulteriore indicatore nella sua banca dati QCMV, che quantifica i «posti di lavoro salvaguardati» come quei posti di lavoro che sarebbero stati persi qualora l'investimento sovvenzionato non fosse stato effettuato, anche se l'applicazione di questa definizione è stata incoerente. In un progetto che prevedeva la salvaguardia di due posti di lavoro, la Corte ha osservato che il numero indicato avrebbe dovuto essere zero. In Polonia, l'audit ha rivelato che i dati sui posti di lavoro mantenuti sono stati riportati ma confusi con i dati sulla creazione di posti di lavoro. Di conseguenza, gli auditor non sono stati in grado di trarre conclusioni in merito all'impatto dei progetti sui posti di lavoro salvaguardati o mantenuti, poiché non vi erano elementi probatori per svolgere una valutazione a livello di Stati membri e beneficiari.

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

- 85.** Nell'ambito della politica di sviluppo rurale, gli Stati membri possono utilizzare il bilancio dell'UE per finanziare progetti che cercano di diversificare l'economia rurale al fine di sostenere la crescita, l'occupazione e lo sviluppo sostenibile nelle zone rurali. Ciò avviene mediante il cofinanziamento, dell'UE e degli Stati membri, di progetti nei settori della diversificazione verso attività non agricole, creazione di microimprese e incentivazione di attività turistiche.
- 86.** Il presente audit si è proposto di rispondere al seguente quesito: «Per quel che riguarda le misure per la diversificazione dell'economia rurale, gli Stati membri e la Commissione hanno conseguito un rapporto costi-benefici ottimale?». La Corte conclude che, nel complesso, la Commissione e gli Stati membri sono riusciti a conseguire con le misure per la diversificazione dell'economia rurale un rapporto costi-benefici ottimale solo in misura limitata, poiché gli aiuti non sono stati sistematicamente indirizzati ai progetti che con maggiore probabilità potevano realizzare l'obiettivo delle misure. Ciò è dovuto alla mancanza di una chiara definizione delle esigenze di intervento o di specifici obiettivi nei PSR, all'adozione di criteri di ammissibilità generici che non hanno limitato i progetti a quelli che con maggiore probabilità potevano realizzare la diversificazione, e a criteri di selezione che non hanno portato alla scelta dei progetti più efficaci o che non sono stati applicati affatto.
- 87.** Troppo spesso, e in particolare all'inizio del periodo di programmazione, la selezione dei progetti è stata indotta più dall'esigenza di spendere i fondi assegnati piuttosto che dalla qualità dei progetti stessi. In alcuni Stati membri controllati aventi a disposizione una dotazione finanziaria sufficiente, sono stati finanziati tutti i progetti ammissibili, indipendentemente dall'esito della valutazione degli stessi da parte dei rispettivi sistemi di selezione. La priorità assoluta della creazione di posti di lavoro non è stata adeguatamente perseguita, il monitoraggio non ha consentito di ottenere un quadro reale dei posti di lavoro creati e vi è stata una mancanza di gestione attiva, in particolare quando era evidente che gli obiettivi fissati non sarebbero stati raggiunti.
- 88.** Gli Stati membri non hanno ridotto a sufficienza i rischi di effetto inerziale e di spiazzamento, e pertanto non hanno garantito l'utilizzo più efficiente delle risorse. I controlli degli Stati membri sulla ragionevolezza dei costi non hanno ridotto a sufficienza il rischio di spesa eccessiva e ci sono stati esempi di oneri amministrativi eccessivi e di pagamenti tardivi.
- 89.** Tali debolezze e le relative raccomandazioni della Corte sono ulteriormente sviluppati di seguito.

- 90.** Una migliore individuazione degli obiettivi del sostegno allo sviluppo rurale è un aspetto fondamentale per migliorare l'efficienza a livello di misura. Poiché l'individuazione degli obiettivi si basa sull'individuazione delle aree prioritarie, dei beneficiari o dei tipi di attività o risultati, la sua efficacia dipende soprattutto dalla qualità della strategia su cui si basa il programma. Pertanto, una migliore individuazione degli obiettivi deriverà dal miglioramento dell'elaborazione delle strategie e soprattutto da un quadro chiaro su come la diversificazione possa o intende contribuire a una crescita sostenibile (cioè la logica d'intervento). Tuttavia, la maggior parte dei PSR che sono stati controllati non ha indicato gli effetti che prevede di realizzare e non ha spiegato come l'erogazione di finanziamenti nell'ambito delle misure di diversificazione migliorerebbe la sostenibilità economica della zona rurale. Nonostante ciò, la Commissione ha approvato tali PSR.

RACCOMANDAZIONE 1

Nei rispettivi PSR, gli Stati membri dovrebbero individuare in modo chiaro come e perché l'intervento pubblico per gli investimenti in attività non agricole possa contribuire a correggere ad esempio le disfunzioni del mercato relative agli ostacoli all'occupazione e alla crescita.

I PSR dovrebbero definire obiettivi specifici e misurabili in relazione a tali esigenze.

La Commissione dovrebbe approvare solo PSR che presentino strategie motivate ed esaurienti, con una chiara logica d'intervento che mostri in che modo la politica contribuirà agli obiettivi strategici intesi a creare condizioni di crescita e opportunità occupazionali.

- 91.** Le condizioni di ammissibilità stabilite da alcuni Stati membri non hanno limitato gli aiuti alle attività in favore della diversificazione dell'economia rurale verso attività non agricole. Inoltre, la normativa dell'UE impone agli Stati membri di stabilire criteri di selezione; questi dovrebbero consentire di dare priorità ai progetti ammissibili più efficaci e più efficienti, e fornire una base per respingere quelli che non offrono un rapporto costi-benefici ottimale. Solo quattro dei sei Stati membri/regioni controllati hanno stabilito criteri di selezione, che tuttavia non sempre sono stati messi in pratica.

- 92.** Quando gli Stati membri controllati disponevano ancora di fondi nell'ambito della dotazione finanziaria, essi hanno finanziato tutti i progetti ammissibili, indipendentemente dalla loro efficacia ed efficienza. In seguito, nel periodo in cui i finanziamenti erano scarsi, i progetti «migliori» sono stati respinti.

RACCOMANDAZIONE 2

Gli Stati membri dovrebbero stabilire e applicare coerentemente criteri per garantire la selezione dei progetti più efficaci e sostenibili a fronte dei loro obiettivi specifici, al fine di sviluppare attività non agricole e promuovere l'occupazione. La capacità dei progetti di produrre effetti positivi sull'occupazione e sul reddito dovrebbe essere presa in considerazione nell'impianto della futura politica ed essere considerata con maggiore attenzione dagli Stati membri nei loro sistemi di selezione dei progetti. Tali sistemi di selezione dovrebbero sistematicamente stabilire una soglia minima, tenendo conto della «qualità del progetto». Dovrebbero essere effettuati controlli mirati per garantire il rispetto di tali criteri, ad esempio nel corso delle verifiche in loco ed ex post.

La Commissione dovrebbe garantire che tali criteri siano costantemente e correttamente applicati, non solo quando le dotazioni finanziarie sono carenti.

- 93.** La Corte ha rilevato che gli Stati membri non hanno sistematicamente concentrato i finanziamenti sui progetti per i quali vi era una comprovata esigenza di sostegno pubblico. Di conseguenza, la probabilità di effetto inerziale è elevata e i risultati conseguiti dai progetti non possono essere necessariamente attribuiti alla sovvenzione. Inoltre, tali sussidi possono costituire uno spreco di risorse già scarse quando portano a distorsioni del mercato a livello locale (determinando cioè un effetto di spiazzamento). Solo uno Stato membro ha preso in considerazione questi rischi in sede di valutazione dei progetti.

RACCOMANDAZIONE 3

La Commissione e gli Stati membri dovrebbero promuovere l'adozione delle migliori prassi in relazione al contenimento dei rischi di effetto inerziale e di spiazzamento. Ciò impone agli Stati membri di selezionare progetti per i quali vi sia una dimostrabile esigenza di sostegno pubblico (e che siano in grado di produrre un valore aggiunto). Gli Stati membri dovrebbero considerare i rischi di effetto inerziale e di spiazzamento sia nella preparazione dei rispettivi PSR che durante la selezione dei progetti. La Commissione dovrebbe invitare gli Stati membri ad adottare la prassi in base alla quale la spesa per investimenti è ammissibile solo se sostenuta dopo la data di approvazione della sovvenzione.

- 94.** La Corte ha individuato debolezze nei sistemi messi in atto dagli Stati membri per valutare la ragionevolezza dei costi del progetto. Tali debolezze aumentano il rischio che i fondi pubblici vengano spesi senza tenere in debita considerazione il principio di economicità.

RACCOMANDAZIONE 4

Gli Stati membri dovrebbero ridurre il rischio relativo all'economicità mediante una valutazione sistematica dei costi che non si limiti solo alle questioni di ammissibilità, e i risultati di tale valutazione dovrebbero essere adeguatamente documentati. Ove fattibile, andrebbero definiti valori di riferimento (*benchmark*) per le voci di costo comuni, per facilitare la valutazione dei costi nelle proposte di progetto.

La Commissione dovrebbe accertarsi che gli Stati membri dispongano di sistemi efficaci per effettuare controlli sulla ragionevolezza dei costi.

- 95.** Il QCMV è stato istituito come strumento di monitoraggio e valutazione per gli Stati membri e la Commissione. La Corte ha riscontrato che esso non genera dati affidabili che possano essere utilizzati per monitorare l'efficace attuazione delle misure e individuare i problemi e le soluzioni in modo tempestivo. Inoltre, la Commissione e gli Stati membri non hanno utilizzato le informazioni ottenute dal monitoraggio per gestire attivamente tali misure al fine di migliorarne l'efficacia.
- 96.** Per quel che riguarda la creazione di posti di lavoro, la priorità assoluta dell'asse 3, gli Stati membri controllati non sono stati in grado di fornire informazioni accurate sui posti di lavoro creati o mantenuti e, quando gli obiettivi non venivano raggiunti, non hanno adattato la spesa per tener conto di tale aspetto.

RACCOMANDAZIONE 5

La Commissione e gli Stati membri dovrebbero garantire che, per il prossimo periodo di programmazione, si ottengano informazioni pertinenti e affidabili per facilitare la gestione e il monitoraggio delle misure e per dimostrare in che misura gli aiuti concessi stiano contribuendo al raggiungimento delle priorità dell'UE. Gli Stati membri dovrebbero inoltre garantire che i progetti per cui sono stanziati i fondi abbiano obiettivi chiari e specifici. Gli obiettivi dovrebbero essere quantificati dove possibile, per favorire l'attuazione e il monitoraggio dei progetti e per fornire un riscontro utile all'autorità di gestione.

I target relativi alla creazione di posti di lavoro dovrebbero essere realistici e il numero dei posti di lavoro creati dovrebbe essere accuratamente monitorato, le misure dovrebbero essere gestite meglio per tutto il periodo di programmazione e, in particolare, allorché risulta evidente che i target non saranno raggiunti.

Gli Stati membri dovrebbero essere incoraggiati a sviluppare indicatori su misura che ne riflettano il contesto specifico e le relative esigenze ai fini della gestione e valutazione.

- 97.** L'onere amministrativo dovrebbe essere ridotto quanto più possibile; soprattutto per quel che riguarda i progetti più piccoli; i ritardi eccessivi dei pagamenti possono scoraggiare i beneficiari.

RACCOMANDAZIONE 6

La Commissione e gli Stati membri dovrebbero intensificare i loro sforzi per ridurre l'onere amministrativo e garantire che i pagamenti siano corrisposti in un lasso di tempo ragionevole. Si potrebbe pensare a una procedura per accelerare gli investimenti su piccola scala e i relativi pagamenti (periodi più brevi per il trattamento delle domande).

La presente relazione è stata adottata dalla Sezione I, presieduta da Ioannis SARMAS, Membro della Corte dei conti, a Lussemburgo, nella riunione del 5 giugno 2013.

