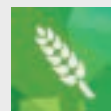


Relazione speciale

**Il sostegno dell'UE  
agli investimenti e alla  
promozione nel settore  
viticinico è gestito  
in maniera soddisfacente  
e il suo contributo alla  
competitività dei vini  
dell'Unione è dimostrato?**



CORTE  
DEI CONTI  
EUROPEA

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

Tel. +352 4398-1

E-mail: [eca-info@eca.europa.eu](mailto:eca-info@eca.europa.eu)  
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA  
YouTube: EUAuditorsECA

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

Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2014

ISBN 978-92-872-0311-3  
doi:10.2865/70397

© Unione europea, 2014  
Riproduzione autorizzata con citazione della fonte.

*Printed in Luxembourg*

**Relazione speciale****Il sostegno dell'UE  
agli investimenti e alla  
promozione nel settore  
vitivinicolo è gestito  
in maniera soddisfacente  
e il suo contributo alla  
competitività dei vini  
dell'Unione è dimostrato?**

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

## Paragrafi

### **Abbreviazioni**

### **Glossario**

### I - IX **Sintesi**

### 1 - 11 **Introduzione**

### 1 - 11 **Il settore vitivinicolo nell'UE**

### 12 - 15 **Estensione e approccio dell'audit**

### 16 - 80 **Osservazioni**

### 16 - 34 **Parte I — La misura di investimento nell'ambito dell'OCM del vino è stata concepita e attuata in maniera appropriata nel pieno rispetto del principio di economia?**

18 - 21 La necessità di misure di investimento supplementari nell'ambito dell'OCM del vino non è dimostrata...

22 - 25 ... e l'attuazione delle misure di investimento previste dall'OCM del vino è stata ritardata o limitata in alcuni Stati membri...

26 - 29 Gli Stati membri visitati forniscono limitate garanzie circa il fatto che solo i progetti finanziariamente sostenibili beneficiano del sostegno...

30 - 34 ... e non valutano sistematicamente la ragionevolezza dei costi del progetto

### 35 - 64 **Parte II — La misura di promozione è concepita in maniera appropriata e attuata in modo efficiente?**

37 - 42 Il sostegno alla promozione è concesso anche ad aziende di grandi dimensioni che vantano già una solida reputazione e tradizione nel campo dell'esportazione...

43 - 47 ... e che avrebbero probabilmente attuato le azioni di promozione senza il sostegno pubblico (effetto inerziale)

48 - 51 Definizione non chiara della spesa ammissibile fino al 2013

- 52 - 54 **Gli Stati membri non sempre verificano l'eventuale esistenza di doppi finanziamenti irregolari**
- 55 - 64 **Una pista di audit insufficiente pregiudica l'efficacia dei controlli svolti dagli Stati membri visitati per accertare lo svolgimento e l'ammissibilità delle azioni di promozione**
- 65 - 80 **Parte III — Gli effetti delle misure sono adeguatamente dimostrati?**
- 65 - 70 **Il monitoraggio e la valutazione delle misure riguardano essenzialmente le realizzazioni e l'esecuzione finanziaria, ma non vi sono ancora informazioni sufficienti sui risultati conseguiti**
- 71 - 73 **Gli effetti degli investimenti nel quadro dell'OCM non possono essere facilmente distinti dagli effetti degli investimenti nell'ambito dello sviluppo rurale...**
- 74 - 75 **Le esportazioni di vino degli Stati membri nei paesi terzi hanno registrato un incremento...**
- 76 - 80 **... ma è difficile stabilire fino a che punto ciò sia direttamente attribuibile alla misura di promozione**
- 81 - 90 **Conclusioni e raccomandazioni**

**Allegato I — Bilancio di approvvigionamento a livello UE-27: voci principali**

**Allegato II — Allegato X ter del regolamento (CE) n. 1234/2007 del Consiglio**

## **Risposte della Commissione**

**DOP:** Denominazione di origine protetta

**FEAGA:** Fondo europeo agricolo di garanzia

**FEASR:** Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale

**FESR:** Fondo europeo di sviluppo regionale

**ha:** Ettaro

**hl:** Ettolitro

**IGP:** Indicazione geografica protetta

**OCM del vino:** Organizzazione comune di mercato nel settore del vino

**PNS:** Programma di sostegno nazionale

**RS:** Sviluppo rurale

**UE:** Unione europea

**UE-27:** Unione europea di 27 Stati membri

**USD:** Dollaro statunitense

**Altri vini:** Vini non ammissibili alle misure di promozione, ad esempio vini da tavola senza alcuna indicazione circa la varietà di uva.

**Campagna viticola:** Anno di produzione dei prodotti vitivinicoli (descritti nella parte XII dell'allegato I al regolamento (CE) n. 1234/2007). Ha inizio il 1° agosto di ogni anno e termina il 31 luglio dell'anno successivo.

**Distillazione di crisi:** Sostegno concesso sino al 31 luglio 2012 per la distillazione volontaria o obbligatoria di eccedenze di vino decisa dagli Stati membri in casi giustificati di crisi, al fine di ridurre o eliminare l'eccedenza e garantire nel contempo la continuità di rifornimento da un raccolto all'altro.

**Economia:** Il principio dell'economia consiste nel raggiungimento di un determinato livello di realizzazioni o di risultati al minor costo possibile.

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

**Efficacia:** Il principio dell'efficacia consiste nel raggiungere gli obiettivi specifici stabiliti e nell'ottenere i risultati voluti.

**Efficienza:** Il principio dell'efficienza consiste nel conseguire il miglior rapporto possibile fra le risorse impiegate e le realizzazioni o i risultati prodotti.

**Misura di assicurazione del raccolto:** Sostegno che contribuisce a tutelare i redditi dei produttori colpiti da calamità naturali, condizioni climatiche avverse, fitopatie o infestazioni parassitarie.

**Misura di promozione:** Sostegno concernente una misura di informazione o promozione sui vini dell'UE. La misura di promozione riguarda vini a denominazione di origine protetta o a indicazione geografica protetta, o vini con indicazione della varietà di uva. Possono rientrare in tale misura soltanto le seguenti attività: a) le azioni in materia di relazioni pubbliche, promozione e pubblicità; b) la partecipazione a manifestazioni, fiere ed esposizioni di importanza internazionale; c) campagne d'informazione; d) studi riguardanti nuovi mercati, necessari all'ampliamento degli sbocchi di mercato; e) studi per valutare i risultati delle azioni di informazione e promozione. Il contributo della Comunità alle attività di promozione non supera il 50 % della spesa ammissibile (articolo 103 *septdecies* del regolamento (CE) n. 1234/2007).

**Misura relativa agli investimenti:** Sostegno concesso per investimenti materiali o immateriali in impianti di trattamento, in infrastrutture vinicole e nella commercializzazione del vino diretti a migliorare il rendimento globale dell'impresa e riguardanti uno o più dei seguenti aspetti: a) la produzione o la commercializzazione dei prodotti di cui all'allegato XI *ter* del regolamento (CE) n. 1234/2007 del Consiglio; b) lo sviluppo di nuovi prodotti, trattamenti e tecnologie connessi con ai prodotti di cui all'allegato XI *ter*.

**Misura relativa ai fondi di mutualizzazione:** I fondi di mutualizzazione offrono assistenza ai produttori che desiderano assicurarsi contro il rischio di fluttuazioni del mercato. Il sostegno UE a favore della costituzione di fondi di mutualizzazione può essere concesso sotto forma di un aiuto temporaneo e decrescente destinato a coprire le spese amministrative dei fondi. La misura non è stata scelta da alcuno Stato membro.

**Misura relativa alla distillazione dei sottoprodotti:** Sostegno concesso alla distillazione, volontaria oppure obbligatoria, dei sottoprodotti della vinificazione (vinacce e fecce di vino) effettuata alle condizioni specificate al punto D dell'allegato XV *ter* del regolamento (CE) n. 1234/2007 del Consiglio.

**Misura relativa alla distillazione di alcole per usi commestibili:** Sostegno concesso fino al 31 luglio 2012 ai produttori, sotto forma di aiuto per ettaro, per la distillazione del vino in alcole per usi commestibili.

**Misura relativa alla vendemmia verde:** Per vendemmia verde si intende la distruzione totale o l'eliminazione dei grappoli non ancora giunti a maturazione, azzerando la resa della relativa superficie. Il sostegno a favore della vendemmia verde può consistere nell'erogazione di una compensazione sotto forma di pagamento forfettario per ettaro da stabilirsi dallo Stato membro.

**Misure di ristrutturazione e riconversione dei vigneti:** Il sostegno alla ristrutturazione e alla riconversione dei vigneti può riguardare soltanto una o più delle seguenti attività: a) la riconversione varietale, anche mediante sovrainnesto; b) la diversa collocazione/reimpianto di vigneti; c) il miglioramento delle tecniche di gestione dei vigneti. Il rinnovo normale dei vigneti giunti al termine del loro ciclo di vita naturale non può essere considerato quale attività di ristrutturazione e di riconversione. Il sostegno alla ristrutturazione e alla riconversione dei vigneti può essere erogato soltanto nelle seguenti forme: a) compensazione dei produttori per le perdite di reddito conseguenti all'esecuzione della misura; b) contributo ai costi di ristrutturazione e di riconversione.

**Mosto di uve concentrato:** Il mosto di uve concentrato è il mosto di uve non caramellizzato ottenuto mediante disidratazione parziale del mosto di uve effettuata con qualsiasi metodo autorizzato, escluso il fuoco diretto.

**Periodo di programmazione:** I programmi nazionali di sostegno sono redatti per un periodo di cinque anni. Il periodo di programmazione 2009-2013 è il primo, seguito dal periodo 2014-2018.

**Programma di sviluppo rurale:** Documento redatto dallo Stato membro o da una regione e approvato dalla Commissione, per pianificare l'attuazione della politica di sviluppo rurale.

**Programma nazionale di sostegno / dotazione nazionale:** Gli Stati membri produttori di vino usano i fondi dell'OCM UE del vino, attraverso i programmi nazionali di sostegno per finanziare misure specifiche di sostegno al settore vitivinicolo (articolo 103 *decies* del regolamento (CE) n. 1234/2007). Ogni Stato membro presenta alla Commissione un programma quinquennale di sostegno contenente misure conformi alle norme che disciplinano il settore vitivinicolo (articolo 103 *duodecies* del regolamento (CE) n. 1234/2007).