Per la Corte dei conti

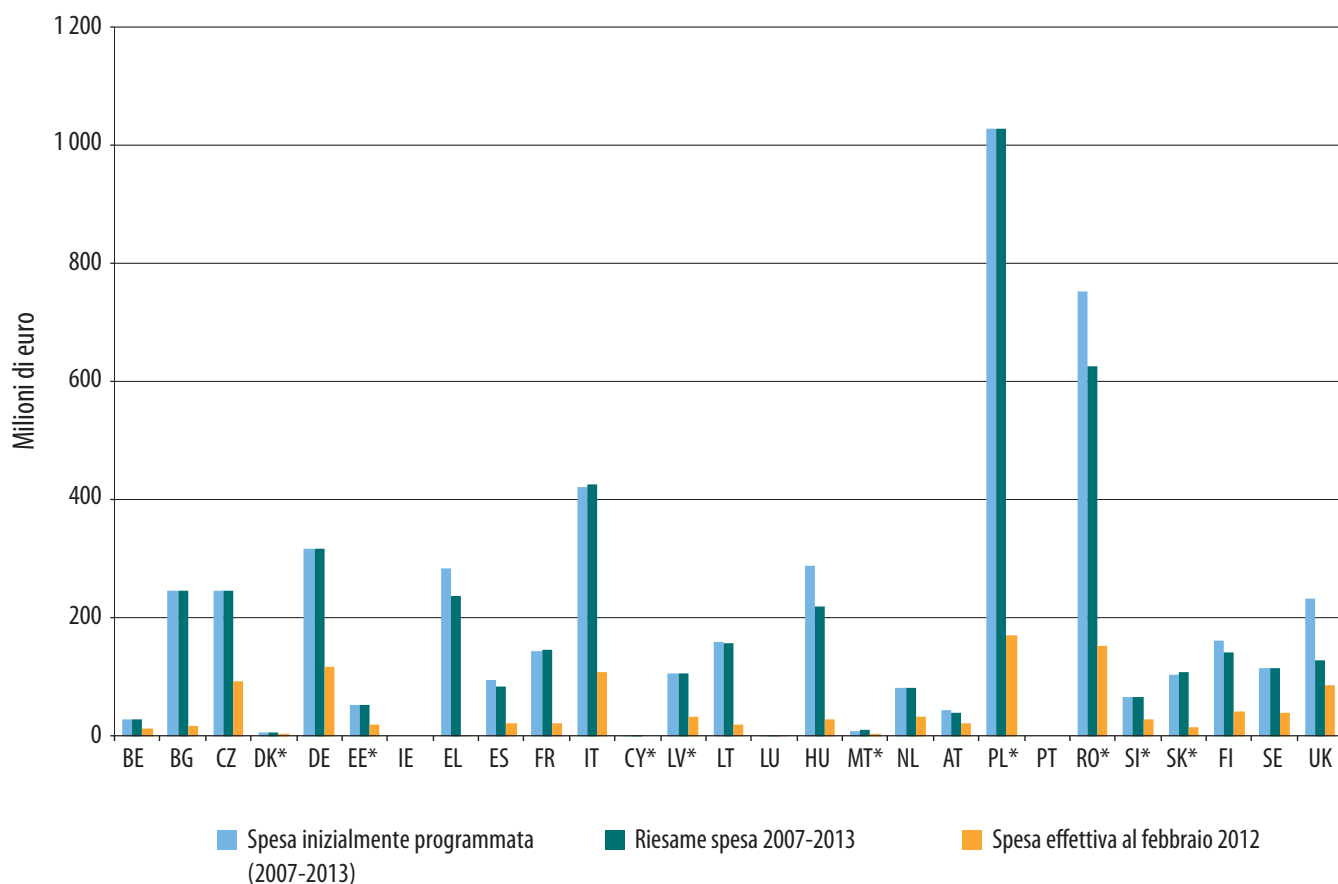


Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Presidente

ALLEGATO I

FONDI DELL'UE PREVISTI E SPESI PER LE MISURE DI DIVERSIFICAZIONE DELL'ASSE 3 (AL FEBBRAIO 2012)

- Spesa inizialmente programmata (2007-2013): 4 922 400 000 euro
- Riesame spesa programmata (2007-2013): 4 619 133 731 euro¹
- Spesa effettiva (2007 - febbraio 2012): 1 090 970 738 euro



¹ Al 31 dicembre 2011.

Fonte: Compilazione della Corte dei conti europea sulla base dei dati forniti sul sito Internet della Rete europea per lo sviluppo rurale: Indicatori finanziari e fisici (http://enrd.ec.europa.eu/policy-in-action/rural-development-policy-in-figures/rdp-monitoring-indicator-tables/financial-and-physical-indicators/it/financial-and-physical-indicators_it.cfm). Irlanda e Portogallo non hanno programmato le misure 311, 312 e 313. Il simbolo «*» indica gli Stati membri (Danimarca, Estonia, Cipro, Lettonia, Malta, Polonia, Romania, Slovenia e Slovacchia) che non hanno programmato tutte e tre le misure. Al febbraio 2012, nessuna spesa è stata dichiarata da Cipro.

ALLEGATO II

VALUTAZIONE DELLA CORTE DEI PROGETTI CONTROLLATI


Stato membro	Misura	Descrizione del progetto	Costi ammissibili (arrotondati, euro)	Aiuti pubblici in % dei costi ammissibili	Realizzazioni del progetto in linea con gli obiettivi generali della misura	Risultati del progetto		Effetto inerziale	Effetto di spiazzamento
						Aumento del VAL non agricolo	Numero dei posti di lavoro creati/previsti (in ETP)		
Repubblica ceca	312	Costruzione di una sala stampa	200 000	60 %			0/0	forti indicazioni	qualche indicazione
	312	Acquisto di linee di prodotti per la rilegatura libri	95 000	49 %			1/1	forti indicazioni	qualche indicazione
	313	Installazione di pannelli di informazioni e aree di ristoro su percorso vinicolo	20 000	90 %			0/0	scarse indicazioni	nessuna indicazione
	313	Costruzione di alloggi turistici dall'estensione di una cantina	75 000	60 %			0/0	qualche indicazione	qualche indicazione
	312	Acquisto di una macchina da taglio e attrezzatura ausiliaria	45 000	50 %			2/2 **	scarse indicazioni	scarse indicazioni ***
	311	Costruzione di un impianto a biogas (500 kW)	1 600 000	35 %			0/0	scarse indicazioni	prove insufficienti
	311	Estensione di un impianto a biogas (da 250 kW) ed altri lavori edili	550 000	30 %			0/0	forti indicazioni	prove insufficienti
	312	Ricostruzione di una sala di produzione e acquisto di attrezzatura per la lavorazione del metallo	190 000	50 %	*		6/6 **	forti indicazioni	forti indicazioni
	311	Costruzione di un impianto a biogas (537 kW)	2 380 000	45 %			0/0	scarse indicazioni	prove insufficienti
	311	Acquisto di impianti di essiccazione del legno e lavori di preparazione del sito	155 000	60 %			0/0	scarse indicazioni	scarse indicazioni
311	Costruzione di un impianto a biogas (526 kW)	1 890 000	46 %			0/0	scarse indicazioni	prove insufficienti	

 valutazione positiva

 valutazione negativa

 n.d. non disponibile

 valutazione principalmente positiva

 nessun posto di lavoro creato/nessun posto di lavoro previsto

 valutazione principalmente negativa

 prove insufficienti/troppo presto per valutare

ALLEGATO II


Stato membro	Misura	Descrizione del progetto	Costi ammissibili (arrotondati, euro)	Aiuti pubblici in % dei costi ammissibili	Realizzazioni del progetto in linea con gli obiettivi generali della misura	Risultati del progetto		Effetto inerziale	Effetto di spiazzamento
						Aumento del VAL non agricolo	Numero dei posti di lavoro creati/previsti (in ETP)		
Francia (Aquitania)	311	Costruzione di negozi per vendite locali	135 000	29 %			0,8/0	forti indicazioni	scarse indicazioni
	311	Costruzione di una sala per l'assaggio del vino	130 000	21 %			0/0	forti indicazioni	qualche indicazione
	311	Creazione di un negozio agricolo per la vendita di prodotti di produzione locale (formaggio)	60 000	38 %			0/0	qualche indicazione	qualche indicazione
	311	Creazione di un negozio agricolo per la vendita di prodotti di produzione locale (formaggio)	55 000	50 %			0/0	scarse indicazioni	qualche indicazione
	312	Trasferimento di un negozio in un nuovo centro commerciale	35 000	25 %			0/0	forti indicazioni	qualche indicazione
	312	Creazione di un negozio di materiale elettrico	35 000	25 %			0/0	forti indicazioni	scarse indicazioni
	312	Acquisto di un forno elettrico per pane	35 000	25 %			-3,3/0	qualche indicazione	scarse indicazioni
	313	Costruzione e ammodernamento di un eco-ostello	3 000 000	10 %			0/1	qualche indicazione	qualche indicazione
	313	Creazione di un sito ecologico per campeggio	625 000	16 %			2,58/2	scarse indicazioni	qualche indicazione
	313	Costruzione di una reception/negozio come parte di lavori di ristrutturazione di un castello	200 000	50 %			1,2/0	forti indicazioni	n.d.

 valutazione positiva

 valutazione principalmente positiva

 valutazione principalmente negativa

 valutazione negativa

 nessun posto di lavoro creato/nessun posto di lavoro previsto

 prove insufficienti/troppo presto per valutare

n.d. non disponibile

ALLEGATO II

Stato membro	Misura	Descrizione del progetto	Costi ammissibili (arrotondati, euro)	Aiuti pubblici in % dei costi ammissibili	Realizzazioni del progetto in linea con gli obiettivi generali della misura	Risultati del progetto		Effetto inerziale	Effetto di spiazzamento
						Aumento del VAL non agricolo	Numero dei posti di lavoro creati/previsti (in ETP)		
Italia (Campania)	311	Ristrutturazione di un agriturismo e acquisto di attrezzature da giardinaggio	400 000	50 %			0/0	forti indicazioni	scarse indicazioni
	311	Ricostruzione di una casa per il turismo rurale	245 000	50 %			0,75/0	scarse indicazioni	qualche indicazione
	311	Pavimentazione di un'area esterna di un appezzamento e acquisto di forniture didattiche per una fattoria a scopo didattico	125 000	50 %			0/0	forti indicazioni	scarse indicazioni
	313	Organizzazione di eventi e festival rurali e creazione di un sito Internet	45 000	100 %	****	n.d.	n.d.	scarse indicazioni	n.d.
	312	Acquisto di bus con attrezzature per facilitare l'accessibilità a persone diversamente abili al fine di visitare attrazioni turistiche	305 000	50 %			1,2/3	forti indicazioni	scarse indicazioni
	312	Ristrutturazione di una pasticceria e acquisto di pannelli solari e altre attrezzature per la pasticceria	205 000	40 %			1/1	qualche indicazione	scarse indicazioni
	312	Ristrutturazione di una trattoria e costruzione di una pizzeria con forno a legna	50 000	50 %			1/3	qualche indicazione	qualche indicazione
	311	Ristrutturazione di una casa di piccole dimensioni per turismo rurale	190 000	50 %			0/0	qualche indicazione	scarse indicazioni
	311	Ristrutturazione di una fattoria per turismo rurale	400 000	50 %			0,92/1	scarse indicazioni	qualche indicazione

 valutazione positiva

 valutazione principalmente positiva

 valutazione principalmente negativa

 valutazione negativa

 nessun posto di lavoro creato/nessun posto di lavoro previsto

 prove insufficienti/troppo presto per valutare

n.d. non disponibile

ALLEGATO II


Stato membro	Misura	Descrizione del progetto	Costi ammissibili (arrotondati, euro)	Aiuti pubblici in % dei costi ammissibili	Realizzazioni del progetto in linea con gli obiettivi generali della misura	Risultati del progetto		Effetto inerziale	Effetto di spiazzamento
						Aumento del VAL non agricolo	Numero dei posti di lavoro creati/previsti (in ETP)		
Polonia	311	Acquisto di un trattore per fornire servizi agricoli anche nelle aree vicine	25 000	50 %			0/0	scarse indicazioni	scarse indicazioni
	311	Acquisto di un'escavatrice per la creazione di reddito da fonti non agricole	55 000	43 %			0/0	qualche indicazione	scarse indicazioni
	312	Acquisto di attrezzatura da ufficio e di un'autovettura	15 000	50 %			1/1	forti indicazioni	scarse indicazioni
	312	Acquisto di una scavatrice per estendere la portata dei servizi edili offerti	175 000	37 %			4/3	qualche indicazione	scarse indicazioni
	313	Costruzione di campi da beach volley e sport vari	90 000	100 %		n.d.	n.d.	scarse indicazioni	scarse indicazioni
	311	Ristrutturazione e dotazione per una tenuta di agriturismo	40 000	56 %			0/0	qualche indicazione	scarse indicazioni
	312	Acquisto di un camion e ricostruzione di una struttura usata da un grossista	30 000	50 %			1/1	forti indicazioni	qualche indicazione
	313	Ricostruzione di un anfiteatro	140 000	100 %		n.d.	n.d.	scarse indicazioni	n.d.

 valutazione positiva

 valutazione principalmente positiva

 valutazione principalmente negativa

 valutazione negativa

 nessun posto di lavoro creato/nessun posto di lavoro previsto

 prove insufficienti/troppo presto per valutare

 n.d. non disponibile

ALLEGATO II


Stato membro	Misura	Descrizione del progetto	Costi ammissibili (arrotondati, euro)	Aiuti pubblici in % dei costi ammissibili	Realizzazioni del progetto in linea con gli obiettivi generali della misura	Risultati del progetto		Effetto inerziale	Effetto di spiazzamento
						Aumento del VAL non agricolo	Numero dei posti di lavoro creati/previsti (in ETP)		
Svezia	312	Costi generali e relativi al personale con lo scopo di costruire una rete per l'attività rurale	120 000	62 %	*	n.d.	0/4	scarse indicazioni	scarse indicazioni
	312	Creazione di cooperative per la vendita di lavori artigianali e servizi per la pulizia	65 000	98 %		n.d.	1/0	scarse indicazioni	scarse indicazioni
	312	Costruzione di un maneggio coperto	170 000	30 %			0/2	qualche indicazione	qualche indicazione
	312	Conversione di un fienile in un nuovo negozio di fiori e piante	10 000	30 %			1/1	forti indicazioni	qualche indicazione
	312	Estensione del negozio di fiori per permettere l'organizzazione di corsi di addobbi floreali	10 000	25 %			0/0	forti indicazioni	scarse indicazioni
	313	Costruzione di un atrio con negozio di regali, galleria d'arte/sale conferenze	160 000	30 %			4/1,5	forti indicazioni	qualche indicazione
	313	Ampliamento del bar del sito turistico per incrementare la capacità	190 000	25 %		n.d.	0/0	scarse indicazioni	scarse indicazioni
	311	Ampliamento dell'officina con attrezzature per il sollevamento	90 000	25 %	*		0/0,25	forti indicazioni	scarse indicazioni
	311	Consulenza aziendale e materiale per il marketing per un'agenzia di viaggi specializzata in agriturismo	10 000	30 %			0/1	forti indicazioni	scarse indicazioni
	311	Costruzione di un nuovo ristorante e un bed and breakfast separato	315 000	30 %			1/4	forti indicazioni	qualche indicazione