**Regime di estirpazione:** Sostegno concesso ai viticoltori per la rimozione permanente di tutte le viti da una particella o da un'azienda.



**Regime di pagamento unico:** Regime di aiuto che ha sostituito la maggior parte dei pagamenti di aiuti diretti già esistenti e nel cui ambito l'aiuto è disaccoppiato da ogni obbligo di produzione. Il pagamento integrale dell'aiuto è invece subordinato al mantenimento, da parte degli agricoltori, di tutti i loro terreni in buone condizioni agronomiche ed ambientali (BCAA) e del rispetto dei criteri di gestione obbligatori (CGO) — il cosiddetto requisito di «condizionalità». Gli Stati membri possono concedere un sostegno ai viticoltori assegnando loro diritti all'aiuto ai sensi del titolo III, capitolo 3, del regolamento (CE) n. 1782/2003 in conformità dell'allegato VII, punto O, dello stesso regolamento.

**Restituzioni all'esportazione:** Nel quadro della politica agricola comune, l'Unione europea stabilisce livelli minimi di prezzo per determinati prodotti agricoli. Questi livelli minimi di prezzo superano, in molti casi, il livello di prezzo mondiale per i medesimi prodotti. Quando i prodotti agricoli devono essere esportati in paesi terzi (ovvero fuori dall'UE), è necessario colmare il divario fra il livello di prezzo UE e il livello di prezzo sul mercato mondiale. A tal fine vengono versate agli esportatori restituzioni all'esportazione. Le restituzioni all'esportazione variano nel tempo, in funzione del settore merceologico e dei prodotti derivati da quest'ultimo.

**Sana gestione finanziaria:** Conformemente all'articolo 27 del regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità europee (il «regolamento finanziario» (GU L 248 del 16.9.2002)), il concetto di sana gestione finanziaria comprende i principi di economia, efficienza ed efficacia.

**Vino varietale:** Vini senza indicazione geografica per i quali è consentito, a determinate condizioni, menzionare la varietà di uva. Questi vini possono beneficiare della misura di promozione.

**I** L'Unione europea (UE) è il maggior produttore mondiale di vino. Nel 2008, il Consiglio ha introdotto una riforma dell'organizzazione comune di mercato (OCM) nel settore vitivinicolo intesa principalmente ad accrescere la competitività dei produttori di vino dell'UE e ad equilibrare la domanda e l'offerta settoriale, il tutto nel contesto di una persistente eccedenza strutturale dell'offerta rispetto alla domanda. I principali strumenti finanziari della riforma comprendono un regime temporaneo di estirpazione e la creazione di programmi nazionali di sostegno (PNS), nel quadro dei quali gli Stati membri scelgono fra 11 misure disponibili quelle più adatte alla loro particolare situazione.

**II** In un audit precedente<sup>1</sup>, la Corte ha esaminato l'estirpazione dei vigneti volta principalmente a equilibrare la domanda e l'offerta. Nell'audit oggetto della presente relazione, la Corte ha esaminato se il sostegno agli investimenti e alla promozione nel settore vitivinicolo sia gestito in maniera soddisfacente e se il suo contributo alla competitività dei vini dell'UE sia dimostrato. La Corte conclude che la gestione del sostegno agli investimenti e alla promozione nel settore vitivinicolo ha risentito negativamente, nei primi anni oggetto del presente audit, delle carenze relative alla concezione e attuazione evidenziate nella presente relazione e che l'impatto prodotto sulla competitività dei vini dell'UE non è sempre dimostrato.

**III** La necessità di una misura di investimento supplementare specifica per il settore vitivinicolo non è dimostrata in quanto esisteva già nell'ambito della politica di sviluppo rurale. Questa misura supplementare è fonte di complessità, ha creato ostacoli amministrativi e in alcuni Stati membri ha generato ritardi nell'attuazione o limitato in maniera eccessiva la portata degli investimenti ammissibili. Al momento dell'audit, una quota significativa dei fondi inizialmente erogati dagli Stati membri alla misura di investimento ha dovuto essere riassegnata ad altre misure dei PNS.

**IV** La misura di investimento, inoltre, non è stata attuata tenendo debitamente conto del principio di economia. La maggior parte degli Stati membri controllati non ha garantito che l'aiuto fosse erogato solo ai progetti sostenibili e vi è il rischio che vi sia stata una spesa eccessiva, dal momento che la ragionevolezza dei costi dei progetti non è stata sistematicamente valutata.

**V** Le azioni di promozione sono spesso usate per consolidare i mercati, anziché per conquistarne di nuovi o riconquistare i vecchi. Nonostante il sostegno fosse diretto di preferenza alle PMI, sono state finanziate anche grandi imprese.

**VI** Gli Stati membri non sono stati sufficientemente selettivi nell'attuare la misura di promozione. In particolare, la Corte ha riscontrato casi evidenti in cui i beneficiari avrebbero sostenuto i costi delle azioni di promozione senza il sostegno dell'UE. Inoltre, i costi delle azioni di promozione, le spese generali e i costi degli organismi attuatori non erano sufficientemente giustificati: la documentazione di sostegno era scarsa o inadeguata. Tali carenze minano l'efficacia dei controlli documentali svolti dagli Stati membri per accertare la realtà e l'ammissibilità delle azioni di promozione.

**VII** I fondi disponibili destinati dagli Stati membri alla misura di promozione per il periodo di programmazione 2014-2018 sono oltre il doppio di quelli spesi nel corso del periodo di programmazione precedente.<sup>2</sup> Date le difficoltà incontrate dagli Stati membri nell'utilizzare la dotazione 2009-2013 inizialmente stanziata per le azioni di promozione, la dotazione 2014-2018 rischia di essere troppo elevata, pregiudicando l'applicazione dei principi della sana gestione finanziaria.

1 Relazione speciale n. 7/2012. La riforma dell'organizzazione comune del mercato vitivinicolo: i progressi sinora compiuti (<http://eca.europa.eu>).

2 Nel periodo di programmazione 2009-2013 sono stati spesi 552 milioni di euro nel quadro della misura di promozione. Per il periodo di programmazione 2014-2018, gli Stati membri hanno assegnato 1 156 milioni alla misura di promozione (UE-27), il che equivale ad un aumento del 121 % rispetto ai fondi spesi nel periodo precedente.

## VIII

Le informazioni prodotte al riguardo dalla Commissione e dagli Stati membri sottoposti ad audit non sono però ancora sufficienti per dimostrare i risultati direttamente attribuibili alle misure. Nel caso della misura d'investimento, l'effetto degli investimenti dell'OCM non può essere facilmente distinto da quello prodotto dagli investimenti per lo sviluppo rurale. Quanto alla misura di promozione, gli indicatori di risultato utilizzati coprono diverse variabili che esulano dalla sfera di influenza delle azioni di promozione. Ne consegue che i risultati delle misure non sono ancora stati dimostrati.

## IX

Sulla base di queste osservazioni, la Corte formula le seguenti raccomandazioni:

per la misura di investimento:

- a) al fine di razionalizzare il regime di aiuto, la Commissione dovrebbe monitorare l'assorbimento dei fondi, analizzare la necessità di tale misura e appurare se il settore vitivinicolo abbia bisogno, rispetto ad altri settori agricoli, di ulteriori aiuti all'investimento;
- b) gli Stati membri dovrebbero attenuare il rischio per l'economia valutando sistematicamente la ragionevolezza dei costi dei progetti e la sostenibilità finanziaria dei richiedenti. Il risultato di queste valutazioni dovrebbe essere adeguatamente documentato. La Commissione dovrebbe assicurarsi che gli Stati membri applichino tali controlli in maniera efficace;

per la misura di promozione:

- a) il regolamento che la disciplina dovrebbe limitare la possibilità che un singolo beneficiario presenti, in ciascun periodo di programmazione, un programma di promozione per gli stessi paesi destinatari. La Commissione dovrebbe inoltre limitare la portata della misura concernente l'ammissibilità della pubblicità di un marchio e sottolineare maggiormente l'importanza di favorire l'accesso delle PMI alla misura di promozione;

- b) per minimizzare il rischio di effetto inerziale, la Commissione dovrebbe far sì che gli Stati membri, nel corso delle procedure di selezione, richiedano ai beneficiari di dimostrare esplicitamente di aver bisogno dell'aiuto UE e che le spese di esercizio ordinare non siano finanziate dal bilancio UE;
- c) la Commissione dovrebbe fare in modo che le spese accessorie, come i costi e le spese generali degli organismi attuatori, siano debitamente giustificate e limitate a una percentuale massima dei costi totali;
- d) gli Stati membri dovrebbero garantire una pista di audit sufficiente, che colleghi ogni aiuto alla promozione ad azioni specifiche e adeguatamente documentate;
- e) la Commissione dovrebbe richiedere agli Stati membri di valutare più attentamente i risultati dei progetti in materia di promozione. In particolare, i risultati delle azioni di promozione dovrebbero essere valutati a livello di beneficiario anziché per l'intero settore vitivinicolo dell'UE. Gli Stati membri dovrebbero fare miglior uso delle relazioni stilate dai beneficiari al termine delle azioni di promozione, al fine di valutarne e consolidarne i risultati;
- f) trascorso un periodo di tempo sufficiente, la Commissione dovrebbe analizzare in che modo la dotazione assegnata ai PNS per il periodo 2014-2018 corrisponda alle esigenze del settore vitivinicolo dell'UE e alla capacità di assorbimento degli Stati membri. Basandosi su questa analisi, la Commissione dovrebbe rivedere, ove necessario, la dotazione di bilancio per assicurarsi che induca gli Stati membri ad essere più selettivi nell'applicazione delle misure.

## Il settore vitivinicolo nell'UE

### 01

L'Unione europea è il maggior produttore mondiale di vino. Con circa 3 milioni di ettari di vigneti, l'UE produce in media circa 158 milioni di ettolitri di vino all'anno. Il consumo medio annuale, nell'ambito dell'UE, è di circa 127 milioni di ettolitri<sup>3</sup>. Durante la campagna viticola 2011/2012, sono stati esportati in paesi terzi circa 23 milioni di ettolitri di vino e importati 14 milioni di ettolitri, corrispondenti rispettivamente a un valore di mercato di 8,6 miliardi e 2,4 miliardi di euro<sup>4</sup> (cfr. bilancio di approvvigionamento per il vino nell'*allegato I*).

### 02

Nel 2005, quando la Commissione ha intrapreso il lavoro preparatorio alla riforma dell'organizzazione comune di mercato (OCM), la produzione vinicola presentava un'eccedenza strutturale stimata in 18,5 milioni di ettolitri.

### 03

In una comunicazione al Consiglio e al Parlamento europeo<sup>5</sup>, la Commissione ravvisava nel crescente squilibrio fra domanda e offerta la ragione principale per una riforma dell'OCM. Nel 2007 la Commissione ha pubblicato un'analisi di impatto<sup>6</sup> che valutava la situazione del settore vitivinicolo dell'UE. La valutazione d'impatto confermava uno squilibrio di mercato insostenibile e una perdita di competitività dei vini dell'UE rispetto ai vini prodotti al di fuori dell'Unione.

### 04

Nel 2008, l'organizzazione comune di mercato del vino è stata riformata dal regolamento (CE) n. 479/2008 del Consiglio<sup>7</sup>. Stando alla valutazione di impatto, due dei principali obiettivi della riforma suddetta erano:

- accrescere la competitività dei vini europei e
- raggiungere un miglior equilibrio tra l'offerta e la domanda.

### 05

A partire dal 1° agosto 2008, le misure di intervento sul mercato, quali la distillazione, le restituzioni all'esportazione e le misure di ammasso sono state gradualmente ridotte, fino alla loro completa cessazione il 31 luglio 2012<sup>8</sup>. La spesa relativa agli interventi sul mercato, che ammontava a 364 milioni di euro all'anno prima dell'attuazione della riforma dell'OCM del vino (2007/2008), si è azzerata nel 2012/2013.

- 3 Eurostat, Bilancio di approvvigionamento per il vino, media delle ultime cinque campagne viticole (2007/2008 - 2011/2012).
- 4 Fonti di dati Eurostat COMEXT, estrazione dati del 24 luglio 2013.
- 5 COM(2006) 319 definitivo del 22 giugno 2006.
- 6 SEC(2007) 893 definitivo del 4 luglio 2007.
- 7 Regolamento (CE) n. 479/2008 del Consiglio, del 29 aprile 2008, relativo all'organizzazione comune del mercato vitivinicolo, che modifica i regolamenti (CE) n. 1493/1999, (CE) n. 1782/2003, (CE) n. 1290/2005 e (CE) n. 3/2008 e abroga i regolamenti (CEE) n. 2392/86 e (CE) n. 1493/1999 (GU L 148 del 6.6.2008, pag. 1). Nell'agosto 2009, il regolamento in questione è stato abrogato e l'OCM del vino è stata integrata nell'organizzazione comune unica dei mercati agricoli istituita dal regolamento (CE) n. 1234/2007 del Consiglio, del 22 ottobre 2007, recante organizzazione comune dei mercati agricoli e disposizioni specifiche per taluni prodotti agricoli (GU L 299 del 16.11.2007, pag. 1).
- 8 È rimasta solo la distillazione di sottoprodotti, in quanto volta a garantire una produzione vinicola di qualità ed ecocompatibile.

## 06

I principali strumenti finanziari di un'OCM del vino riformata, relativamente al periodo di programmazione 2009-2013, sono i seguenti:

- a) l'estirpazione volontaria dei vigneti, il cui scopo era di creare un settore vitivinicolo in sintonia con le condizioni del mercato consentendo l'estirpazione permanente dei vigneti meno competitivi. Questo regime ha avuto termine nella campagna viticola 2010/2011. Durante la sua applicazione, sono stati estirpati 161 166 ha di vigneti. I fondi UE destinati a questo regime sono ammontati a circa 1 025 milioni di euro;
- b) i programmi nazionali di sostegno (PNS), noti anche come «dotazioni finanziarie nazionali»: una dotazione specifica viene messa a disposizione degli Stati membri per redigere un programma quinquennale di sostegno contenente diverse misure selezionate a partire da un elenco di 11 misure disponibili<sup>9</sup>. Questi programmi di sostegno sono sottoposti all'approvazione della Commissione. A 18 Stati membri viene assegnata una dotazione annuale per i rispettivi PNS. Per il primo periodo di programmazione quinquennale, la dotazione totale ammonta a 5,3 miliardi di euro. Le corrispondenti dotazioni annuali per Stati membri sono riportate nell'**allegato II**.
- c) il trasferimento di risorse<sup>10</sup> ai programmi di sviluppo rurale esistenti, al fine di aumentare il sostegno allo sviluppo rurale nelle regioni produttrici di vino.

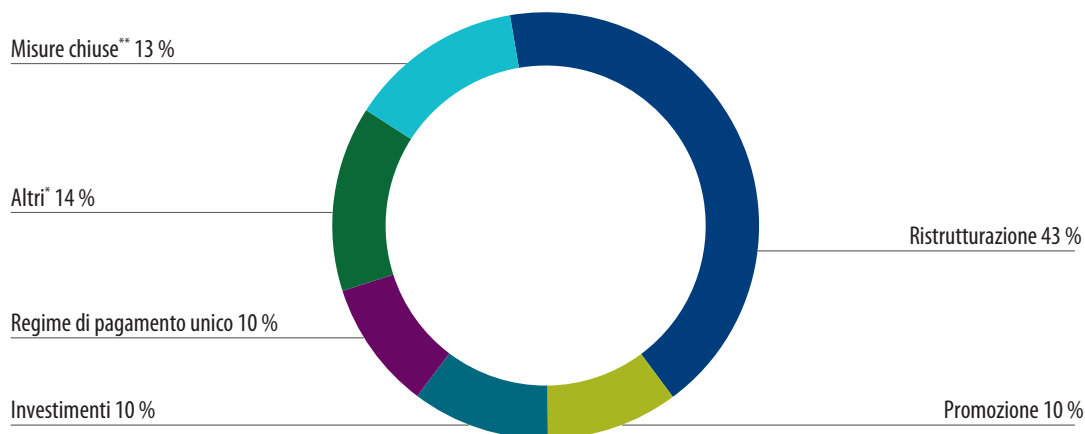
## 07

Oltre al regime di pagamento unico<sup>11</sup>, le misure più importanti dal punto di vista finanziario introdotte dagli Stati membri nei rispettivi PNS per il periodo di programmazione 2009-2013 sono la ristrutturazione e riconversione varietale dei vigneti (43 % della dotazione dei PNS, vale a dire oltre 2 miliardi di euro nell'arco del periodo quinquennale), la promozione e gli investimenti (ciascuna di queste due misure assorbe il 10 % della dotazione dei PNS, ovvero, rispettivamente, 522 e 518 milioni di euro) (cfr. **grafico 1**). Le tre misure suddette mirano ad accrescere la competitività del settore vitivinicolo e rispecchiano l'intento della nuova OCM del vino di passare dalle misure di intervento sui mercati a misure orientate al mercato.

- 9 Si tratta delle seguenti misure: ristrutturazione e riconversione dei vigneti, vendemmia verde, fondi di mutualizzazione, assicurazione del raccolto, regime di pagamento unico, promozione, investimento, distillazione di sottoprodotti e di tre misure temporanee concluse il 31 luglio 2012 (distillazione di alcole per usi commestibili, distillazione di crisi, uso di mosto di uve concentrate).
- 10 Importi fissati all'articolo 190 bis, paragrafo 2, del regolamento (CE) n.1234/2007 in base alla spesa storica a titolo del regolamento (CE) n. 1493/1999 del Consiglio, del 17 maggio 1999, relativo all'organizzazione comune del mercato vitivinicolo (GU L 179 del 14.7.1999, pag. 1) per gli interventi destinati a regolarizzare i mercati agricoli di cui all'articolo 3, paragrafo 1, lettera b), del regolamento (CE) n. 1290/2005 del Consiglio, del 21 giugno 2005, relativo al finanziamento della politica agricola comune (GU L 209 del 11.8.2005, pag. 1).
- 11 Benché il regime di pagamento unico sia una delle misure disponibili nel quadro dei PNS, non si ritiene che contribuisca direttamente alla competitività del settore vitivinicolo. I fondi stanziati per questa misura durante il periodo 2009-2013 ammontano a 510 milioni di euro.

Grafico 1

**Percentuale delle risorse PNS assegnate alle principali misure (periodo di programmazione 2009-2013)**



\* Distillazione di sottoprodotti, assicurazione del raccolto, vendemmia verde e piani in corso in base al regolamento (CE) n. 1493/1999.

\*\* Misure chiuse a partire dalla campagna viticola 2012/2013: distillazione di alcol per usi commestibili, distillazione di crisi, aiuto al mosto di uve concentrato.

Fonte: Commissione. Tabella finanziaria trasmessa dagli Stati membri, ottobre 2013.

**08**

La misura di investimento consiste nella concessione di un sostegno per investimenti materiali o immateriali in impianti di trasformazione, in infrastrutture vinicole e nella commercializzazione del vino. Scopo del sostegno è migliorare il rendimento globale dell'impresa<sup>12</sup>. Gli Stati membri devono definire le operazioni di investimento ammissibili. Il tasso di aiuto massimo è pari al 40 %<sup>13</sup> dei costi ammissibili dell'investimento che, nei progetti selezionati dalla Corte, può variare da 6 000 euro per una nuova tappatrice con tappi a vite a 10,3 milioni di euro per la costruzione e l'acquisizione di attrezzatura per una nuova cooperativa in cui confluiscono più cooperative.

12 Articolo 103 *duovicies* del regolamento (CE) n. 1234/2007.

13 Altro tasso di aiuto: 50 % nelle regioni classificate come regioni di convergenza ai sensi del regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio, dell'11 luglio 2006, recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione e che abroga il regolamento (CE) n. 1260/1999 (GU L 210 del 31.7.2006, pag. 25); 75 % nelle regioni ultraperiferiche ai sensi del regolamento (CE) n. 247/2006 del Consiglio, del 30 gennaio 2006, recante misure specifiche nel settore dell'agricoltura a favore delle regioni ultraperiferiche dell'Unione (GU L 42 del 14.2.2006, pag. 1) o 65 % nelle isole minori del Mar Egeo a norma del regolamento (CE) n. 1405/2006 del Consiglio, del 18 settembre 2006, recante misure specifiche nel settore dell'agricoltura a favore delle isole minori del Mar Egeo e recante modifica del regolamento (CE) n. 1782/2003 (GU L 265 del 26.9.2006, pag. 1).