 valutazione positiva

 valutazione negativa

 n.d. non disponibile

 valutazione principalmente positiva

 nessun posto di lavoro creato/nessun posto di lavoro previsto

 valutazione principalmente negativa

 prove insufficienti/troppo presto per valutare

ALLEGATO II


Stato membro	Misura	Descrizione del progetto	Costi ammissibili (arrotondati, euro)	Aiuti pubblici in % dei costi ammissibili	Realizzazioni del progetto in linea con gli obiettivi generali della misura	Risultati del progetto		Effetto inerziale	Effetto di spiazzamento
						Aumento del VAL non agricolo	Numero dei posti di lavoro creati/previsti (in ETP)		
Regno Unito (Inghilterra)	312	Ristrutturazione di un fienile da usare come locali commerciali con aggiunta di alcune attrezzature informatiche	105 000	40 %			2/3	qualche indicazione	scarse indicazioni
	312	Completamento della ristrutturazione di una struttura e dotazione di essa per una clinica dentistica	140 000	40 %			4,8/5,3	forti indicazioni	qualche indicazione
	311	Costruzione e dotazione per estendere un negozio agricolo/bar esistente; sito Internet	320 000	40 %			5,9/5,5	scarse indicazioni	qualche indicazione
	313	Costruzione di bar, cortile e sentieri con una nuova attrazione per i visitatori per l'avvio dell'attività	315 000	40 %			3,5+/4	scarse indicazioni	scarse indicazioni
	313	Costruzione e dotazione per la creazione di un bar, con aggiunta di un'area sicura di stoccaggio	205 000	40 %			1,25/6	forti indicazioni	scarse indicazioni
	311	Acquisto e installazione di turbine eoliche sulla fattoria	75 000	50 %			0/0	scarse indicazioni	nessuna indicazione
	313	Costruzione e dotazione per la creazione di nuovi ingressi ai giardini con negozi	155 000	50 %		n.d.	1,5/2,5	scarse indicazioni	scarse indicazioni
	311	Ristrutturazione e dotazione di un fienile riadibito a bar e di un terreno per un già esistente negozio agricolo	220 000	50 %			2,5/4	scarse indicazioni	nessuna indicazione
	312	Attrezzature per un servizio di avvio di lavanderia che offre servizi alle strutture ricettive	30 000	40 %			4,5/2,5	forti indicazioni	qualche indicazione

 valutazione positiva

 valutazione principalmente positiva

 valutazione principalmente negativa

 valutazione negativa

 nessun posto di lavoro creato/nessun posto di lavoro previsto

 prove insufficienti/troppo presto per valutare

 n.d. non disponibile

- * La Corte ha rilevato che tre progetti non erano ammissibili. Due progetti in Svezia non erano ammissibili perché in un caso il beneficiario non era una microimpresa ai sensi dell'art. 54 del regolamento (CE) del Consiglio n. 1698/2005 e nell'altro caso il beneficiario non era un coadiuvante familiare ai sensi dell'art. 53 del regolamento (CE) del Consiglio n. 1698/2005. Nella Repubblica ceca, l'audit della Corte ha rilevato che un'azienda metallurgica cui sono stati concessi aiuti nell'ambito della misura 132 non era una microimpresa: deve essere emesso un ordine di recupero per circa 97 000 euro.
- ** La Corte nutre dubbi circa la sostenibilità dei posti di lavoro.
- *** Il progetto mirava a catturare le attività in precedenza esternalizzate dalla catena di produzione, ma ciò non era stato realizzato alla data dell'audit.
- **** A seguito dell'audit della Corte, le autorità italiane hanno emesso un ordine di riscossione in quanto il beneficiario (il Comune) non aveva garantito l'accesso alla documentazione agli auditor della Corte.

Criteri di valutazione	
Risultato del progetto ottenuto in linea con gli obiettivi della misura¹	<p>Risultati ottenuti dal progetto in termini di:</p> <ul style="list-style-type: none"> — contributo agli obiettivi della misura stabiliti nel principale regolamento UE [regolamento (CE) n. 1698/2005]; le indicazioni di uso privato sono prese in considerazione — sostenibilità dell'attività finanziata a partire dalla data dell'audit (come condizione preliminare per il raggiungimento degli obiettivi)
Incremento del VAL non agricolo	<p>I risultati del progetto in termini di incremento del VAL (valore aggiunto lordo) non agricolo, laddove</p> <p>VAL = prodotto totale – consumo intermedio totale</p> <p>Prodotto totale = valore delle vendite + saldo delle scorte + uso o consumo proprio</p> <p>Consumo intermedio totale = contributi diretti + spese generali (cioè legate ad attività di produzione ma non a specifiche linee di produzione) quali la manutenzione degli edifici e macchinari, l'energia, l'acqua, l'assicurazione per gli edifici, altre spese generali)</p> <p><i>NB:</i> un cambiamento del VAL può anche essere dovuto a fattori diversi dal sostegno ricevuto. La scarsa propensione con il progetto finanziato è indicata in giallo.</p>
Creazione di posti di lavoro	<p>I risultati del progetto in termini di:</p> <ul style="list-style-type: none"> — numero di posti di lavoro creati (espressi in unità equivalenti a tempo pieno) rispetto al numero previsto al momento della richiesta di sostegno — tipo di posti di lavoro creati (posti di lavoro permanenti, posti di lavoro stagionali, posti di lavoro temporanei ecc.)
Indicazioni di effetto inerziale	<ul style="list-style-type: none"> — valutazione dello stesso beneficiario se l'investimento sarebbe stato effettuato anche senza la sovvenzione — progetto di investimento iniziato o persino completato prima della domanda di sovvenzione o prima della decisione di sovvenzione — progetto prefinanziato in gran parte o interamente con risorse proprie — la situazione finanziaria della società al momento della richiesta evidenzia un'ottima posizione finanziaria — la valutazione degli investimenti mostra un tasso di rendimento elevato (o ammortizzabile in breve) e non ci sono indicazioni del fatto che il beneficiario avesse difficoltà nell'acquisizione di capitale.
Indicazioni di effetto di spiazzamento	<ul style="list-style-type: none"> — valutazione dello stesso beneficiario sull'effetto di spiazzamento — il beneficiario è in un mercato stabile o in diminuzione o con scarsa differenziazione dei prodotti e l'obiettivo primario del progetto è stato quello di incrementare la capacità o quota di mercato o di incrementare l'efficienza/ridurre i costi

¹ L'articolo 4, lettera c), del regolamento (CE) n. 1698/2005 afferma che «Il sostegno allo sviluppo rurale contribuisce alla realizzazione dei seguenti obiettivi [...] promuovere la diversificazione delle attività economiche» e l'articolo 52, lettera a), che il sostegno comporta

- «a) misure intese a diversificare l'economia rurale, in particolare:
- i) diversificazione in attività non agricole;
 - ii) sostegno alla creazione e allo sviluppo di microimprese [...];
 - iii) incentivazione di attività turistiche».

RISPOSTA DELLA COMMISSIONE

SINTESI

IV.

La Commissione osserva che l'ambito delle misure soggette all'audit della Corte è ampio.

Gli obiettivi delle misure per la diversificazione non sono strettamente ed esclusivamente correlati a crescita e occupazione. Tali misure potrebbero anche essere mirate ad altri obiettivi definiti dagli Stati membri nei loro PSR¹.

La Commissione tiene a precisare che il terzo obiettivo essenziale della politica di sviluppo rurale consiste nel migliorare la qualità della vita nelle aree rurali e nell'incoraggiare la diversificazione delle attività economiche.

V.

Il quadro giuridico attualmente in vigore prevede per le misure un ambito di applicazione e finalità di ampio respiro, assicurando così una notevole flessibilità di attuazione.

I principi di sussidiarietà e gestione condivisa concedono un ampio potere discrezionale agli Stati membri e alle regioni. In base a tali principi, la selezione dei progetti e l'elaborazione dei criteri che sottendono alla stessa rientrano tra le responsabilità degli Stati membri.

Ciononostante la Commissione, nella propria funzione di supervisione, ha ribadito in diverse circostanze la necessità di una maggiore selettività² e specificità nell'attuazione della misura.

¹ Decisione 2006/144/CE del Consiglio, del 20 febbraio 2006, relativa agli orientamenti strategici comunitari per lo sviluppo rurale (periodo di programmazione 2007-2013), sezione 3.3.

² Ad esempio, nel corso delle riunioni annuali e in particolare all'inizio del periodo di programmazione, la Commissione ha inviato una lettera alle autorità di gestione di tutti i programmi invitandole a tener conto dell'importanza di criteri di selezione accuratamente definiti per un'attuazione efficace per tutta la durata. Inoltre, nel 2009 un'altra lettera esortava tutti gli Stati membri ad assicurarsi che venissero specificati e utilizzati criteri di selezione adeguati per l'assegnazione dei finanziamenti.

La Commissione è del parere che le esigenze e le opportunità siano state descritte con sufficiente chiarezza al fine di rendere adeguata e possibile la programmazione delle misure sottoposte ad audit, benché le analisi in questione fossero passibili di miglioramento in alcuni casi. La Commissione ritiene che lo scopo dei criteri di ammissibilità definiti dagli Stati membri non sia di per sé l'esclusione dal sostegno dell'Unione di un'impresa specifica appartenente a un settore economico. I criteri di ammissibilità dovrebbero piuttosto mirare, nell'ambito dell'operazione sostenuta, a indirizzare meglio il sostegno verso le esigenze effettive del territorio interessato, sulla base della programmazione strategica e dell'analisi SWOT. La legislazione stessa favorisce già le microimprese, le attività di turismo rurale e quelle volte alla diversificazione delle imprese agricole. Per quanto riguarda la destinazione dei fondi, la Commissione conviene con la Corte che occorre migliorare l'individuazione dei destinatari dei finanziamenti a livello di Stati membri.

L'individuazione dei destinatari può inoltre assumere la forma di norme dettagliate di ammissibilità, differenziazione regionale e settoriale, differenziazione dell'intensità degli aiuti nonché fissazione di massimali che consentano agli Stati membri di effettuare una preselezione dei potenziali beneficiari.

Pur rilevando che le misure soggette ad audit presentano obiettivi più ampi rispetto alla correzione delle disfunzioni del mercato relative agli ostacoli all'occupazione e alla crescita, la Commissione concorda sul fatto che i PSR debbano contenere obiettivi misurabili che contribuiscano ai fini della politica.

La Commissione, consapevole di alcuni punti deboli in tale ambito, ha proposto di rafforzare il quadro giuridico del FEASR per il prossimo periodo di programmazione 2014-2020 in modo da stabilire obiettivi quantificati ex ante per ciascuna area di interesse delle priorità dell'Unione. Il contenuto del programma dovrebbe comprendere una descrizione della strategia e assicurare che le misure selezionate in relazione alle priorità dell'Unione si basino su una solida logica di intervento sostenuta da una valutazione ex ante.

RISPOSTA DELLA COMMISSIONE

VI.

Il requisito secondo cui il sostegno agli investimenti deve essere finalizzato alla realizzazione di obiettivi [articolo 43 del regolamento (CE) n. 1974/2006 della Commissione] è stato introdotto per la prima volta in maniera esplicita in questo periodo di programmazione, tra l'altro, al fine di contrastare effetti inerziali e di spiazzamento.

Il sostegno ai progetti dovrebbe essere erogato sulla base della valutazione dell'effettivo contributo del progetto agli obiettivi del PSR.

La Commissione concorda sul fatto che il quadro attuale sia passibile di miglioramento. Tuttavia, considerare la capacità finanziaria dei beneficiari separatamente al fine di valutarne gli effetti inerziali potrebbe comportare il rischio di sovvenzionare progetti non realizzabili e di incrementare i costi amministrativi delle autorità e gli oneri amministrativi dei beneficiari.

Va valutato il rischio di spesa eccessiva. I tassi di intensità degli aiuti sono stati introdotti al fine di ridurre tali rischi.

Per quanto riguarda gli oneri amministrativi, la Commissione ha proposto che per il prossimo periodo di programmazione 2014-2020 le tre misure sottoposte all'audit della Corte convergano in un'unica misura maggiormente incentrata sui beneficiari, con condizioni di ammissibilità più adeguate e norme per i pagamenti più puntuali, in modo da ridurre l'onere amministrativo che tali misure potrebbero comportare. La Commissione prevede un'ulteriore riduzione degli oneri amministrativi grazie all'introduzione di costi semplificati.

La Commissione incoraggia gli Stati membri (ad esempio nei comitati di monitoraggio e nelle riunioni annuali di revisione) ad abbreviare i tempi di approvazione dei progetti e di pagamento dei beneficiari ed è al corrente del progressivo miglioramento della situazione. Tuttavia, spetta agli Stati membri garantire meccanismi di attuazione efficienti e procedure amministrative funzionanti a livello nazionale/regionale.

VII.

La Commissione ritiene che in linea di principio il QCMV³ sia uno strumento valido per monitorare e valutare i progressi verso il conseguimento degli obiettivi della politica europea per lo sviluppo rurale e che lo stesso si sia dimostrato decisamente efficace, benché sia stata riscontrata anche qualche difficoltà.

Al fine di colmare le lacune delle metodologie sviluppate dagli Stati membri per valutare alcuni indicatori, nel 2010 la Commissione ha elaborato e distribuito orientamenti metodologici che sono stati illustrati ai responsabili della valutazione in seno agli Stati membri. Sono ora attesi dati più affidabili.

Il piano strategico nazionale (PSN) definisce l'approccio strategico allo sviluppo rurale e quello specifico per ciascuno Stato membro.

I PSR devono essere conformi all'approccio strategico individuato nei PSN e devono essere finalizzati a elaborare soluzioni di finanziamento, in linea con la legislazione dell'Unione, che possano contribuire al raggiungimento delle priorità strategiche dell'UE e degli Stati membri, compresa quella relativa alla creazione di posti di lavoro nelle aree rurali.