## 09

La misura di promozione consiste nel sostenere «le misure di informazione e promozione dei vini comunitari attuate nei paesi terzi, destinate a migliorarne la competitività in tali paesi<sup>14</sup>. La misura comprende:

- azioni in materia di relazioni pubbliche, promozione e pubblicità, che mettano in rilievo i vantaggi dei prodotti comunitari, in particolare in termini di qualità, di sicurezza alimentare e di rispetto dell'ambiente;
- partecipazione a manifestazioni, fiere ed esposizioni di importanza internazionale;
- campagne di informazione, in particolare sui sistemi comunitari delle denominazioni di origine, delle indicazioni geografiche e della produzione biologica;
- studi di nuovi mercati, necessari all'ampliamento degli sbocchi di mercato;
- studi per valutare i risultati delle azioni di informazione e promozione<sup>15</sup>.

## 10

Il tasso massimo di aiuto per le misure di promozione è pari al 50 % della spesa ammissibile, che nei progetti selezionati dalla Corte può variare da 30 000 euro per azioni di pubbliche relazioni a 32,6 milioni di euro per una serie completa di azioni di promozione descritte al paragrafo precedente.

## 11

Le misure di investimento e promozione nel quadro dei PNS sono gestite in maniera concorrente dalla Commissione e dagli Stati membri. Ciò significa che la responsabilità globale della gestione delle misure incombe alla Commissione, sebbene l'attuazione sia affidata agli Stati membri. L'attuazione delle misure di investimento e promozione e i relativi sistemi di controllo rientrano pertanto, in larga misura, nella sfera di competenza degli Stati membri<sup>16</sup>. I beneficiari finali di queste misure devono rispettare le condizioni prescritte dalla normativa nazionale/regionale e dell'UE.

- 14 In base al regolamento (CE) n. 3/2008 del Consiglio, del 17 dicembre 2007, relativo ad azioni di informazione e di promozione dei prodotti agricoli sul mercato interno e nei paesi terzi (GU L 3 del 5.1.2008, pag. 1), la Commissione può concedere un aiuto diretto per campagne di informazione sul sistema di classificazione dei vini dell'Unione europea. Queste campagne d'informazione di carattere generale differiscono dalle azioni specifiche di sostegno su cui verte la presente relazione. Il 21 novembre 2013, la Commissione ha proposto di abrogare e sostituire il regolamento (CE) n. 3/2008. In base a tale proposta, l'aiuto dovrebbe essere disponibile per la misura di informazione e promozione che collega il vino ad altri prodotti agricoli, a condizione che non sia corrisposto nessun altro aiuto a titolo di altre misure dell'UE.
- 15 Articolo 103 *septdecies* del regolamento (CE) n. 1234/2007.
- 16 L'articolo 76 del regolamento (CE) n. 555/2008 della Commissione, del 27 giugno 2008, recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 479/2008 del Consiglio relativo all'organizzazione comune del mercato vitivinicolo, in ordine ai programmi di sostegno, agli scambi con i paesi terzi, al potenziale produttivo e ai controlli nel settore vitivinicolo (GU L 170 del 30.6.2008, pag. 1) recante attuazione del regolamento base del Consiglio sull'OCM del vino, recita: «Fatte salve le disposizioni specifiche contenute nel presente regolamento o in altri atti legislativi comunitari, gli Stati membri istituiscono i controlli e adottano i provvedimenti necessari a garantire la corretta applicazione del regolamento (CE) n. 479/2008 e del presente regolamento. I controlli e i provvedimenti sono effettivi (efficaci, *NdT*), proporzionati e dissuasivi in modo da assicurare un'adeguata tutela degli interessi finanziari delle Comunità».

# Estensione e approccio dell'audit

14

## 12

L'ultima relazione speciale della Corte sull'OCN del vino è stata pubblicata nel 2012<sup>17</sup>. La relazione verteva sui due principali regimi di aiuto, in termini finanziari, previsti dalla riforma dell'OCM del vino — l'estirpazione dei vigneti e la ristrutturazione e la riconversione varietale dei vigneti — e ne esaminava in particolare il contributo al raggiungimento di un equilibrio fra domanda e offerta nel mercato vinicolo dell'UE, che costituisce uno dei due principali obiettivi della riforma (cfr. paragrafo 4). Per completare il proprio audit della riforma dell'OCM del vino, la Corte ha voluto esaminare le principali misure a favore della competitività selezionate dagli Stati membri nei rispettivi PNS, ovvero investimenti e promozione. Scopo dell'audit era rispondere al seguente quesito: «Il sostegno dell'UE agli investimenti e alla promozione nel settore vitivinicolo è gestito in maniera soddisfacente e il suo contributo alla competitività dei vini dell'Unione è dimostrato?».

## 13

L'audit ha valutato se le misure di investimento e promozione siano state concepite in maniera appropriata. La Corte ha inoltre esaminato i dati disponibili sul monitoraggio e la valutazione per stabilire se la Commissione e gli Stati membri abbiano raggiunto in maniera efficiente i risultati perseguiti. Per quanto concerne la misura di investimento, la Corte ha già controllato l'efficienza di misure analoghe di investimento nel quadro della politica di sviluppo rurale<sup>18</sup>. Essa si è quindi concentrata su aspetti legati all'economia della misura, quali la sostenibilità finanziaria e la ragionevolezza dei costi degli investimenti sovvenzionati. L'estensione dell'audit è esplicitata nei seguenti sottoquesiti:

- a) La misura di investimento nell'ambito dell'OCM del vino è stata concepita e attuata in maniera appropriata nel pieno rispetto del principio di economia?
- b) La misura di promozione è concepita in maniera appropriata e attuata in modo efficiente?
- c) Gli effetti delle misure sono adeguatamente dimostrati?

## 14

L'audit ha riguardato sostanzialmente i progetti finanziati tra le campagne viticole 2008/2009 e 2010/2011, coprendo cioè i primi tre anni di attuazione della riforma. La Corte ha effettuato delle visite presso i servizi competenti della Commissione, nonché nei seguenti Stati membri e regioni: Austria, Francia (Aquitania e Languedoc-Roussillon), Italia (Lazio e Veneto), Portogallo e Spagna (Catalogna). I cinque Stati membri visitati rappresentano il 95 % e l'82 % rispettivamente della spesa per le misure di promozione e investimento nel primo periodo di programmazione (2009-2013).

17 Relazione speciale n. 7/2012 (<http://eca.europa.eu>).

18 Relazioni speciali nn. 8/2012, 1/2013 e 6/2013 (<http://eca.europa.eu>).



### 15

In totale sono state effettuate visite in loco presso 37 beneficiari degli aiuti, 23 dei quali per progetti di promozione, 11 per progetti di investimento e 3 per progetti di promozione e investimento. Sono stati inoltre selezionati 73 progetti ai fini di un esame documentale. In totale sono stati analizzati 113 progetti (79 per misure di promozione e 34 per investimenti)<sup>19</sup>. Il campione è stato estratto in base alla rilevanza dei progetti e al tipo di beneficiario, in modo da selezionare una gamma di progetti rappresentativi di quelli finanziati negli Stati membri interessati.

<sup>19</sup> Per la misure di promozione è stato analizzato un numero di progetti maggiore che non per la misura di investimento, in quanto in due Stati membri selezionati l'attuazione di quest'ultima presentava ritardi e uno Stato membro ha deciso di non attuarla.

## Parte I — La misura di investimento nell'ambito dell'OCM del vino è stata concepita e attuata in maniera appropriata nel pieno rispetto del principio di economia?

### 16

La buona progettazione di una misura è essenziale per la sana gestione finanziaria. La misura di investimento eroga un sostegno pubblico al tipo di impresa che risulta ammissibile anche ai finanziamenti concessi nell'ambito della politica di sviluppo rurale. Una misura dell'OCM del vino ben concepita dovrebbe rispondere a un'esigenza chiaramente definita non contemplata dalle misure esistenti. Inoltre non dovrebbe comportare un onere amministrativo inutile per le autorità di attuazione.

### 17

Per attuare le misure di investimento nel pieno rispetto del principio di economia, gli Stati membri dovrebbero porre in atto procedure e controlli amministrativi volti a garantire che:

- a) il sostegno sia erogato a progetti finanziariamente sostenibili: al fine di evitare che i finanziamenti pubblici vengano sprecati in progetti che falliscono prematuramente, gli Stati membri dovrebbero analizzare, attraverso verifiche di sostenibilità adeguate, la solidità della situazione finanziaria del richiedente, documentandone la valutazione;
- b) i costi del progetto dichiarati dai beneficiari siano ragionevoli. Tale controllo dovrebbe essere effettuato attraverso un sistema di valutazione adeguato che preveda costi di riferimento, il confronto tra una serie di offerte o un comitato di valutazione.

## La necessità di misure di investimento supplementari nell'ambito dell'OCM del vino non è dimostrata...

### 18

Nonostante si applichi specificamente al settore vitivinicolo (e non a tutti i settori agricoli), la misura di investimento nel quadro dell'OCM del vino copre sostanzialmente lo stesso ambito delle misure di aiuto all'investimento per lo sviluppo rurale n. 121 («ammodernamento delle aziende agricole») e n. 123 («accrescimento del valore aggiunto dei prodotti agricoli e forestali»). Inoltre, come indicato nel **riquadro 1**, la finalità della misura nel quadro dell'OCM del vino è la stessa delle due misure di investimento nell'ambito dello sviluppo rurale.

### 19

Con la nuova OCM per il vino, è aumentato l'aiuto allo sviluppo rurale messo a disposizione delle regioni produttrici di vino mediante un incremento della dotazione di bilancio per i programmi di sviluppo rurale nelle regioni in questione. In base all'allegato X *quater* del regolamento (CE) n. 1234/2007, a partire dal 2011 l'aumento è dell'ordine di 121,4 milioni di euro<sup>20</sup> l'anno.

<sup>20</sup> Per il 2009 e il 2010 gli storni di bilancio suddetti sono ammontati rispettivamente a 40,5 e 80,9 milioni di euro.

### Le misure di investimento nel quadro dell'OCM del vino e dello sviluppo rurale hanno la medesima finalità

- a) Misura di investimento nell'ambito dell'OCM del vino (articolo 103 *duovicies*, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1234/2007): «Può essere concesso un sostegno per investimenti materiali o immateriali in impianti di trattamento, in infrastrutture vinicole e nella commercializzazione del vino **diretti a migliorare il rendimento globale dell'impresa [...]**».
- b) Misura 121 a titolo dello sviluppo rurale (articolo 26, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1698/2005<sup>21</sup>): «Il sostegno di cui all'articolo 20 lettera b), punto i), è concesso agli agricoltori per investimenti materiali e/o immateriali che: a) **migliorino il rendimento globale dell'azienda agricola [...]**».
- c) Misura 123 a titolo dello sviluppo rurale (articolo 28, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1698/2005): «Il sostegno di cui all'articolo 20, lettera b), punto iii), è concesso per investimenti materiali e/o immateriali: a) **diretti a migliorare il rendimento globale dell'impresa [...]**».

21 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).

## 20

Per il periodo 2009-2013, nove Stati membri (Repubblica ceca, Germania, Spagna, Francia, Italia, Cipro, Ungheria, Austria e Slovacchia) hanno incluso la misura di investimento nei rispettivi PNS, a differenza di altri nove (Bulgaria, Grecia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Portogallo, Romania, Slovenia e Regno Unito)<sup>22</sup>. Il Portogallo ha deciso di non includere la misura di investimento nel proprio PNS, ritenendo che fosse già disponibile un sostegno adeguato attraverso il programma di sviluppo rurale: in effetti, per il periodo di programmazione SR 2007-2013, è stato attribuito al settore vitivinicolo portoghese il 13,5 % della dotazione totale delle due misure di aiuto all'investimento in materia di sviluppo rurale.

## 21

A parere della Corte, non vi è alcuna ragione evidente per cui il settore vitivinicolo necessitasse specificamente di un aiuto supplementare all'investimento, dato che tale sostegno era già disponibile per tutti i settori agricoli nell'ambito della politica di sviluppo rurale e che le dotazioni di bilancio per l'aiuto allo sviluppo rurale a favore delle regioni produttrici di vino erano già state aumentate (cfr. paragrafo 19). La decisione di mettere a disposizione un aiuto supplementare non era corroborata da alcuno studio o analisi.

22 La Lituania ha destinato alla promozione la totalità della propria dotazione nazionale. Lussemburgo (a partire dal 2009/2010), Malta e Regno Unito hanno assegnato la totalità della loro dotazione nazionale al regime di pagamento unico.

**... e l'attuazione delle misure di investimento previste dall'OCM del vino è stata ritardata o limitata in alcuni Stati membri...**

**22**

Poiché a partire dalla campagna viticola 2008/2009 vigevano entrambe le misure di investimento previste dall'OCM del vino e dallo sviluppo rurale, occorre ridurre al minimo il rischio di doppi finanziamenti. È stato quindi sancito l'obbligo per gli Stati membri di finanziare, nel quadro delle misure dell'OCM, operazioni diverse da quelle finanziate nell'ambito dei programmi di sviluppo rurale<sup>23</sup>. La necessità di tracciare e far rispettare una linea di demarcazione fra misure molto simili (specialmente fra la misura 123 nel quadro dello sviluppo rurale e la misura di investimento prevista dall'OCM del vino) ha aumentato l'onere amministrativo per gli Stati membri, i quali hanno dovuto modificare i rispettivi programmi di sviluppo rurale vigenti prima di attuare la misura di investimento OCM.

**23**

In Italia e in Spagna, l'obbligo di tracciare la linea di demarcazione suddetta ha ritardato considerevolmente l'attuazione della misura di investimento nell'ambito dell'OCM per il vino<sup>24</sup>. In questi Stati membri, i programmi di sviluppo rurale sono gestiti a livello regionale, per cui la «linea di demarcazione» ha dovuto essere tracciata da ciascuna regione. L'attuazione della misura nell'ambito dell'OCM del vino ha subito un ritardo di tre anni. In Italia, è stato speso solo il 44 % dell'importo inizialmente previsto.

**24**

Inoltre, la linea di demarcazione fra operazioni ammissibili a titolo delle diverse misure ha ristretto eccessivamente la portata della misura OCM in Spagna. Sebbene il contenuto delle misure di investimento previste dallo sviluppo rurale non sia mutato, solo gli investimenti effettuati dai beneficiari spagnoli nell'UE, ma al di fuori del territorio nazionale spagnolo, potevano beneficiare dell'aiuto previsto dall'OCM del vino. Di conseguenza, la Spagna ha speso soltanto 295 000 euro per l'unico progetto presentato, nonostante fosse inizialmente prevista una spesa di 148 milioni di euro per l'intero periodo 2009-2013.

**25**

In Austria e in Francia, la linea di demarcazione è stata stabilita a livello centrale e la misura di investimento è stata attuata, puntualmente, già nella campagna viticola 2008/2009.

**Gli Stati membri visitati forniscono limitate garanzie circa il fatto che solo i progetti finanziariamente sostenibili beneficino del sostegno...**

**26**

L'articolo 103 *duovicies*, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1234/2007 dispone che «Il sostegno non può essere concesso ad imprese in difficoltà<sup>25</sup>». Nondimeno, una debole situazione finanziaria in un'impresa non considerata in difficoltà al momento della domanda di sovvenzione può mettere a repentaglio la sostenibilità di un progetto presentato dall'impresa. La normativa vigente non impone esplicitamente agli Stati membri di espletare verifiche di sostenibilità prima di concedere il sostegno.

- 23 Articolo 20, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 555/2008: «Il sostegno di cui all'articolo 15 del regolamento (CE) n. 479/2008 previsto nell'ambito di un programma nazionale di sostegno a norma del titolo II di tale regolamento non è concesso, per un dato Stato membro o regione, ad alcuna delle operazioni che beneficiano di un sostegno nell'ambito del programma di sviluppo rurale di tale Stato membro o regione a norma del regolamento (CE) n. 1698/2005».
- 24 Nella parte 4.3 del documento COM(2012) 737 definitivo del 10 dicembre 2012, si legge quanto segue: «Le difficoltà di separare queste attività da attività simili previste dai programmi di sviluppo rurale hanno causato ritardi nell'attuazione di questa misura, soprattutto in Italia e in Spagna».
- 25 Negli orientamenti comunitari sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese in difficoltà, si legge quanto segue: «la Commissione ritiene che un'impresa sia in difficoltà quando essa non sia in grado, con le proprie risorse o con le risorse che può ottenere dai proprietari/azionisti o dai creditori, di contenere perdite che, in assenza di un intervento esterno delle autorità pubbliche, la condurrebbero quasi certamente al collasso economico, nel breve o nel medio periodo».

## 27

La Commissione non ha fornito alcun orientamento agli Stati membri per quanto concerne le procedure di selezione dei progetti riguardanti la misura di investimento. L'audit ha riscontrato che, dei quattro Stati membri visitati che attuano la misura di investimento, solo una regione italiana (Veneto) ha svolto verifiche utili sulla sostenibilità, compresi accertamenti sulla situazione finanziaria dei beneficiari (cfr. **riquadro 2**). In Italia, la Regione Lazio ha applicato un sistema di valutazione meno dettagliato, basato sul raffronto fra i conti annuali del richiedente relativi all'esercizio precedente all'investimento e gli effetti attesi dell'investimento sui conti dell'esercizio successivo a quest'ultimo.

## 28

In Austria e in Francia le procedure di selezione erano basate sul principio «primo arrivato/primo servito». Anche se le imprese in difficoltà non erano ammissibili, data l'assenza di procedure di selezione non vi è alcuna garanzia che, fra tutti i progetti ammissibili, siano stati sovvenzionati solo i progetti sostenibili (cfr. **riquadro 2**).

## Riquadro 2

### Verifiche della sostenibilità finanziaria: esempi di buone pratiche e di pratiche poco efficaci

In Italia, nella regione Veneto, erano stati stabiliti i criteri di selezione, compreso uno strumento informatico per valutare il rendimento prevedibile dell'investimento in base a dati economici forniti dal beneficiario. Solo i progetti la cui sostenibilità economica era dimostrata potevano essere sovvenzionati, il che significa che i progetti non sostenibili venivano automaticamente esclusi.

In Austria, la Corte ha rilevato un investimento, concesso nel 2009 per una linea di imbottigliamento a una cooperativa attualmente in liquidazione. Non vi era alcun criterio di selezione che consentisse di individuare la non sostenibilità del progetto in relazione alla situazione finanziaria della cooperativa. La domanda di sostegno inoltrata dalla cooperativa era stata accolta nonostante quest'ultima avesse registrato, prima dell'investimento, risultati annuali negativi e una diminuzione del capitale, nonché una perdita costante di membri già a partire dal 2006.

## 29

In Spagna, le procedure di selezione comprendono una valutazione della sostenibilità del progetto e della situazione finanziaria del beneficiario. Tuttavia, affinché un progetto venga selezionato non è richiesto alcun punteggio minimo.

### ... e non valutano sistematicamente la ragionevolezza dei costi del progetto

#### 30

Gli Stati membri dovrebbero controllare le domande di aiuto relative ai progetti per accertare la ragionevolezza dei costi da rimborsare mediante fondi UE, verificando le domande anche a fronte dei costi di riferimento e confrontando offerte diverse, affinché l'obiettivo della misura sia raggiunto a un costo ragionevole<sup>26</sup>, vale a dire in maniera efficiente. L'audit ha valutato se gli Stati membri abbiano instaurato un sistema formale per valutare la ragionevolezza dei costi.

#### 31

L'audit ha riscontrato che solo due dei quattro Stati membri visitati che attuano la misura di investimento applicavano queste procedure. L'Italia (Veneto e Lazio) e la Spagna valutano la ragionevolezza dei costi tramite procedure formalizzate prima di approvare la domanda. In particolare, i richiedenti sono tenuti a presentare per le operazioni di investimento tre diverse offerte, tra cui quella prescelta. La validità della scelta può essere valutata da un valutatore esterno.