Per il prossimo periodo di programmazione la Commissione sta mettendo a punto insieme agli Stati membri una nuova versione del QCMV che consentirà di valutare per ciascun PSR i progressi di attuazione delle priorità e aree di interesse selezionate per il programma rispetto agli indicatori di risultato comuni. Alla base vi è un piano di indicatori che stabilisce per ogni area di interesse l'obiettivo, la produttività prevista e la spesa per le misure che verranno attuate per conseguire le finalità e gli obiettivi del programma. Il piano di indicatori rappresenta la logica di intervento quantificato per ogni singolo programma in modo più preciso rispetto all'attuale, rigida struttura ad assi.

³ QCMV: Quadro comune per il monitoraggio e la valutazione.

RISPOSTA DELLA COMMISSIONE

VIII.

La Commissione rileva che molte delle seguenti raccomandazioni sono rivolte agli Stati membri e che il principio di sussidiarietà e gestione condivisa concede un ampio potere discrezionale agli Stati membri e alle regioni.

— All'atto dell'approvazione dei PSR, la Commissione conduce un'analisi per verificare che programmi e misure siano coerenti con gli orientamenti strategici dell'Unione e con i piani strategici nazionali competenti, e che siano conformi alle disposizioni giuridiche applicabili⁴.

Pur osservando che le misure soggette ad audit presentano obiettivi più ampi rispetto alla correzione delle disfunzioni del mercato relative agli ostacoli all'occupazione e alla crescita, la Commissione concorda sul fatto che i PSR debbano contenere obiettivi misurabili che contribuiscano ai fini della politica.

La Commissione, consapevole di alcuni punti deboli in tale ambito, ha proposto di rafforzare il quadro giuridico del FEASR per il prossimo periodo di programmazione 2014-2020 in modo da stabilire obiettivi quantificati ex ante per ciascuna area di interesse delle priorità dell'Unione. Il contenuto del programma dovrebbe comprendere una descrizione della strategia e assicurare che le misure selezionate in relazione alle priorità dell'Unione si basino su una solida logica di intervento sostenuta da una valutazione ex ante. Nel caso in cui un programma proposto non contenga tale strategia e obiettivi adeguati, la Commissione non lo approverà.

⁴ Regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio e regolamento (CE) n. 1974/2006 della Commissione [articolo 18 del regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio].

— Occorre riconoscere l'ampio ambito di applicazione delle misure sottoposte ad audit, in quanto esse non solo incidono su occupazione e reddito, bensì contribuiscono anche alla sostenibilità delle aree rurali.

La Commissione ha ribadito in diverse circostanze nel corso dell'attuale periodo di programmazione la necessità di una maggiore selettività ed è pronta a esortare ulteriormente gli Stati membri in tal senso.

Nel corso delle sue missioni di audit, la Commissione esamina l'applicazione di criteri di selezione o di meccanismi equivalenti di individuazione dei destinatari, e a tal proposito sono state formulate svariate osservazioni agli Stati membri. Se necessario, la Commissione propone correzioni finanziarie.

La Commissione concorda con la raccomandazione e, nella proposta⁵ concernente la politica europea per lo sviluppo rurale per il periodo di programmazione 2014-2020, ha previsto la definizione di criteri di selezione per tutte le misure, volti ad assicurare la parità di trattamento dei richiedenti, un impiego più oculato delle risorse finanziarie e misure finalizzate in linea con le priorità dell'Unione in materia di sviluppo rurale. La proposta prevede che il ricorso a criteri di selezione sia generalmente obbligatorio anche nel caso in cui i fondi disponibili siano sufficienti, ad eccezione di alcune aree compensative e di misure correlate agli animali.

La Commissione concorda inoltre sul fatto che il sistema di selezione dei progetti degli Stati membri tenga conto della qualità dei progetti e si avvalga di un sistema minimo di punteggio. La Commissione presenterà orientamenti agli Stati membri concernenti l'impiego di criteri di ammissibilità e selezione per il prossimo periodo di programmazione.

⁵ La base giuridica è la proposta concernente il regolamento sullo sviluppo rurale e il suo articolo 49, nonché gli atti di esecuzione e delegati correlati. Cfr. COM(2011) 627 def. del 19.10.2011.

RISPOSTA DELLA COMMISSIONE

— La Commissione conviene con la raccomandazione ed è pronta a organizzare scambi di migliori pratiche con gli Stati membri sulla mitigazione dei rischi di effetti inerziali e di spiazzamento.

La legislazione prevedeva che al sostegno ai sensi dell'articolo 52, lettera a), del regolamento (CE) n. 1698/2005 si applicassero le norme generali in materia di aiuti di Stato. Tali norme sanciscono l'ammissibilità della spesa dalla presentazione della domanda di aiuti. Il requisito in questione è contenuto nelle norme sugli aiuti di Stato al fine di determinare l'elemento di incentivazione necessario per prevenire l'effetto inerziale⁶. Alle misure cofinanziate andrebbero applicate le stesse norme che vigono per i programmi di aiuti di Stato separati notificati con il sistema UE degli aiuti di Stato.

Considerare la capacità finanziaria dei beneficiari separatamente al fine di valutarne gli effetti inerziali potrebbe comportare il rischio di sovvenzionare progetti non realizzabili e di incrementare i costi amministrativi delle autorità e gli oneri amministrativi dei beneficiari.

— Nel corso delle sue missioni di audit sulle misure di investimento, la Commissione si occupa della questione relativa alla valutazione della ragionevolezza dei costi. Essa verifica che lo Stato membro abbia instaurato un sistema efficace per valutare la ragionevolezza dei costi. Data la complessità della materia, la Commissione continuerà a esaminare la questione nel corso delle sue missioni di audit. Proseguirà inoltre la discussione con gli Stati membri al di fuori del quadro della liquidazione dei conti.

Il numero di missioni di audit è limitato a causa della carenza di personale disponibile. Di conseguenza, il numero e la portata di tali missioni vengono stabiliti sulla base di un'analisi del rischio.

— Spetta all'autorità di gestione, come parte della strategia di programma, stabilire gli obiettivi e i risultati da raggiungere a livello di programma. A livello di progetto, i risultati/esiti stimati/previsti mediante i quali il progetto in questione contribuirà agli obiettivi del programma vengono stabiliti ex ante dai potenziali beneficiari nelle loro domande. Tuttavia, al conseguimento degli obiettivi prestabiliti si frappongono sempre incertezze e fattori esterni, pertanto tali obiettivi dovrebbero poter essere rivisti su tale base, se del caso.

⁶ Articolo 8 del regolamento (CE) n. 800/2008 della Commissione, che al paragrafo 2 dispone quanto segue: «Per quanto riguarda gli aiuti alle PMI contemplati dal presente regolamento, si ritiene che vi sia un effetto di incentivazione se, prima dell'avvio dei lavori relativi al progetto o all'attività, il beneficiario ha presentato la domanda di aiuto allo Stato membro interessato».

La Commissione concorda con la raccomandazione e si sta adoperando affinché nell'elaborazione del quadro comune per il monitoraggio e la valutazione per il prossimo periodo, attualmente in fase di stesura⁷, si tenga conto dei punti deboli osservati durante il periodo in corso. Pertanto, nel prossimo periodo di programmazione gli indicatori di risultato verranno esaminati nell'ambito della valutazione del PSR. A ciò contribuirà anche la messa a punto di documenti esplicativi più precisi (schede) per ogni indicatore, al fine di evitare potenziali incongruenze nella raccolta dati a causa di un'errata interpretazione.

Per il prossimo periodo di programmazione la Commissione sta mettendo a punto insieme agli Stati membri un QCMV che consentirà di valutare per ciascun PSR i progressi di attuazione delle priorità e aree di interesse selezionate per il programma rispetto agli indicatori di risultato comuni. Alla base vi è un piano di indicatori che stabilisce per ogni area di interesse l'obiettivo, la produttività prevista e la spesa per le misure che verranno attuate per conseguire le finalità e gli obiettivi del programma. Il piano di indicatori rappresenta la logica di intervento quantificato per ogni singolo programma in modo più preciso rispetto all'attuale, rigida struttura ad assi.

— La Commissione sta incoraggiando gli Stati membri in svariate sedi (ad esempio nei comitati di monitoraggio e nelle riunioni annuali di revisione) ad abbreviare i tempi di approvazione dei progetti e di pagamento dei beneficiari, ed è al corrente del progressivo miglioramento della situazione nel periodo di programmazione in corso.

Per il prossimo periodo di programmazione 2014-2020 la Commissione prevede un'ulteriore riduzione degli oneri amministrativi grazie all'introduzione di costi semplificati. Di conseguenza, le procedure di domanda, gestione e audit dei rimborsi dei pagamenti risulteranno più semplici sia per i beneficiari sia per la stessa amministrazione.

⁷ La base giuridica è la proposta di legislazione orizzontale, articolo 110, la proposta di regolamento in materia di ricerca e sviluppo, titolo VII, nonché gli atti di esecuzione/delegati correlati. Cfr. COM(2011) 628 def./2 del 19.10.2011 e COM(2011) 627 def./2 del 19.10.2011.

RISPOSTA DELLA COMMISSIONE

INTRODUZIONE

3.

Il considerando 47 del regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio si applica anche all'asse 3.

La Commissione tiene a precisare che il considerando 11 e l'articolo 4 del regolamento (CE) n. 1698/2005 definiscono quale terzo obiettivo essenziale della politica di sviluppo rurale il miglioramento della qualità della vita nelle zone rurali e il promuovere la diversificazione delle attività economiche.

5.

Gli orientamenti strategici comunitari aggiungono inoltre che:

«Nel promuovere la formazione, l'informazione e l'imprenditorialità occorre tener conto in particolare delle esigenze delle donne, dei giovani e dei lavoratori più anziani».

8. terzo trattino

Altrettanto importanti per la valutazione dell'asse 3 sono progetti tipici quali infrastrutture ricreative e infrastrutture su piccola scala (centri d'informazione e segnaletica stradale indicante località turistiche), descritti all'articolo 55 del regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio.

OSSERVAZIONI

16.

Gli obiettivi delle misure per la diversificazione non sono strettamente ed esclusivamente correlati a crescita e occupazione. Tali misure potrebbero anche essere mirate ad altri obiettivi definiti dagli Stati membri nei loro PSR⁸. Pertanto l'analisi della situazione che ne evidenzia i punti di forza e di debolezza è di carattere generale, riguarda l'area di programmazione nel suo complesso e va oltre i semplici fattori chiave di occupazione e crescita [allegato II, punto 3.1 del regolamento (CE) n. 1974/2006 della Commissione].

⁸ Si veda la sezione 3.3 degli orientamenti strategici dell'Unione europea per lo sviluppo rurale (periodo di programmazione 2007-2013).

18.

All'atto dell'approvazione dei PSR, la Commissione conduce un'analisi per verificare che programmi e misure siano coerenti con gli orientamenti strategici dell'Unione e con i piani strategici nazionali pertinenti, e che siano conformi alle disposizioni giuridiche applicabili. Essa ha provveduto a trasmettere agli Stati membri osservazioni che hanno dato luogo a miglioramenti dei programmi. La logica di intervento che caratterizza ciascun PSR riguarda l'intera architettura di un programma e il suo meccanismo di attuazione, pertanto ogni PSR contiene le informazioni necessarie che ne hanno consentito l'autorizzazione in conformità del quadro giuridico.

La Commissione è del parere che in generale le esigenze e le opportunità siano state descritte con sufficiente chiarezza al fine di rendere adeguata e possibile la programmazione delle misure sottoposte ad audit in ciascun caso.

Lo studio «Sintesi delle valutazioni ex ante dei PSR 2007-2013»⁹, terminato nel 2008, concludeva affermando che «negli Stati membri sono stati compiuti ingenti sforzi per individuare le esigenze, e le stesse sono state prese accuratamente in considerazione nella fase di programmazione». Gli Stati membri «hanno dedicato notevoli sforzi allo sviluppo delle loro strategie che si basano su una valutazione approfondita delle esigenze».

Per la maggior parte delle relazioni ex ante a livello di PSR si è riscontrata una scelta di misure appropriata e strategica.

Riquadro 2

Il PSR per il Regno Unito (Inghilterra) specifica che le autorità regionali/locali «dovrebbe prestare particolare attenzione al cattivo andamento e agli svantaggi dell'economia rurale [...] all'atto di decidere, con il loro partner regionale e locale, a quale area verranno stanziati le risorse» (sezione 5.3.1.3, paragrafo 553).

19.

Si veda la risposta al punto 18.

⁹ Studio «Sintesi delle valutazioni ex ante dei PSR 2007-2013», disponibile all'indirizzo http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/rurdev/index_en.htm

RISPOSTA DELLA COMMISSIONE

20.

Il principio di sussidiarietà e gestione condivisa concede un ampio potere discrezionale agli Stati membri e alle regioni. In base a tali principi, la fissazione di obiettivi a livello nazionale o regionale rientra tra le responsabilità degli Stati membri.

Il quadro giuridico non impedisce a un programma di avere obiettivi diversi in termini di campo di applicazione e misurabilità. Gli Stati membri possono sempre stabilire indicatori aggiuntivi rispetto a quelli indicati nel QCMV, se necessario.

Per il prossimo periodo di programmazione la Commissione ha proposto di stabilire obiettivi adeguati per ciascuna delle aree di interesse delle priorità dell'Unione, sulla base di indicatori comuni, e ha inoltre proposto che le misure selezionate in relazione alle priorità dell'Unione si basino su una solida logica di intervento sostenuta da una valutazione ex ante.

Riquadro 3 — Repubblica ceca

Tutte e tre le misure rientrano nella medesima priorità in seno all'asse 3 (creazione di posti di lavoro e sostegno all'impiego di fonti di energia rinnovabile) e come tali hanno obiettivi globali identici. Ciononostante, per quanto riguarda la specificità di ciascuna misura, le schede delle tre misure, nella sezione intitolata «profilo della misura» (caratteristiche della misura), illustrano la natura dei progetti da finanziare.