#### 32

Tale valutazione della ragionevolezza dei costi svolta dalle autorità italiane (Veneto e Lazio) è stata però pregiudicata dal fatto che l'acquisto di botti di legno per l'invecchiamento del vino era considerato un costo di investimento ammissibile, anche se le botti vanno sostituite dopo tre anni. In Francia e in Austria questi investimenti non erano considerati operazioni ammissibili.

#### 33

Sebbene nei recenti orientamenti<sup>27</sup>, la Commissione consideri l'acquisto delle botti un investimento potenzialmente ammissibile, il regolamento prescrive una durata dell'investimento di almeno cinque anni<sup>28</sup>. Poiché le botti sono utilizzate, di norma, solo per tre anni, il loro acquisto non è conforme al requisito dell'UE. Inoltre, la durata di vita limitata di un simile investimento genera il rischio considerevole che le botti possano essere acquistate per sostituire quelle esistenti e non per aumentare la capacità in termini di invecchiamento del vino.

#### 34

In Francia e in Austria, la valutazione della ragionevolezza dei costi non è stata formalizzata: essa dipendeva dalla competenza della persona che esaminava la domanda di sostegno. Di conseguenza, la Corte non ha trovato alcun elemento da cui risultati che questi Stati membri valutino sistematicamente la ragionevolezza dei costi dei progetti. Inoltre, non vi era alcun obbligo di presentare diverse offerte proposte da potenziali fornitori.

- 26 Articolo 24, paragrafo 2, del regolamento (UE) n. 65/2011 della Commissione, del 27 gennaio 2011, che stabilisce modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio per quanto riguarda l'attuazione delle procedure di controllo e della condizionalità per le misure di sostegno dello sviluppo rurale (GU L 25 del 28.1.2011, pag. 8), reso applicabile agli investimenti OCM dall'articolo 77, paragrafo 5, del regolamento n. 555/2008, dispone che: «[I controlli amministrativi sulle domande di aiuto comprendono in particolare la verifica:] della ragionevolezza dei costi dichiarati, valutati con un sistema di valutazione adeguato, ad esempio in base a spese di riferimento o al raffronto delle diverse offerte, oppure esaminati da un comitato di valutazione».
- 27 Orientamenti per l'attuazione dei programmi nazionali di sostegno nel settore vitivinicolo conformemente ai regolamenti (CE) n. 1234/2007 e (CE) n. 555/2008 del 25 febbraio 2013.
- 28 A norma dell'articolo 72 del regolamento (CE) n. 1698/2005, cui fa riferimento l'articolo 103 *duovicis* del regolamento (CE) n. 1234/2007.

**Parte II — La misura di promozione è concepita in maniera appropriata e attuata in modo efficiente?**

**35**

Le misure di promozione riguardano «i vini a denominazione di origine protetta, o i vini a indicazione geografica protetta e i vini con indicazione della varietà di uva da vino»<sup>29</sup>. Tutti gli altri vini non sono ammissibili alla misura di promozione.

**36**

Una misura di promozione ben concepita ed attuata in maniera efficiente dovrebbe:

- essere rivolta a beneficiari che necessitano di sovvenzioni pubbliche per conseguire gli obiettivi della misura, vale a dire rafforzare la reputazione dei vini di qualità dell'UE, recuperare i vecchi mercati e conquistarne di nuovi<sup>30</sup>;
- privilegiare le micro, le piccole e le medie imprese (PMI)<sup>31</sup>;
- essere attuata in modo da garantire una pista di audit atta a giustificare l'esistenza e l'ammissibilità di azioni di promozione.

**Il sostegno alla promozione è concesso anche ad aziende di grandi dimensioni che vantano già una solida reputazione e tradizione nel campo dell'esportazione...**

**37**

Nonostante l'intento del legislatore di privilegiare le PMI, in tutti gli Stati membri visitati, eccetto l'Austria, l'aiuto alla promozione è stato concesso a grandi aziende vinicole che vantano una lunga tradizione nel campo dell'esportazione<sup>32</sup>. Alcune di queste sono già presenti in paesi terzi tramite partner locali o propri distributori e reti commerciali. La necessità di un sostegno a tali imprese non è evidente (cfr. **riquadro 3**). Inoltre, la disponibilità di un aiuto UE per i fini suddetti incentiva tali imprese a ridurre in maniera proporzionale i propri finanziamenti per le misure di promozione.

**38**

La Corte ritiene che, in questo contesto, le sovvenzioni ricevute a titolo della misura di promozione nell'ambito dell'OCM del vino non contribuiscano, in maniera efficiente, a rafforzare la reputazione vitivinicola dell'UE, né a conquistare nuovi mercati o a recuperare quelli vecchi. Nel caso di grandi imprese che vantano già una solida presenza in quei mercati, esse hanno piuttosto l'effetto di proteggere o consolidare le quote di mercato esistenti. In questi casi, poiché il consolidamento della presenza in un dato mercato rappresenta uno sforzo costante per rimanere presenti e visibili nello stesso, il contributo UE per questo tipo di azione diventa sostanzialmente una sovvenzione parziale dei costi di esercizio delle imprese in questione.

29 Articolo 103 *septdecies*, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1234/2007.

30 Considerando 5 del regolamento (CE) n. 479/2008.

31 Articolo 4 del regolamento (CE) n. 555/2008 «Occorre dare la preferenza alle microimprese e alle piccole e medie imprese».

32 In Spagna, Francia, Italia e Portogallo, alcuni beneficiari sottoposti ad audit possedevano già società affiliate introdotte nei mercati dei paesi terzi e incaricate di provvedere alla commercializzazione prima del finanziamento OCM. In Spagna due grandi beneficiari hanno attuato un'azione di promozione in paesi in cui erano operativi da oltre 60 anni.

### Esempi di sovvenzioni alla promozione concesse a produttori di vino di grandi dimensioni e chiara fama

#### Azioni di promozione sovvenzionate per lo champagne

Fra il 2009 e il 2012, sono stati spesi 2,4 milioni di euro di fondi UE per sovvenzionare azioni di promozione a favore dei produttori di champagne. La denominazione di origine protetta (DOP) «champagne» gode di una reputazione di lunga data.

#### Spagna (Catalogna) sei beneficiari hanno rappresentato l'88 % dei finanziamenti totali approvati per il periodo 2009-2011

In Spagna (Catalogna), nella concessione degli aiuti alla promozione vi è una chiara preferenza per i beneficiari che vantano già una forte presenza sul mercato internazionale ed esperienza di esportazione. Di conseguenza, per il periodo 2009-2011, i fondi a favore della promozione sono stati sostanzialmente assegnati a un numero limitato di grandi imprese. Durante questo periodo, sono stati concessi aiuti per un totale di 15,2 milioni di euro a 79 soggetti che avevano richiesto tali aiuti. L'88 % di questo importo — 13,4 milioni di euro — è stato concesso a sei richiedenti comprendenti imprese, o gruppi di imprese, con oltre 750 dipendenti ciascuna e un fatturato annuo di oltre 200 milioni di euro (queste imprese non sono ammissibili alla misura di investimento).

## 39

Ne è una conferma il fatto che questi grandi beneficiari richiedono, anno dopo anno, aiuti alla promozione per azioni da svolgere nei medesimi mercati di paesi terzi, come gli Stati Uniti, che nella maggior parte dei casi rappresentano il mercato più ambito<sup>33</sup>. Queste misure di promozione non possono quindi essere considerate rivolte all'apertura di un nuovo mercato o al recupero di quote in quelli esistenti.

## 40

Quando il regolamento (CE) n. 555/2008 è entrato in vigore, il sostegno per azioni di promozione non poteva essere concesso per più di tre anni a un dato beneficiario in un paese terzo. Tuttavia, il regolamento è stato poi modificato due volte, ogni volta ampliando la possibilità per i beneficiari di usufruire dell'aiuto per periodi più lunghi. La prima modifica ha introdotto la possibilità di un unico rinnovo, per un periodo non superiore a due anni<sup>34</sup>. La seconda modifica ha introdotto la possibilità per i beneficiari del periodo di programmazione precedente di usufruire nuovamente del sostegno, per un massimo di cinque anni, nel medesimo paese terzo mirato<sup>35</sup>. I beneficiari possono quindi ricevere sovvenzioni per azioni di promozione in un mercato mirato per l'intero periodo di programmazione 2009-2013 e rinnovare le proprie azioni di promozione nei periodi di programmazione successivi (2014-2018 e seguenti).

33 COM(2011) 774 definitivo del 18 novembre 2011, pag. 11.

34 Articolo 1, paragrafo 1, del regolamento (UE) n. 772/2010 della Commissione, del 1° settembre 2010, che modifica il regolamento (CE) n. 555/2008 recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 479/2008 del Consiglio relativo all'organizzazione comune del mercato vitivinicolo, in ordine ai programmi di sostegno, agli scambi con i paesi terzi, al potenziale produttivo e ai controlli nel settore vitivinicolo (GU L 232 del 2.9.2010, pag. 1).

35 Articolo 1, paragrafo 2, lettera a) del regolamento di esecuzione (UE) n. 202/2013 della Commissione, dell'8 marzo 2013, che modifica il regolamento (CE) n. 555/2008 per quanto riguarda la presentazione dei programmi di sostegno nel settore vitivinicolo e gli scambi con i paesi terzi (GU L 67 del 9.3.2013, pag. 10): «per ciascun periodo di programmazione, il sostegno a favore delle azioni di promozione e di informazione non duri più di tre anni per un dato beneficiario in un dato paese terzo; tuttavia, se necessario, esso può essere oggetto di un unico rinnovo, per un periodo non superiore a due anni».



**41**

Secondo la Corte, i due emendamenti offrivano un incentivo a consolidare il mercato attraverso azioni di promozione, il che non è un obiettivo previsto dalla normativa UE (cfr. paragrafo 38).

**42**

Inoltre, le azioni in materia di pubblicità intese a sostenere un marchio commerciale affermato non vengono escluse dal finanziamento. La Corte ha riscontrato diversi casi in cui il finanziamento UE ha semplicemente sostituito le spese per azioni pubblicitarie in precedenza sostenute dalle imprese. La Corte ritiene che il sostegno ad un marchio commerciale affermato, che si limita a sostituire con fondi UE il finanziamento commerciale in precedenza fornito dall'impresa stessa, non corrisponda alla finalità originaria della misura, ossia sostenere il mercato del vino dell'UE piuttosto che i marchi affermati (cfr. anche paragrafo 44).