22.

La legislazione consente un'ampia interpretazione dell'ammissibilità di attività e settori appartenenti all'asse 3.

L'individuazione dei destinatari può essere conseguita non solo limitando l'ammissibilità di attività o settori economici, bensì anche mediante la differenziazione regionale e settoriale, i criteri di selezione, la differenziazione dell'intensità degli aiuti nonché massimali degli aiuti che consentano agli Stati membri di effettuare una preselezione dei potenziali beneficiari.

24.

Si vedano le risposte ai paragrafi 18, 20 e 22.

Per quel che concerne l'efficienza e l'efficacia delle misure proposte dagli Stati membri per contribuire a crescita e occupazione, la Commissione ritiene che non possano essere stabilite completamente ex ante (ad esempio, gli impatti sulle aziende agricole della crisi economica e finanziaria tuttora in corso).

Crescita e occupazione non rappresentano gli unici obiettivi dell'asse 3 della politica di sviluppo rurale dell'UE, e non sono le uniche esigenze territoriali o strutturali che gli Stati membri possono eventualmente identificare nei loro PSR.

25.

Si veda la risposta al paragrafo 22.

26.

Si veda la risposta al paragrafo 16.

Le misure di cui all'asse 3 vengono attuate nei limiti imposti dalle norme generali dell'UE in materia di aiuti di Stato. La legislazione non ha imposto agli Stati membri un obbligo giuridico di adottare norme restrittive in materia di ammissibilità, a meno che non lo richiedano a livello nazionale o regionale l'analisi SWOT e la valutazione delle esigenze.

La Commissione fornirà ulteriori orientamenti sull'ammissibilità e i criteri di selezione per il prossimo periodo di programmazione 2014-2020.

Per quanto riguarda le osservazioni della Corte sull'inammissibilità dei progetti, va considerato quanto segue.

Repubblica ceca: In base alle informazioni fornite dalle autorità nazionali, il progetto è attualmente in fase di esame.

Svezia: L'articolo 54 del regolamento n. 1698/2005 sancisce solamente che il sostegno riguarda unicamente le microimprese, e non che le microimprese debbano essere le uniche beneficiarie della misura¹⁰.

¹⁰ Gli orientamenti strategici dell'Unione europea per lo sviluppo rurale 2007-2013 definiscono più precisamente le intenzioni strategiche che sottendono al sostegno erogato ai sensi dell'articolo 52, lettera a), punto ii), del regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio. Azione chiave (iv) di cui alla sezione 3.3: «sviluppare le microimprese e l'artigianato sfruttando competenze tradizionali o introducendo competenze nuove, in particolare attraverso l'acquisto di attrezzature, la formazione e l'accompagnamento, per aiutare a promuovere l'imprenditorialità e a sviluppare il tessuto economico».

RISPOSTA DELLA COMMISSIONE

Riquadro 4

Si veda la risposta al paragrafo 26.

La Polonia attua la misura 313 in maniera integrata con il rinnovamento e sviluppo dei villaggi (misura 322) e la conservazione e valorizzazione del patrimonio rurale (misura 323). La misura integrata mira anche alla creazione di servizi di base, tra cui attività culturali e ricreative, in un villaggio o gruppo di villaggi, compresa la relativa infrastruttura su piccola scala in base alla definizione dell'articolo 56 del regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio.

29.

Si veda la risposta al paragrafo 20.

In base ai principi di sussidiarietà e gestione condivisa, l'elaborazione dei criteri di selezione e l'effettiva scelta dei progetti rientrano tra le responsabilità degli Stati membri.

La Commissione ha ribadito in diverse circostanze nel corso dell'attuale periodo di programmazione la necessità di una maggiore selettività. Ad esempio, nel corso delle riunioni annuali o dei comitati di monitoraggio, e in particolare all'inizio del periodo di programmazione, la Commissione ha inviato una lettera alle autorità di gestione di tutti i programmi invitandole a tener conto dell'importanza di criteri di selezione accuratamente definiti per un'attuazione efficace per tutta la durata. Inoltre, nel 2009 un'altra lettera esortava tutti gli Stati membri ad assicurarsi che venissero specificati e utilizzati criteri di selezione adeguati per l'assegnazione dei finanziamenti.

Per il prossimo periodo di programmazione, le proposte della Commissione¹¹ prevedono la definizione di criteri di selezione per tutte le misure. In generale, il ricorso a criteri di selezione diventerà obbligatorio anche nei casi in cui le risorse disponibili siano sufficienti¹².

Svezia: La Svezia ha adottato criteri di selezione per il programma nella riunione del comitato di monitoraggio del 9 ottobre 2007.

¹¹ La base giuridica è costituita dalla proposta di regolamento in materia di ricerca e sviluppo, articolo 49, nonché dai relativi atti di esecuzione/delegati.

¹² Se sussistono risorse sufficienti, l'impiego di criteri di selezione è facoltativo solo nel caso di talune misure annuali o pluriennali, ad esempio la misura agro-climatico-ambientale, in cui le misure vengono attuate mediante operazioni standard che dovrebbero garantire parità di effetti in termini di ambiente o benessere degli animali.

30.

Si veda la risposta al paragrafo 29.

Italia (Campania): si veda la risposta nel riquadro 5.

Riquadro 5 — Italia (Campania)

In seguito all'audit della Corte, l'autorità di gestione ha ammesso la debolezza individuata nell'assegnazione del punteggio ai singoli progetti ed è intervenuta senza indugio per porre rimedio agli errori nella qualifica dei progetti che avevano presentato domanda di sostegno. L'azione intrapresa è consistita nella trasmissione di istruzioni chiare al personale incaricato di esaminare i progetti per cui era stata inoltrata domanda di sostegno. In particolare, è stato loro chiarito che non si devono assegnare punti (0 punti) se non sono soddisfatti i criteri di selezione.

Riquadro 5 — Francia (Aquitania)

Secondo le autorità regionali, gli investimenti effettuati al fine di soddisfare alcuni dei criteri definiti nell'ambito del programma regionale «Destination Vignobles» sono ammissibili nell'ambito della misura 311. Il tutto rientra nella strategia complessiva della regione, che si propone di migliorare gli standard delle strutture turistiche nei vigneti incoraggiando i gestori a effettuare gli investimenti necessari al fine di rispettare una carta di qualità.

In base alle disposizioni del regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio, lo sviluppo delle aziende agricole esistenti può essere oggetto di sostegno se vengono soddisfatte le condizioni di ammissibilità.

Riquadro 5 — Italia (Campania)

La Commissione ha rammentato alle autorità italiane l'importanza delle procedure di selezione per garantire il conseguimento degli obiettivi delle misure e del programma (si veda anche la risposta al riquadro 5).

RISPOSTA DELLA COMMISSIONE

Riquadro 6 — Repubblica ceca

La Commissione ha contestato tale pratica e ha affrontato la questione con l'autorità di gestione nel corso delle riunioni e per iscritto all'inizio del 2010¹³.

Riquadro 6 — Italia (Campania)

Si vedano le risposte nel riquadro 5 e paragrafo 31.

Riquadro 6 — Svezia

In base alle spiegazioni fornite dal consiglio svedese dell'agricoltura, il consiglio della contea accettava le domande su base continuativa e venivano accolti solamente i progetti che contribuivano agli obiettivi del programma e alle priorità stabilite dalla contea. La qualità dei progetti e la loro capacità di soddisfare tali priorità venivano valutate sulla base dei piani operativi o di progetto. In futuro tale valutazione dovrà essere giustificata.

32.

Le misure soggette ad audit contribuiscono anche allo sviluppo sostenibile delle zone rurali e al loro ambiente economico, alla salvaguardia dei posti di lavoro esistenti, nonché allo sviluppo delle condizioni per la crescita economica. Inoltre, si dovrebbe tener conto anche del «livello delle competenze».

Occorre rilevare che i costi associati a ogni singolo posto di lavoro variano a seconda della regione, del paese membro e del settore economico in questione, e che questo non è l'unico criterio di valutazione delle domande.

Ad esempio, il costo associato a un posto di lavoro potrebbe rivelarsi un indicatore inadeguato nei casi in cui gli investimenti riguardino attività ad alto impiego di tecnologia la cui gestione presupponga un numero limitato di risorse umane, nei casi di salvaguardia dei posti di lavoro, nei casi in cui si desideri migliorare la qualità dei posti di lavoro esistenti, oppure quando si crea occupazione temporanea collegata all'investimento.

¹³ 1) Nella lettera del 19.3.2010, rif. Ares(2010)148269, la Commissione ha scritto alle autorità ceche precisando di essere stata informata nella riunione preparatoria dell'11.11.2009, precedente la riunione del comitato di monitoraggio del 12.11.2009, che nel 2009 non erano stati applicati i criteri di selezione. La questione è stata inoltre trattata con le autorità ceche in occasione della riunione annuale di revisione tenutasi nel febbraio del 2010 e nella riunione preparatoria che ha avuto luogo il 24.3.2010, prima della riunione del comitato di monitoraggio del 25.3.2010. Nella sua lettera la Commissione ha fatto riferimento all'articolo 43 del regolamento n. 1974/2006 e all'articolo 71, paragrafo 2, del regolamento n. 1698/2005. 2) Le autorità ceche hanno risposto con la lettera del 7.4.2010, rif. Cj.10039/10-11200, registrata presso la Commissione il 13.4.2010 con rif. Ares(2010)189115. 3) In realtà, la Commissione ha risposto a questa lettera il 17.5.2010, rif. Ares(2010)261022. In tale lettera la Commissione ha precisato quanto segue: «Nella riunione stessa del comitato di monitoraggio [tenutasi il 25.3.2010] avevamo inteso che vi sareste assicurati che in futuro le dotazioni finanziarie sarebbero state fissate in maniera inequivocabile prima dell'apertura degli inviti a presentare domande e che queste ultime sarebbero state selezionate in conformità ai criteri stabiliti. Pertanto, il sottoscritto [vale a dire, il rappresentante della Commissione] ritiene che, pur non essendo ciò espressamente menzionato nella vostra lettera, abbiate assunto tale impegno con la dichiarazione da voi rilasciata in occasione della suddetta riunione del comitato di monitoraggio».

34.

La scala dei costi per posto di lavoro fornita dalla Corte (da 3 000 a 215 000 euro) non si riferisce ad attività analoghe o identiche, pertanto si dovrebbero anche considerare le diverse tipologie di investimento.

37.

La Commissione rileva che il principio di sussidiarietà e gestione condivisa concede un ampio potere discrezionale agli Stati membri e alle regioni, considerando che il QCMV non specifica quali indicatori aggiuntivi debbano essere utilizzati dagli Stati membri all'atto di valutare e monitorare i progetti. La selezione dei progetti e il monitoraggio della loro attuazione rientrano tra le responsabilità degli Stati membri.

Nel corso delle proprie missioni di audit, la Commissione compie gli sforzi necessari per individuare pratiche inadeguate e a proporre misure rilevanti corrispondenti, compresa l'eventuale correzione.

40.

Italia (Campania) e Svezia: Si veda la risposta fornita al riquadro 8.

Riquadro 8 — Repubblica ceca

È corretto affermare che inizialmente le autorità ceche hanno fissato obiettivi piuttosto ambiziosi in termini di creazione di posti di lavoro. Al contempo, la crisi economica/finanziaria ha notevolmente ostacolato la creazione di occupazione. Pertanto, in seguito alla valutazione intermedia e alla visita della Corte, il 27.9.2012 è stata proposta una revisione di tali obiettivi ai sensi dell'ottava modifica del PSR, accolta dalla Commissione il 13.3.2013.

Riquadro 8 — Italia (Campania)

Ai sensi delle norme generali sugli aiuti di Stato, che si applicano all'asse 3 del FEASR, le sovvenzioni inferiori a 200 000 euro concesse a un'impresa nell'arco di 3 anni non costituiscono «aiuto di Stato» (la cosiddetta misura «*de minimis*»). Tuttavia, la Commissione sta incoraggiando gli Stati membri a non applicare un'intensità degli aiuti del 100 % a progetti privati a scopo di lucro che rientrano nell'ambito di applicazione di tale norma.

RISPOSTA DELLA COMMISSIONE

Riquadro 8 — Svezia

Gli indicatori di risultato del QCMV vengono stabiliti a livello nazionale. Tuttavia, la Svezia è suddivisa in 21 contee, ciascuna delle quali si trova a dover affrontare sfide, esigenze e problemi amministrativi diversi.

I dati finali degli indicatori di risultato verranno raccolti sulla base dei progetti completati, il che significa che tali obiettivi spesso vengono raggiunti molto lentamente, in quanto la realizzazione di un progetto potrebbe richiedere diversi anni. Alla fine del 2012 per l'asse 3 era impegnato circa il 76 % della dotazione, a riprova di progressi significativi compiuti tra il 2010 e il 2012.

42.

Si veda la risposta al paragrafo 29.

Nel corso delle sue missioni di audit, la Commissione esamina l'applicazione di criteri di selezione o di meccanismi equivalenti di individuazione dei destinatari, e a tal proposito sono state formulate svariate osservazioni agli Stati membri in merito alle misure di sviluppo rurale. Se necessario, la Commissione propone correzioni finanziarie.

Repubblica ceca: Si vedano le risposte ai paragrafi 30 e 31.

43.

Si veda la risposta al paragrafo 42.

Repubblica ceca: La Commissione, alla luce delle sue competenze e responsabilità, ha intrapreso le misure necessarie ad assicurare che gli obiettivi fissati dalla Repubblica ceca siano ora più appropriati.

Nelle riunioni annuali di revisione¹⁴ nel 2011 e 2012, la «Commissione ha sottolineato lo squilibrio tra il conseguimento degli obiettivi degli indicatori di produttività e le somme impegnate e ha ribadito che si può ricorrere all'adeguamento degli indicatori solamente se non vi sono altre azioni possibili per conseguire i risultati. La Commissione ha sottolineato che va data la precedenza a progetti che creano occupazione».

La Commissione ha accettato una riduzione degli obiettivi relativi al numero lordo di posti di lavoro creati, in quanto è stato appurato che gli obiettivi iniziali erano più ambiziosi che realistici, e che non sarebbero stati raggiunti a causa della crisi economica e finanziaria.

¹⁴ In relazione alla misura 311 (codice nel PSR ceco: III.1.1 «Diversificazione in attività non agricole») e alla misura 313 (codice nel PSR ceco: III.1.3 «Promozione di attività turistiche»).

50.

La dimostrazione della sostenibilità economica delle imprese beneficiarie di sostegno per un investimento non è un requisito contemplato dal regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio. Inoltre, i controlli amministrativi sulle domande citati all'articolo 24, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 65/2011 non impongono agli Stati membri di stabilire la fattibilità economica dei progetti.

Tale requisito mira all'individuazione delle esigenze nel PSR in relazione all'analisi SWOT della zona interessata, e quindi a concedere un sostegno mirato in base alle esigenze del territorio e alle debolezze strutturali individuate.

Riquadro 9 — Francia (Aquitania)

La Commissione darà seguito a questo caso.

52.

Il requisito secondo cui il sostegno agli investimenti deve essere finalizzato alla realizzazione di obiettivi [articolo 43 del regolamento (CE) n. 1974/2006 della Commissione] è stato introdotto per la prima volta in maniera esplicita in questo periodo di programmazione, tra l'altro, al fine di contrastare effetti inerziali e di spiazzamento.

Riquadro 10 — Italia (Campania)

Rientra tra le responsabilità dell'autorità di gestione assicurare un'adeguata proporzionalità tra gli investimenti (tesi a contribuire alla generazione di benefici ambientali) da sostenere e il punteggio assegnato in base ai criteri di selezione.

53.

La legislazione non prevedeva una valutazione a priori sulla necessità o meno dei richiedenti di ottenere una sovvenzione. Tale requisito mira all'individuazione delle esigenze nel PSR in relazione all'analisi SWOT della zona interessata, e quindi a concedere un sostegno mirato in base alle esigenze del territorio e alle debolezze strutturali individuate.

La valutazione degli effetti inerziali è complessa e dovrebbe far parte della valutazione dei programmi.

RISPOSTA DELLA COMMISSIONE

55.

Nel contesto delle misure dell'asse 3 del FEASR, la legislazione prevedeva che al sostegno di cui all'articolo 52 del regolamento (CE) n. 1698/2005 e a Leader nei casi riferiti all'asse 3 si applicassero le norme generali in materia di aiuti di Stato. Tali norme prevedono l'ammissibilità della spesa dalla presentazione della domanda di aiuti. Il requisito in questione è contenuto nelle norme sugli aiuti di Stato al fine di determinare l'elemento di incentivazione necessario¹⁵. Alle misure cofinanziate andrebbero applicate le stesse norme che vigono per i programmi di aiuti di Stato separati notificati con il sistema UE degli aiuti di Stato.

Inoltre, il sostegno ai progetti andrebbe concesso sulla base della valutazione se tale progetto contribuisca o meno agli obiettivi del PSR.

Considerare la capacità finanziaria dei beneficiari separatamente al fine di valutarne gli effetti inerziali potrebbe comportare il rischio di sovvenzionare progetti non realizzabili e di incrementare i costi amministrativi delle autorità e gli oneri amministrativi dei beneficiari.

La Commissione incoraggia tuttavia gli Stati membri a fare ricorso a sistemi che riducano il rischio di effetti inerziali.

57.

Si veda la risposta ai paragrafi 53 e 83.

58.

La Commissione è del parere che se il sostegno all'investimento è adeguatamente mirato (tramite il ricorso a criteri di ammissibilità e selezione e alla differenziazione dei tassi di aiuto, solo per citarne alcuni) e si basa su lacune/esigenze¹⁶ chiaramente identificate, il rischio di effetti inerziali e di spiazzamento è minimo. Il requisito secondo cui il sostegno agli investimenti deve essere finalizzato alla realizzazione di obiettivi (articolo 43) è stato introdotto in questo periodo di programmazione proprio per contenere gli effetti inerziali e di spiazzamento derivanti da precedenti valutazioni.

La Commissione non ritiene che una sovvenzione che consenta a un beneficiario di aumentare la propria quota di mercato a scapito di un concorrente rappresenti a priori un utilizzo inefficiente dei fondi. La sovvenzione potrebbe ad esempio aver incrementato l'efficienza (economica e/o ambientale) delle aziende e contribuito pertanto allo sviluppo complessivo dell'economia rurale.

¹⁵ Articolo 8 del regolamento (CE) n. 800/2008 della Commissione, che al paragrafo 2 stabilisce quanto segue: «Per quanto riguarda gli aiuti alle PMI contemplati dal presente regolamento, si ritiene che vi sia un effetto di incentivazione se, prima dell'avvio dei lavori relativi al progetto o all'attività, il beneficiario ha presentato la domanda di aiuto allo Stato membro interessato».

¹⁶ Articolo 43 del regolamento (CE) n. 1974/2006 della Commissione.

59.

La Commissione è dell'avviso che le misure dell'asse 3 siano state concepite allo scopo di garantire un sostegno adeguato alla diversità delle zone rurali identificate nel PSR in base ai PSN (si veda la risposta al paragrafo 18). L'analisi ex ante dei settori idonei alla diversificazione delle imprese agricole potrebbe aiutare i potenziali beneficiari a sviluppare prodotti e servizi di nicchia. Il sostegno concesso dalle misure dell'asse 3 è teso a stimolare lo sviluppo locale allo scopo di superare le condizioni economiche piuttosto negative che sussistono in molte zone rurali. Le sovvenzioni da assegnare alle aree rurali svantaggiate sono state concepite per assicurare condizioni di vita migliori soddisfacendo le esigenze individuate in relazione allo sviluppo locale e migliorando la situazione socioeconomica esistente.

Si veda anche la risposta al paragrafo 58.

La misurazione dell'effetto di spiazzamento dovrebbe riguardare diversi fattori ed è più opportuno effettuarla a livello di progetto.

61.

Alcuni degli Stati membri si trovano in una fase di sviluppo delle loro zone rurali tale per cui la valutazione dei punti di saturazione, dell'eccesso di offerta e di effetti di spiazzamento non è rilevante, in quanto le attività economiche generalmente non sussistono o sono molto insufficienti. Pertanto, in tali casi, sembra più indicato valutare l'effetto di spiazzamento al momento della valutazione ex post.

Il fatto che in alcuni casi soggetti ad audit la selezione dei progetti avvenga a livello locale dovrebbe normalmente contribuire a ridurre gli effetti di spiazzamento, in quanto la misurazione di tali effetti è più opportuna a livello di progetto.

RISPOSTA DELLA COMMISSIONE

62.

Si veda la risposta al paragrafo 83.

L'analisi degli effetti di spiazzamento deve essere meticolosa e dettagliata. I suoi risultati non devono sfociare automaticamente nella difesa di situazioni di monopolio nazionale/regionale/locale e devono invece essere mirati a stimolare una sana concorrenza tra imprese con attività analoghe al fine di offrire ai potenziali consumatori prodotti/servizi/attività di alta qualità. In tale contesto, occorre prestare attenzione alla qualità dei servizi o prodotti forniti dai concorrenti, ai prezzi, alle strategie di sviluppo che sono state o che vengono seguite, agli investimenti recenti effettuati dalla concorrenza, al tipo di strutture e a questioni organizzative e gestionali ecc. prima di giungere alla conclusione che siano intervenuti effetti di spiazzamento.

Riquadro 12

Si veda la risposta al paragrafo 83.

Riquadro 12 —Svezia

Si veda la risposta al paragrafo 62.

Lo sviluppo dell'impresa e gli investimenti correlati allo sviluppo fisico avvengono spesso per fasi. Bisogna adoperarsi per non penalizzare l'imprenditorialità e la sana concorrenza e per non privare i clienti di una possibilità di scelta al momento di prendere decisioni; di conseguenza, le aziende dovrebbero poter introdurre idee innovative correlate alla loro sostenibilità e competitività nel medio e lungo periodo, compresa la loro espansione. Molto spesso, tale espansione avviene per gradi e non in una volta sola.

63.

In base ai principi di sussidiarietà e gestione condivisa, la selezione dei progetti rientra tra le responsabilità degli Stati membri e la Commissione non può valutare ex ante la ragionevolezza dei costi dei singoli progetti.

65.

La Commissione conferma di aver deciso di apportare una correzione finanziaria per quanto riguarda la Francia a causa delle debolezze nella verifica della ragionevolezza dei costi; sono state riscontrate prove in tal senso in una regione in Francia, in cui le misure interessate erano le 121 e la 323. Inoltre, nel corso di una missione nel 2013 i servizi della Commissione hanno individuato debolezze analoghe in un'altra regione francese, che sono attualmente oggetto di discussione con le autorità francesi nella procedura di liquidazione dei conti.

66.

In seguito all'audit della Corte, le autorità regionali sono intervenute per migliorare la verifica della ragionevolezza dei costi nel corso di controlli in loco (nuove *check list*).

Come specificato nella risposta delle autorità ceche, vi sono numerosi elementi positivi (listini prezzi per l'edilizia e le costruzioni, limitazioni dei costi per i progetti di energie rinnovabile).

Riquadro 13 — Svezia

La stima della ragionevolezza dei costi non viene effettuata necessariamente sulla base di un raffronto delle offerte, ma può svolgersi con altre modalità, quali le spese di riferimento [articolo 24, paragrafo 2, lettera d), del regolamento n. 65/2011]. La Commissione analizzerà tale aspetto.

Riquadro 13 — Italia (Campania)

Nel caso citato dalla Corte, gli onorari considerati eccessivi rispetto alla consulenza professionale erogata sono in linea con le indicazioni fornite dall'albo professionale e con le disposizioni nazionali sull'ammissibilità dei costi generali. L'autorità regionale ha specificato che sono stati forniti numerosi servizi di consulenza diversi a fronte di tale pagamento. La Commissione darà seguito al caso in questione.

RISPOSTA DELLA COMMISSIONE

67.

La Commissione incoraggia gli Stati membri (ad esempio nei comitati di monitoraggio e nelle riunioni annuali di revisione) ad abbreviare i tempi di approvazione dei progetti e di pagamento dei beneficiari ed è al corrente del progressivo miglioramento della situazione. Tuttavia, spetta agli Stati membri garantire meccanismi di attuazione efficienti e procedure amministrative funzionanti a livello nazionale/regionale.

68.

Si veda la risposta al paragrafo 67.

Riquadro 14 — Polonia

Le difficoltà riscontrate nell'attuazione della misura 312 in Polonia sono state in passato oggetto di discussione, sia durante le sedute dei comitati di monitoraggio sia durante le riunioni di revisione annuale con i servizi della Commissione.

69.

Si veda la risposta al paragrafo 67.

La Commissione è stata informata che nel frattempo sono state intraprese misure per ridurre i tempi di elaborazione negli Stati membri citati dalla Corte.

Svezia: L'attuazione delle misure dell'asse 3 è stata regolarmente oggetto di discussione nelle riunioni dei comitati di monitoraggio e in quelle annuali di revisione. Nell'autunno del 2012 l'autorità di gestione ha fissato le scadenze massime per il disbrigo delle domande (4 mesi) e anche per l'effettuazione dei pagamenti (90 giorni).

Riquadro 15 — Italia (Campania)

Come precisato dalle autorità regionali, la procedura per garantire il pagamento dell'anticipo ai beneficiari e per presentare la polizza di assicurazione a garanzia dell'importo richiesto dai beneficiari quale anticipo è stata oggetto di revisione da parte dell'agenzia addetta ai pagamenti (AGEA).

71.

Per il prossimo periodo di programmazione 2014-2020 la Commissione prevede un'ulteriore riduzione degli oneri amministrativi grazie all'introduzione di costi semplificati. Di conseguenza, le procedure di domanda, gestione e audit dei rimborsi dei pagamenti risulteranno più semplici sia per i beneficiari sia per la stessa amministrazione.

72.

Il quadro comune per il monitoraggio e la valutazione è stato sviluppato nel 2006 allo scopo di misurare l'efficacia e l'efficienza della spesa per lo sviluppo rurale, e gli Stati membri sono stati invitati a fissare obiettivi rilevanti e indicatori della produttività attesa per ciascuna misura programmata nell'ambito del FEASR per il periodo di programmazione 2007-2013.

74.

La Commissione ha affrontato in diverse occasioni la questione dell'affidabilità degli indicatori: nel contesto dell'esame delle relazioni annuali, delle riunioni di revisione annuali e delle riunioni dei comitati di monitoraggio.

Al fine di compilare indicatori di risultato quali «aumento del valore aggiunto lordo (VAL)», gli Stati membri sono stati invitati¹⁷ a raccogliere i dati rilevanti sul VAL presso le imprese sovvenzionate al momento dell'approvazione della domanda e 2 anni dopo il completamento dell'investimento, al fine di integrare per quanto possibile l'effetto a lungo termine degli investimenti.

All'atto di mettere a punto il sistema di monitoraggio e valutazione per il prossimo periodo di programmazione 2014-2020, viene tenuto debito conto delle debolezze osservate nel corso del periodo. Pertanto, gli indicatori verranno presi in esame come parte della valutazione del PSR. A ciò contribuirà anche la messa a punto di documenti esplicativi più precisi (schede) per ogni indicatore, al fine di evitare potenziali incongruenze nella raccolta dati a causa di un'errata interpretazione.