**... e che avrebbero probabilmente attuato le azioni di promozione senza il sostegno pubblico (effetto inerziale)**

**43**

Nel periodo di programmazione 2009-2013, l'entità degli importi riservati al finanziamento di progetti di promozione superava quella degli aiuti richiesti. Quando i fondi stanziati per la misura di promozione sono sufficienti, gli Stati membri tendono a sostenere tutti i progetti ammissibili anziché applicare procedure di selezione rigorose per garantire che solo i progetti migliori fra quelli ammissibili ricevano l'aiuto

pubblico. L'audit ha evidenziato, al riguardo, che nessuno degli Stati membri oggetto dell'audit controllava se i richiedenti necessitassero veramente del sostegno pubblico. Il fatto di concedere sovvenzioni a beneficiari che avrebbero intrapreso l'investimento in azioni di promozione anche in assenza di sovvenzioni (il cosiddetto effetto inerziale) riduce l'efficienza dei fondi UE, in quanto la spesa pubblica non è necessaria per conseguire gli obiettivi delle misure di promozione.

**44**

L'audit ha rilevato casi palesi di effetto inerziale in quattro dei cinque Stati membri controllati. A titolo di esempio, la **tabella** presenta la dotazione di bilancio, per azioni di promozione, dei beneficiari francesi, austriaci e portoghesi per gli anni 2007 e 2008 (prima dell'attuazione dell'OCM del vino) e 2009-2011 (attuazione della promozione nell'ambito dell'OCM del vino). L'audit ha riscontrato che, in questi casi, i fondi dell'UE hanno sostituito una parte significativa dei costi di promozione sostenuti in precedenza dall'impresa. Mentre nel 2008 la spesa a favore del beneficiario portoghese è ammontata a 1,2 milioni di euro, nel 2009 l'onere di bilancio a carico di quest'ultimo è sceso a 0,3 milioni di euro, mentre altri 0,3 milioni di euro sono stati finanziati dall'UE. Una tendenza simile è stata osservata per i beneficiari austriaci e francesi. Ciò mostra che i finanziamenti UE, anziché aumentare la spesa globale relativa alle misure di promozione, hanno sostituito una parte cospicua delle risorse spese in precedenza dall'impresa. I servizi di audit della Commissione avevano già segnalato questo fenomeno nelle loro relazioni di audit.

**I fondi UE sostituiscono in parte le attuali spese di promozione di alcuni beneficiari**

Beneficiario in	Paese destinatario	Dotazione promozione (in euro)	2007	2008	2009	2010	2011
Portogallo	USA	Spesa per la promozione sostenuta dal beneficiario	910 200	1 164 900	323 866	304 305	304 200
		Impegno fondi UE nella domanda approvata	0	0	323 866	304 305	304 200
		<b>Totale</b>	<b>910 200</b>	<b>1 164 900</b>	<b>647 732</b>	<b>608 610</b>	<b>608 400</b>
Francia	USA	Spesa per la promozione sostenuta dal beneficiario	1 045 000	1 186 000	725 000	743 500	797 500
		Impegno fondi UE nella domanda approvata	0	0	725 000	743 500	797 500
		<b>Totale</b>	<b>1 045 000</b>	<b>1 186 000</b>	<b>1 450 000</b>	<b>1 487 000</b>	<b>1 595 000</b>
Austria	USA Svizzera	Spesa per la promozione sostenuta dal beneficiario	26 983	54 278	58 442	46 143	25 993
		Fondi UE versati	0	0	0	8 215	25 064
		<b>Totale</b>	<b>26 983</b>	<b>54 278</b>	<b>58 442</b>	<b>54 358</b>	<b>51 057</b>

**45**

La Corte ha inoltre riscontrato diversi casi in cui le sovvenzioni UE hanno coperto costi interni che erano già stati sostenuti prima dell'introduzione della misura di promozione. In Spagna, ad esempio, sono stati finanziati gli stipendi di addetti<sup>36</sup> che erano già stati assunti dal beneficiario per gestire la promozione in paesi terzi, esattamente nella stessa posizione, dal 2002. Inoltre, alla voce «missioni commerciali di lunga durata»<sup>37</sup>, sono stati considerati ammissibili dei costi interni, quali la locazione di uffici, l'assicurazione sanitaria e due stipendi supplementari, che sarebbero stati comunque sostenuti dal beneficiario.

**46**

Quando la sovvenzione dell'UE sostituisce parte dei costi di promozione correnti o serve a coprire la spesa che il beneficiario avrebbe comunque sostenuto, la Corte ritiene che la spesa a carico del bilancio dell'Unione abbia un evidente effetto inerziale e non rappresenti pertanto un uso efficiente dei fondi UE.

36 Il beneficiario ha presentato, per la campagna viticola 2008/2009, costi relativi agli stipendi per un importo di 90 761 euro.

37 55 515 euro per la campagna viticola 2008/2009.

## 47

Come sopra indicato, essendo l'importo disponibile destinato dagli Stati membri alle misure di promozione superiore alla domanda effettiva, gli Stati membri non erano in alcun modo incentivati ad applicare procedure di selezione efficaci. Nonostante le difficoltà incontrate nell'utilizzare gli stanziamenti ridotti per il periodo 2009-2013<sup>38</sup>, la dotazione prevista per la promozione per periodo di programmazione successivo (2014-2018) è aumentata e ammonta a 1 161 milioni di euro<sup>39</sup>, sebbene non sia stata effettuata alcuna analisi per dimostrare un aumento del fabbisogno. Considerate tutte le inefficienze descritte nei paragrafi precedenti, la Corte è del parere che mettendo a disposizione della misura un livello di fondi eccessivo, il rischio che tali fondi vengano utilizzati in maniera non efficiente è notevolmente aumentato.

### Definizione non chiara della spesa ammissibile fino al 2013

## 48

Né il regolamento (CE) n. 1234/2007, né il regolamento (CE) n. 555/2008 definiscono le spese non ammissibili. L'assenza, a livello normativo, di una definizione di «spesa ammissibile» ha conferito incertezza e instabilità alle disposizioni nazionali concernenti l'applicazione della misura. Si è resa quindi necessaria una fase di adattamento, durante la quale sono stati apportati diversi chiarimenti e modifiche alla regolamentazione nazionale<sup>40</sup>. Ne sono scaturite pratiche divergenti fra gli Stati membri, nonché, in alcuni di essi, interpretazioni diverse del termine «spesa ammissibile» fra i vari organi di controllo.

## 49

Il regolamento (CE) n. 555/2008 è stato recentemente modificato<sup>41</sup> per chiarire alcuni aspetti dei «costi ammissibili». Questa modifica stabilisce che i costi per il personale sono ammissibili. Tuttavia, in base all'articolo 13 del regolamento (CE) n. 1290/2005 relativo al finanziamento della politica agricola comune, «Le spese connesse a costi amministrativi e di personale sostenute dagli Stati membri e dai beneficiari del contributo del FEAGA non sono finanziate dal FEAGA». Le disposizioni del regolamento (CE) n. 555/2008 che disciplinano la misura sono quindi chiaramente in contrasto con il regolamento (CE) n. 1290/2005.

## 50

Le spese per il personale non sono ammissibili in quanto favoriscono l'effetto inerziale (cfr. paragrafo 45).

## 51

I recenti orientamenti della Commissione<sup>42</sup>, benché non giuridicamente vincolanti<sup>43</sup> chiariscono alcuni punti riguardo alla spesa ammissibile.

- 38 Nel giugno 2008, i fondi che gli Stati membri hanno assegnato per la prima volta alla promozione nei rispettivi PNS ammontavano a quasi 830 milioni di euro. Nell'ottobre 2013, tali fondi erano stati ridotti del 37 %, scendendo cioè a 522 milioni di euro. Ad eccezione della Romania, tutti gli Stati membri che hanno scelto di attuare la misura di promozione hanno ridotto le rispettive previsioni del 2008 ed è stato necessario riassegnare i fondi ad altre misure.
- 39 Stando a quanto riportato nei PNS degli Stati membri trasmessi alla Commissione nell'agosto 2013 (UE-28).
- 40 A titolo esemplificativo, la Francia ha pubblicato almeno otto testi giuridici sull'attuazione della misura di promozione.
- 41 Regolamento di esecuzione (UE) n. 752/2013 della Commissione, del 31 luglio 2013, che modifica il regolamento (CE) n. 555/2008 per quanto riguarda i programmi nazionali di sostegno e gli scambi con i paesi terzi nel settore vitivinicolo (GU L 210 del 6.8.2013, pag. 17).
- 42 Orientamento per l'attuazione dei programmi nazionali di sostegno nel settore vitivinicolo conformemente ai regolamenti (CE) n. 1234/2007 e n. 555/2008 — Promozione del vino sui mercati dei paesi terzi — del 26 aprile 2013.
- 43 Clausola di esclusione della responsabilità giuridica inclusa nella prima pagina degli orientamenti: «*This guide is aimed at assisting Member States. It is provided for information purposes only and its contents are not intended to replace consultation of any applicable legal sources or the necessary advice of a legal expert, where appropriate [...]*».

### **Gli Stati membri non sempre verificano l'eventuale esistenza di doppi finanziamenti irregolari**

#### **52**

Gli Stati membri sono tenuti ad assicurare la predisposizione di controlli intesi ad evitare doppi finanziamenti irregolari delle misure a titolo della normativa sull'OCM del vino e di altri regimi comunitari o nazionali.

#### **53**

In Portogallo quattro dei sei beneficiari visitati beneficiavano di aiuti UE a titolo dell'OCM del vino e del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR). Benché la Corte non abbia rilevato casi di doppi finanziamenti, in mancanza di elementi che attestino l'esecuzione, da parte delle autorità di gestione portoghesi, di controlli incrociati con la spesa FESR, permane il rischio che una stessa spesa sia finanziata due volte da due fonti UE.

#### **54**

In alcuni Stati membri, la coesistenza di diverse possibilità di finanziamento nazionale/regionale per la promozione dei vini in paesi terzi non garantisce la trasparenza per quanto concerne gli aiuti alla promozione per il settore vitivinicolo dell'UE. In Francia, nonostante il quadro normativo nazionale escluda l'aggiunta di altri sostegni agli aiuti dell'OCM del vino, il rischio di doppi finanziamenti non è gestito in maniera adeguata. Casi di questo tipo sono stati infatti riscontrati dalla Corte (cfr. **riquadro 4**).