¹⁷ Documento di lavoro che fornisce orientamenti agli Stati membri per l'indicatore di risultato «aumento del VAL»: http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/filedownload.cfm?id=84053593-C697-FF89-ED5C-51797D9754FD

RISPOSTA DELLA COMMISSIONE

76.

Si veda la risposta al paragrafo 74.

Riquadro 16

La Commissione si rivolgerà all'autorità regionale per ottenere maggiori spiegazioni su questo punto.

77.

Si veda la risposta al paragrafo 74.

Nel rispetto dei principi di sussidiarietà e gestione condivisa, il manuale del quadro comune per il monitoraggio e la valutazione descrive i compiti di monitoraggio e valutazione a livello globale, ma offre anche un certo grado di flessibilità agli Stati membri su come attuare i monitoraggi e le valutazioni di propria competenza. Gli Stati membri devono trovare l'equilibrio idoneo a garantire una buona qualità dei dati a costi accettabili in termini di procedure di monitoraggio.

Riquadro 17

Si veda la risposta al paragrafo 74.

79.

Si veda la risposta ai paragrafi 74 e 83.

80. Italia (Campania)

Le autorità regionali ritengono che i progetti soggetti ad audit siano in linea con gli obiettivi delle misure e contribuiscano a conseguire gli obiettivi generali stabiliti per l'asse 3 in termini di diversificazione delle attività rurali in attività non agricole. Ciò vale anche per i progetti 2 e 3 citati dalla Corte. Nel caso del progetto 3, le autorità regionali hanno mantenuto la loro posizione secondo cui il restauro del cortile esterno è correlato ai progetti di diversificazione «fattoria didattica», in quanto è essenziale per garantire un accesso adeguato alla fattoria.

La Commissione analizzerà questo caso.

82.

La stima degli aumenti del VAL è una problematica complessa, in quanto ai beneficiari potrebbe servire tempo per consolidare la loro attività economica avviata di recente o ampliata. Brevi ritardi tra la realizzazione del progetto e i tempi di valutazione potrebbero dare luogo a una sottostima dell'incremento del VAL. Occorre inoltre prestare attenzione alla tipologia di investimento, in quanto alcuni investimenti potrebbero non generare un aumento del VAL immediato o diretto (ad esempio segnaletica stradale, centri di informazione, studi di marketing ecc.).

83.

La verifica degli effetti inerziali e di spiazzamento è più opportuna nella fase di valutazione.

Per quanto riguarda gli effetti inerziali, e in relazione ai 20 progetti contrassegnati dalla Corte con l'etichetta «forte» in merito agli effetti inerziali nell'allegato II, la legislazione dell'Unione prevede che al sostegno di cui all'articolo 52 del regolamento (CE) n. 1698/2005 e a Leader nei casi riferiti all'asse 3 si applichino le norme generali in materia di aiuti di Stato. Tali norme sanciscono l'ammissibilità della spesa dalla presentazione della domanda di aiuti. Il requisito in questione è contenuto nelle norme sugli aiuti di Stato al fine di determinare l'elemento di incentivazione necessario¹⁸. Alle misure cofinanziate andrebbero applicate le stesse norme che vigono per i programmi di aiuti di Stato separati notificati con il sistema UE degli aiuti di Stato.

Si vedano anche le risposte ai paragrafi 52, 53 e 55.

Per quanto riguarda gli effetti di spiazzamento, si vedano le risposte ai paragrafi 58, 59, 61, 62 e il riquadro 12.

La situazione economica cambia nel corso del tempo, a maggior ragione con l'emergere della crisi economica e finanziaria nel 2008-2009. È pertanto possibile che ipotesi formulate ex ante non si realizzino completamente nel corso dell'attuazione del progetto. Inoltre, per i progetti che mirano alla stabilità nel medio-lungo periodo, tali indicatori potrebbero essere raggiunti in una fase successiva e non immediatamente dopo aver completato l'investimento.

¹⁸ Articolo 8 del regolamento (CE) n. 800/2008 della Commissione, che al paragrafo 2 stabilisce quanto segue: Per quanto riguarda gli aiuti alle PMI contemplati dal presente regolamento, si ritiene che vi sia un effetto di incentivazione se, prima dell'avvio dei lavori relativi al progetto o all'attività, il beneficiario ha presentato la domanda di aiuto allo Stato membro interessato.

RISPOSTA DELLA COMMISSIONE

84.

La Commissione ritiene che la salvaguardia dei posti di lavoro esistenti mediante il sostegno alle aziende in essere sia una delle attività a valore aggiunto più importanti del FEASR, insieme alla creazione di posti di lavoro temporanei correlati all'attuazione dei progetti di investimento in determinati campi (ad esempio, attività edilizie). La durata di cinque anni garantisce inoltre la presenza di un certo elemento di salvaguardia per ogni progetto sovvenzionato.

Di fatto, non esiste alcun indicatore comune quale «numero di posti di lavoro mantenuti», ma le autorità di gestione sono invitate a definire indicatori aggiuntivi rilevanti per il loro PSR. Va considerato che l'insieme attuale di indicatori comuni è già consistente e diversi Stati membri hanno richiesto una semplificazione e riduzione degli indicatori del QCMV per il prossimo periodo di programmazione.

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

86.

Il quadro giuridico attualmente in vigore prevede per le misure un ambito di applicazione e finalità di ampio respiro, assicurando così una notevole flessibilità di attuazione.

All'atto dell'approvazione dei PSR, la Commissione conduce un'analisi per verificare che programmi e misure siano coerenti con gli orientamenti strategici dell'Unione e con i piani strategici nazionali pertinenti, e che siano conformi alle disposizioni giuridiche applicabili¹⁹.

La Commissione è del parere che le esigenze e le opportunità siano state descritte con sufficiente chiarezza al fine di rendere adeguata e possibile la programmazione delle misure sottoposte ad audit, benché le analisi in questione fossero passibili di miglioramento in taluni casi.

In base ai principi di sussidiarietà e gestione condivisa, l'elaborazione dei criteri di selezione e la selezione dei progetti rientrano tra le responsabilità degli Stati membri. Alla Commissione non compete alcun ruolo nella selezione corrente dei progetti.

Tuttavia, sono stati tratti alcuni insegnamenti che verranno applicati per il prossimo periodo di programmazione 2014-2020, soprattutto per gli orientamenti in seno al processo di programmazione.

¹⁹ Regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio e regolamento (CE) n. 1974/2006 della Commissione [articolo 18 del regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio].

Per il prossimo periodo di programmazione 2014-2020 la Commissione ha inoltre proposto che queste tre misure convergano in un'unica misura maggiormente incentrata sui beneficiari, con condizioni di ammissibilità più adeguate e norme per i pagamenti più puntuali, in modo da ridurre gli oneri amministrativi che potrebbero comportare tali misure. I legislatori definiranno l'ambito di applicazione definitivo della nuova misura unica proposta.

87.

Le misure dell'asse 3 sono utili per salvaguardare le aziende e i posti di lavoro, nonché per creare le condizioni di una crescita sostenibile nelle zone rurali.

La Commissione, nella propria funzione di supervisione, ha ribadito nel corso di tutto il periodo di programmazione la necessità di una maggiore selettività²⁰ e specificità nell'attuazione della misura.

Nel corso delle sue missioni di audit, la Commissione esamina l'applicazione di criteri di selezione o di meccanismi equivalenti di individuazione dei destinatari, e a tal proposito sono state formulate svariate osservazioni agli Stati membri in merito a diverse misure di ricerca e sviluppo. Se necessario, la Commissione propone correzioni finanziarie.

88.

Il requisito secondo cui il sostegno agli investimenti deve essere finalizzato alla realizzazione di obiettivi [articolo 43 del regolamento (CE) n. 1974/2006 della Commissione] è stato introdotto per la prima volta in maniera esplicita in questo periodo di programmazione, tra l'altro, al fine di contrastare effetti inerziali e di spiazzamento.

Il sostegno ai progetti dovrebbe essere erogato sulla base della valutazione dell'effettivo contributo del progetto agli obiettivi del PSR.

Si veda la risposta al paragrafo 55.

Va valutato il rischio di spesa eccessiva. I tassi di intensità degli aiuti dovrebbero contribuire a ridurre tali rischi.

La Commissione incoraggia gli Stati membri (ad esempio nei comitati di monitoraggio e nelle riunioni annuali di revisione) ad abbreviare i tempi di approvazione dei progetti e di pagamento dei beneficiari ed è al corrente del progressivo miglioramento della situazione. Tuttavia, spetta agli Stati membri garantire meccanismi di attuazione efficienti e procedure amministrative funzionanti a livello nazionale/regionale.

²⁰ Ad esempio, nel corso delle riunioni annuali e in particolare all'inizio del periodo di programmazione, la Commissione ha inviato una lettera alle autorità di gestione di tutti i programmi invitandole a tener conto dell'importanza di criteri di selezione accuratamente definiti per un'attuazione efficace per tutta la durata. Inoltre, nel 2009 un'altra lettera esortava tutti gli Stati membri ad assicurarsi che venissero specificati e utilizzati criteri di selezione adeguati per l'assegnazione dei finanziamenti.

RISPOSTA DELLA COMMISSIONE

Per il prossimo periodo di programmazione 2014-2020 la Commissione ha proposto che le tre misure soggette ad audit della Corte convergano in un'unica misura maggiormente incentrata sui beneficiari, con condizioni di ammissibilità più adeguate e norme per i pagamenti più puntuali, in modo da ridurre gli oneri amministrativi che potrebbero comportare tali misure. La Commissione prevede un'ulteriore riduzione degli oneri amministrativi mediante l'introduzione di costi semplificati. Di conseguenza, le procedure di domanda, gestione e audit dei rimborsi dei pagamenti risulteranno più semplici sia per i beneficiari sia per la stessa amministrazione.

90.

Per quel che concerne gli obiettivi nel periodo attuale, gli Stati membri devono individuare la logica di intervento, gli obiettivi, l'ambito di applicazione e le azioni. Inoltre, vanno fornite le prove del fatto che per le misure di investimento il sostegno è mirato a obiettivi chiaramente definiti che riflettono le esigenze territoriali e gli svantaggi strutturali individuati [articolo 43 e allegato II del regolamento (CE) n. 1974].

All'atto dell'approvazione dei PSR, la Commissione conduce un'analisi per verificare che programmi e misure siano coerenti con gli orientamenti strategici dell'Unione²¹ e con i piani strategici nazionali pertinenti, e che siano conformi alle disposizioni giuridiche applicabili²².

La Commissione, consapevole di alcuni punti deboli in termini di misurabilità, per il prossimo periodo di programmazione ha proposto di stabilire obiettivi adeguati per ciascuna delle aree di interesse delle priorità dell'Unione, sulla base di indicatori comuni, e che le misure selezionate in relazione alle priorità dell'Unione si basino su una solida logica di intervento sostenuta da una valutazione ex ante.

Raccomandazione 1

Il principio di sussidiarietà e gestione condivisa concede un ampio potere discrezionale agli Stati membri e alle regioni.

All'atto dell'approvazione dei PSR, la Commissione conduce un'analisi per verificare che programmi e misure siano coerenti con gli orientamenti strategici dell'Unione e con i piani strategici nazionali pertinenti, e che siano conformi alle disposizioni giuridiche applicabili²³.

²¹ Decisione 2006/144/CE del Consiglio, del 20.2.2006, sugli orientamenti strategici comunitari per lo sviluppo rurale (periodo di programmazione 2007-2013).

²² Regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio e regolamento (CE) n. 1974/2006 della Commissione [articolo 18 del regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio].

²³ Regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio e regolamento (CE) n. 1974/2006 della Commissione [articolo 18 del regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio].

Pur osservando che le misure soggette ad audit presentano obiettivi più ampi rispetto alla correzione delle disfunzioni del mercato relative agli ostacoli all'occupazione e alla crescita, la Commissione concorda sul fatto che i PSR debbano contenere obiettivi misurabili che contribuiscano ai fini della politica.

La Commissione, consapevole di alcuni punti deboli in tale ambito, ha proposto di rafforzare il quadro giuridico del FEASR per il prossimo periodo di programmazione 2014-2020, in modo da stabilire obiettivi quantificati ex ante per ciascuna delle aree di interesse delle priorità dell'Unione. Il contenuto del programma dovrebbe comprendere una descrizione della strategia e assicurare che le misure selezionate in relazione alle priorità dell'Unione si basino su una solida logica di intervento sostenuta da una valutazione ex ante. Nel caso in cui un programma proposto non contenga tale strategia e obiettivi adeguati, la Commissione non lo avallerà.

91.

Il principio di sussidiarietà e gestione condivisa concede un ampio potere discrezionale agli Stati membri e alle regioni. Il quadro giuridico dell'Unione che è stato adottato è ampio e flessibile: la restrizione degli aiuti solamente a certune attività e la selezione e approvazione dei progetti rientrano tra le responsabilità degli Stati membri.

La Commissione ritiene che sia opportuno che essa stessa continui a definire le condizioni di ammissibilità di base a livello di UE, ma che condizioni di ammissibilità e criteri di selezione più precisi siano stabiliti nell'ambito dei singoli PSR. Essa reputa che le proprie proposte di politica di sviluppo rurale successiva al 2013 seguano tale approccio. Tuttavia, la Commissione fornirà ulteriori orientamenti in materia.

92.

La Commissione ritiene che si sia conseguito un miglioramento nell'attuazione dei programmi nel corso del periodo di programmazione.

La Commissione, consapevole di talune problematiche in tale ambito, ha introdotto nella sua proposta per la nuova politica europea di sviluppo rurale per il prossimo periodo di programmazione 2014-2020 un requisito obbligatorio specifico relativo all'elaborazione e utilizzo di criteri di selezione (ad eccezione di alcune misure relative a zone o animali per le quali tale obbligo potrebbe non essere appropriato).

RISPOSTA DELLA COMMISSIONE

Raccomandazione 2

Occorre riconoscere l'ampio campo di applicazione delle misure sottoposte ad audit, in quanto esse non solo incidono su occupazione e reddito, bensì contribuiscono anche alla sostenibilità delle aree rurali.

La Commissione ha ribadito in diverse circostanze nel corso dell'attuale periodo di programmazione la necessità di una maggiore selettività ed è pronta a esortare ulteriormente gli Stati membri in tal senso.

Nel corso delle sue missioni di audit, la Commissione esamina l'applicazione di criteri di selezione o di meccanismi equivalenti di individuazione dei destinatari, e a tal proposito sono state formulate svariate osservazioni agli Stati membri. Se necessario, la Commissione propone correzioni finanziarie.

La Commissione concorda con la raccomandazione e, nella proposta concernente la politica europea per lo sviluppo rurale per il periodo di programmazione 2014-2020, ha previsto la definizione di criteri di selezione per tutte le misure, volti ad assicurare la parità di trattamento dei richiedenti, un impiego più oculato delle risorse finanziarie e misure finalizzate in linea con le priorità dell'Unione in materia di sviluppo rurale. La proposta prevede che il ricorso a criteri di selezione sia generalmente obbligatorio anche nel caso in cui i fondi disponibili siano sufficienti, ad eccezione di alcune aree compensative e di misure correlate agli animali²⁴.

La Commissione concorda inoltre sul fatto che il sistema di selezione dei progetti degli Stati membri debba tener conto della qualità dei progetti e si debba avvalere di un sistema minimo di punteggio. La Commissione presenterà orientamenti agli Stati membri concernenti l'impiego di criteri di ammissibilità e selezione per il prossimo periodo di programmazione.

93.

La legislazione non prevedeva una valutazione a priori sulla necessità o meno dei richiedenti di ottenere una sovvenzione. Tale requisito mira all'individuazione delle esigenze nel PSR in relazione all'analisi SWOT della zona interessata, e quindi a concedere un sostegno mirato in base alle esigenze del territorio e alle debolezze strutturali individuate.

²⁴ La base giuridica è costituita dalla proposta di regolamento in materia di sviluppo rurale, con il suo articolo 49, nonché dagli atti di esecuzione/delegati correlati. Si veda COM(2011) 627 def. del 19.10.2011.

Pertanto, la Commissione non prende in considerazione la domanda posta al beneficiario se quest'ultimo necessiti della sovvenzione quale strumento adeguato per valutare gli effetti inerziali. La valutazione degli effetti inerziali è più complessa e dovrebbe far parte della valutazione dei programmi.

La Commissione è del parere che se il sostegno all'investimento è adeguatamente mirato (tramite il ricorso a criteri di ammissibilità e selezione e alla differenziazione dei tassi di aiuto, solo per citarne alcuni) e si basa su lacune/esigenze chiaramente identificate, il rischio di effetti inerziali e di spiazzamento è minimo. Il requisito secondo cui il sostegno agli investimenti deve essere finalizzato alla realizzazione di obiettivi (articolo 43) è stato introdotto in questo periodo di programmazione proprio per contenere gli effetti inerziali e di spiazzamento derivanti da precedenti valutazioni.

Per quanto riguarda gli effetti di spiazzamento, la Commissione non ritiene che una sovvenzione che consenta a un beneficiario di aumentare la propria quota di mercato a scapito di un concorrente rappresenti a priori un utilizzo inefficiente dei fondi. La sovvenzione potrebbe ad esempio aver incrementato l'efficienza (economica e/o ambientale) delle aziende e contribuito pertanto allo sviluppo complessivo dell'economia rurale.

La Commissione ha incluso nella proposta normativa per il prossimo periodo di programmazione l'obbligo di tener conto delle esigenze specifiche correlate a condizioni particolari a livello regionale o sottoregionale e di gestirle concretamente mediante combinazioni di misure o sottoprogrammi tematici adeguati.

La Commissione ha inoltre proposto di stabilire obiettivi adeguati per ciascuna delle aree di interesse delle priorità dell'Unione, sulla base di indicatori comuni, e ha inoltre proposto che le misure selezionate in relazione alle priorità dell'Unione si basino su una solida logica di intervento sostenuta da una valutazione ex ante.

RISPOSTA DELLA COMMISSIONE

Raccomandazione 3

La Commissione conviene con la raccomandazione ed è pronta a organizzare con gli Stati membri scambi di migliori pratiche sulla mitigazione dei rischi di effetti inerziali e di spiazzamento.

La legislazione prevedeva che al sostegno ai sensi dell'articolo 52, lettera a) del regolamento (CE) n. 1698/2005 si applicassero le norme generali in materia di aiuti di Stato. Tali norme sanciscono l'ammissibilità della spesa dalla presentazione della domanda di aiuti. Il requisito in questione è contenuto nelle norme sugli aiuti di Stato al fine di determinare l'elemento di incentivazione necessario per prevenire l'effetto inerziale²⁵. Alle misure cofinanziate andrebbero applicate le stesse norme che vigono per i programmi di aiuti di Stato separati notificati con il sistema UE degli aiuti di Stato.

Considerare la capacità finanziaria dei beneficiari separatamente al fine di valutarne gli effetti inerziali potrebbe comportare il rischio di sovvenzionare progetti non realizzabili e di incrementare i costi amministrativi delle autorità e gli oneri amministrativi dei beneficiari.

94.

Va valutato il rischio di spesa eccessiva. I tassi di intensità degli aiuti dovrebbero contribuire a ridurre tali rischi.

Raccomandazione 4

La Commissione rileva che la raccomandazione in questione è indirizzata agli Stati membri e che il principio di sussidiarietà e gestione condivisa concede un ampio potere discrezionale agli Stati membri e alle regioni.

Nel corso delle sue missioni di audit sulle misure di investimento, la Commissione si occupa della questione relativa alla valutazione della ragionevolezza dei costi. Essa verifica che lo Stato membro abbia istituito un sistema efficace per valutare la ragionevolezza dei costi. Data la complessità della materia, la Commissione continuerà a esaminare la questione nel corso delle sue missioni di audit. Proseguirà inoltre la discussione con gli Stati membri al di fuori del quadro della liquidazione dei conti.

Il numero di missioni di audit è limitato a causa della carenza di personale disponibile. Di conseguenza, il numero e la portata di tali missioni vengono stabiliti sulla base dell'analisi del rischio.

²⁵ Articolo 8 del regolamento (CE) n. 800/2008 della Commissione, il cui paragrafo 2 stabilisce quanto segue: «Per quanto riguarda gli aiuti alle PMI contemplati dal presente regolamento, si ritiene che vi sia un effetto di incentivazione se, prima dell'avvio dei lavori relativi al progetto o all'attività, il beneficiario ha presentato la domanda di aiuto allo Stato membro interessato».

95.

All'atto di mettere a punto il sistema di monitoraggio e valutazione per il prossimo periodo, viene tenuto debito conto delle debolezze osservate nel corso del periodo. Nella prassi, le autorità di gestione hanno riscontrato difficoltà nel raccogliere i dati necessari e nel condurre l'analisi richiesta per stabilire i valori per tali tipologie di indicatori di risultato (VAL ecc.) come parte delle loro attività annuali consuete di monitoraggio. Pertanto, nel prossimo periodo di programmazione gli indicatori di risultato verranno preferibilmente esaminati nell'ambito della valutazione del PSR. A ciò contribuirà anche la messa a punto di documenti esplicativi più precisi (schede) per ogni indicatore, al fine di evitare potenziali incongruenze nella raccolta dati a causa di un'errata interpretazione.

La raccolta di informazioni e il monitoraggio dell'attuazione dei progetti rientrano tra le responsabilità degli Stati membri e la Commissione non può avere il compito di gestire attivamente tale processo, in quanto contrasterebbe con il principio di sussidiarietà e gestione condivisa.

Raccomandazione 5

Spetta all'autorità di gestione, come parte della strategia di programma, stabilire gli obiettivi e i risultati da raggiungere a livello di programma. A livello di progetto, i risultati/esiti stimati/previsti mediante i quali il progetto in questione contribuirà agli obiettivi del programma vengono stabiliti ex ante dai potenziali beneficiari nelle loro domande. Tuttavia, al conseguimento degli obiettivi prestabiliti si frappongono sempre incertezze e fattori esterni, pertanto tali obiettivi dovrebbero poter essere rivisti su tale base, se del caso.

La Commissione concorda con la raccomandazione e si sta adoperando affinché nell'elaborazione del quadro comune per il monitoraggio e la valutazione per il prossimo periodo, attualmente in fase di stesura²⁶, si tenga conto delle debolezze osservate durante il periodo in corso. Pertanto, nel prossimo periodo di programmazione gli indicatori di risultato verranno esaminati nell'ambito della valutazione del PSR. A ciò contribuirà anche la messa a punto di documenti esplicativi più precisi (schede) per ogni indicatore, al fine di evitare potenziali incongruenze nella raccolta dati a causa di un'errata interpretazione.

²⁶ La base giuridica è la proposta di legislazione orizzontale, articolo 110, la proposta di regolamento in materia di ricerca e sviluppo, titolo VII, nonché gli atti di esecuzione/delegati correlati. Cfr. COM(2011) 628 def./2 del 19.10.2011 e COM(2011) 627 def./2 del 19.10.2011.

RISPOSTA DELLA COMMISSIONE

Per il prossimo periodo di programmazione la Commissione sta mettendo a punto insieme agli Stati membri un QCMV che consentirà di valutare per ciascun PSR i progressi di attuazione delle priorità e aree di interesse selezionate per il programma rispetto agli indicatori di risultato comuni. Alla base vi è un piano di indicatori che stabilisce per ogni area di interesse l'obiettivo, la produttività prevista e la spesa per le misure che verranno impiegate per conseguire le finalità e gli obiettivi del programma. Il piano di indicatori rappresenta la logica di intervento quantificato per ogni singolo programma in modo più preciso rispetto all'attuale, rigida struttura ad assi.

Raccomandazione 6

Nel rispetto dei principi di sussidiarietà e gestione condivisa, spetta agli Stati membri garantire meccanismi di attuazione efficienti e procedure amministrative funzionanti a livello nazionale/regionale.

La Commissione sta incoraggiando gli Stati membri in svariate sedi (ad esempio nei comitati di monitoraggio e nelle riunioni annuali di revisione) ad abbreviare i tempi di approvazione dei progetti e di pagamento dei beneficiari, ed è al corrente del progressivo miglioramento della situazione nel periodo di programmazione in corso.

Per il prossimo periodo di programmazione 2014-2020 la Commissione prevede un'ulteriore riduzione degli oneri amministrativi grazie all'introduzione di costi semplificati. Di conseguenza, le procedure di domanda, gestione e audit dei rimborsi dei pagamenti risulteranno più semplici sia per i beneficiari sia per la stessa amministrazione.

Corte dei conti europea

Relazione speciale n. 6/2013

Misure per la diversificazione dell'economia rurale: gli Stati membri e la Commissione hanno conseguito un rapporto costi-benefici ottimale?

Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea

2013 — 74 pagg. — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9241-298-2

doi:10.2865/89377

COME OTTENERE LE PUBBLICAZIONI DELL'UNIONE EUROPEA

Pubblicazioni gratuite:

- una sola copia:
tramite EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- più di una copia o poster/carte geografiche:
presso le rappresentanze dell'Unione europea (http://ec.europa.eu/represent_it.htm),
presso le delegazioni dell'Unione europea nei paesi terzi (http://eeas.europa.eu/delegations/index_it.htm),
contattando uno dei centri Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_it.htm),
chiamando il numero 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuito in tutta l'UE) (*).

(*) Le informazioni sono fornite gratuitamente e le chiamate sono nella maggior parte dei casi gratuite (con alcuni operatori e in alcuni alberghi e cabine telefoniche il servizio potrebbe essere a pagamento).

Pubblicazioni a pagamento:

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

Abbonamenti:

- tramite i distributori commerciali dell'Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea (http://publications.europa.eu/others/agents/index_it.htm).

LA DIVERSIFICAZIONE DELL'ECONOMIA RURALE È ESSENZIALE PER LA CRESCITA ECONOMICA E OCCUPAZIONALE NONCHÉ PER LO SVILUPPO SOSTENIBILE DELLE ZONE RURALI. LA RELAZIONE GIUNGE ALLA CONCLUSIONE CHE LA COMMISSIONE E GLI STATI MEMBRI SONO RIUSCITI SOLO IN MISURA LIMITATA A CONSEGUIRE CON IL FINANZIAMENTO DELLE MISURE PER LA DIVERSIFICAZIONE DELL'ECONOMIA RURALE UN RAPPORTO COSTI-BENEFICI OTTIMALE. CIÒ È DOVUTO ALLA MANCANZA DI UNA CHIARA DIMOSTRAZIONE DELLA NECESSITÀ DEL SOSTEGNO, ALL'ASSENZA DI OBIETTIVI SPECIFICI E ALL'UTILIZZO DI CRITERI DI AMMISSIBILITÀ E DI SELEZIONE TROPPO GENERICI. GLI STATI MEMBRI NON HANNO ADOTTATO MISURE ADEGUATE PER ATTENUARE I RISCHI DI EFFETTO INERZIALE, DI SPIAZZAMENTO E DI SPESA ECCESSIVA, DANDO LUOGO AD UN IMPIEGO INEFFICIENTE DELLE RISORSE. LA CORTE FORMULA UNA SERIE DI RACCOMANDAZIONI PER AIUTARE LA COMMISSIONE E GLI STATI MEMBRI A PORRE RIMEDIO A TALI DEBOLEZZE.



CORTE DEI CONTI EUROPEA



Ufficio delle pubblicazioni



ISBN 978-92-9241-298-2