#### **Riquadro 4**

### **Esempio rilevato in Francia di doppio finanziamento mediante fondi UE e nazionali**

Un beneficiario ha ricevuto, per la stessa azione di promozione, 2 000 euro dall'OCM dell'UE del vino e 4 250 euro da un regime di aiuto nazionale. Nonostante l'importo limitato, questo caso dimostra che il rischio di doppi finanziamenti irregolari non è controllato in maniera appropriata dalle autorità francesi.

### Una pista di audit insufficiente pregiudica l'efficacia dei controlli svolti dagli Stati membri visitati per accertare lo svolgimento e l'ammissibilità delle azioni di promozione

#### 55

I controlli devono essere efficaci, proporzionati e dissuasivi in modo da assicurare un'adeguata tutela degli interessi finanziari delle Comunità. Contrariamente alla misura di investimento, il quadro normativo dell'UE non esige esplicitamente il controllo in loco delle operazioni di promozione, ma sottolinea la necessità che i controlli siano efficaci e dissuasivi<sup>44</sup>.

#### 56

Dei cinque Stati membri visitati, solo l'Italia espleta controlli in loco nei paesi terzi durante l'esecuzione delle azioni di promozione. Gli altri Stati membri non controllano le azioni di promozione nei paesi terzi. La Spagna svolge controlli in loco solo nel proprio territorio per l'azione di promozione «Viaggi di informazione (giornalisti, importatori, coordinatori di mercato ecc.) nell'area di produzione del vino».

#### 57

Molte azioni di promozione — come la degustazione dei vini — hanno carattere transitorio e immateriale, nel senso che non lasciano alcuna traccia fisica che possa essere successivamente controllata. Data l'assenza di controlli in loco, è fondamentale disporre di una pista di audit accurata che consenta di riconciliare in maniera completa una determinata azione di promozione con le fatture corrispondenti.

#### 58

In Spagna, Francia, Italia e Austria, l'audit ha rilevato che le fatture esaminate spesso non erano sufficientemente dettagliate riguardo alla natura delle azioni di promozione svolte. Tali fatture si riferivano, di norma, a un contratto globale di promozione o a un'azione attuata, senza specificare le varie voci di spesa concernenti le azioni di promozione.

#### 59

In Italia, taluni prestatori di servizi di promozione presentavano sistematicamente fatture globali di questo tipo, senza alcuna documentazione di sostegno che consentisse di collegare le spese dichiarate alle singole azioni di promozione (cfr.  **riquadro 5**).

44 Articolo 76 del regolamento (CE) n. 555/2008. «Gli Stati membri istituiscono i controlli e adottano i provvedimenti necessari a garantire la corretta applicazione del regolamento (CE) n. 479/2008 e del presente regolamento. I controlli e i provvedimenti sono effettivi (efficaci, *NdT*), proporzionati e dissuasivi in modo da assicurare un'adeguata tutela degli interessi finanziari delle Comunità».

### Fattura globale, non corroborata da alcun altro documento, rimborsata con fondi dell'UE

In Italia, una fattura contenente le seguenti informazioni: «Programma promozionale per il vino italiano: febbraio-aprile 2011: 482 743,47 USD» è stata presentata ai fini del pagamento dell'aiuto e ha dato luogo a un rimborso del 50 % mediante fondi UE. Riguardo all'importo fatturato non sono stati forniti ulteriori dettagli o documenti giustificativi, quali copie delle fatture per i singoli costi sostenuti durante l'esecuzione delle azioni di promozione.

**60**

In Francia, per il periodo di programmazione 2009-2013, i beneficiari della misura di promozione potevano presentare domande di pagamento sulla semplice scorta di una tabella ricapitolativa delle fatture certificata da una società di audit (a sostegno della domanda di rimborso non era richiesta alcuna fattura). Le tabelle ricapitolative delle fatture non certificano l'ammissibilità delle spese e le informazioni ivi contenute non sono sufficientemente dettagliate da consentire una verifica adeguata della domanda. Considerata la situazione, i controlli amministrativi basati su queste tabelle ricapitolative non possono essere efficaci. Il rischio che spese non ammissibili siano finanziate a titolo dell'OCM del vino aumenta quindi in modo significativo.

**61**

Nel corso della visita di audit in Francia, la Corte ha riscontrato diverse fatture non ammissibili incluse nelle tabelle suddette e finanziate attraverso l'OCM (cfr. riquadro 6).

**Riquadro 6**

**Azioni di promozione del vino (Biglietti VIP per il Roland Garros) finanziate al 50 % con fondi UE**

Una tabella ricapitolativa presentata da un beneficiario contenente il riepilogo di alcune fatture per un importo di 3 405 euro è stata classificata come «Viaggi di informazione (giornalisti, importatori, coordinatori di mercato ecc.) nell'area di produzione del vino». Basandosi sulla tabella suddetta, le autorità francesi hanno considerato l'importo in questione una spesa ammissibile. Il 50 % della somma, ossia 1 703 euro, è stato finanziato con fondi UE.

L'importo dichiarato corrispondeva in realtà a una fattura relativa a tre biglietti VIP per il campionato di tennis francese svoltosi al «Roland Garros», che non può essere considerata un'azione di promozione del vino.

**62**

Un significativo esempio di giustificazione insufficiente dei costi sostenuti dal beneficiario riguarda i cosiddetti «organismi attuatori». I beneficiari possono nominare un organismo attuatore incaricato di organizzare e coordinare le loro operazioni di promozione. In Italia, Portogallo e Romania le spese

degli organismi attuatori che assistono il beneficiario nell'attuazione della misura sono ammissibili all'aiuto. In questi Stati membri, gli organismi attuatori sono spesso pagati su base forfettaria (in percentuale dei costi globali delle azioni di promozione) senza che sia fornita una giustificazione sufficiente dei servizi prestati.

**63**

In Romania, è obbligatorio ricorrere a un organismo attuatore di questo tipo. Gli onorari di questi organismi sono ammissibili in base a un tasso forfettario pari al 13 % della spesa complessiva del progetto, senza che sia richiesta alcuna giustificazione dei servizi forniti. Fra il 2009 e il 2012, la Romania ha speso 1,5 milioni di euro di fondi UE per azioni di promozione, di cui circa 200 000 euro per gli organismi attuatori. Anche in Portogallo e in Italia, l'importo versato agli organismi attuatori può raggiungere il 13 % del costo delle azioni di promozione.

**64**

Le spese generali, definite in particolare come «costi di coordinamento, amministrazione e gestione» sono ammissibili in tutti gli Stati membri visitati, ad eccezione dell'Austria. Nel 2013, la Commissione ha autorizzato<sup>45</sup> il rimborso di spese generali fino al 4 % del costo effettivo dell'esecuzione del progetto. La natura di alcune spese generali (ad esempio per il coordinamento, la gestione ecc.) è, almeno in parte, la stessa delle attività svolte dagli organismi attuatori per preparare ed eseguire le azioni di promozione.

<sup>45</sup> Regolamento (UE) n. 752/2013 che inserisce l'articolo 5 bis nel regolamento (CE) n. 555/2008 della Commissione.

**Riquadro 7****Gli onorari e le spese generali degli organismi attuatori ammontano in totale a 268 110 euro l'anno**

In Italia, per un progetto di promozione (campagna viticola 2009/2010), l'organismo attuatore di un beneficiario ha percepito, per azioni di promozione ammontate a 3 milioni di euro, onorari per 208 530 euro (ovvero il 7 %, non giustificati da una descrizione dettagliata del servizio fornito. In questo caso particolare, le azioni di promozione erano state attuate dal beneficiario. Il beneficiario ha inoltre ricevuto 59 580 euro per le spese generali (2 % dell'azione di promozione). A giudizio della Corte, quando le operazioni di promozione sono poste in atto esclusivamente dal beneficiario, la retribuzione di un organismo attuatore rappresenta un costo eccessivo e non giustificato.

**Parte III — Gli effetti delle misure sono adeguatamente dimostrati?**

**Il monitoraggio e la valutazione delle misure riguardano essenzialmente le realizzazioni e l'esecuzione finanziaria, ma non vi sono ancora informazioni sufficienti sui risultati conseguiti**

**65**

La gestione appropriata di una misura di sostegno pubblico richiede, in primo luogo, che gli obiettivi di quest'ultima siano specifici e quantificati<sup>46</sup>. Per ottenere informazioni aggiornate volte ad appurare se l'attuazione della misura stia procedendo come previsto, è inoltre essenziale esaminare regolarmente le risorse mobilitate, le realizzazioni prodotte e i relativi risultati. Si dovrebbe procedere inoltre a valutazioni periodiche del sostegno, utilizzando fra l'altro le informazioni prodotte per il monitoraggio. Solo disponendo di informazioni di monitoraggio e di valutazione pertinenti e affidabili, la Commissione e gli Stati membri saranno in grado di dimostrare i risultati ottenuti grazie ai fondi pubblici.

**66**

La Corte ha valutato se i PNS dei cinque Stati membri controllati comprendano obiettivi e indicatori chiave di risorse, realizzazione e risultati appropriati che consentano di monitorarne e valutarne il conseguimento.

**67**

Per il periodo di programmazione 2009-2013, nessuno degli Stati membri visitati aveva definito nei rispettivi PNS obiettivi quantificati per la misura di investimento. Quanto alla misura di promozione, fra gli Stati membri visitati solo l'Austria, la Spagna e il Portogallo avevano definito alcuni obiettivi quantificati riguardo all'incremento delle esportazioni di vino in paesi terzi<sup>47</sup>. In assenza di obiettivi comuni quantificati stabiliti «ex ante», è difficile che le autorità nazionali possano disporre di strumenti adeguati per misurare gli effetti delle misure di promozione e investimento. È impossibile, inoltre, consolidare gli effetti delle misure a livello dell'UE.

**68**

Per quanto riguarda gli indicatori relativi alle misure di investimento e promozione le relazioni annuali trasmesse dagli Stati membri alla Commissione<sup>48</sup> forniscono dettagli solo riguardo alle risorse impiegate, alle realizzazioni e ad aspetti dell'esecuzione del bilancio. Dalle relazioni suddette risulta, in effetti, che per quanto riguarda questi aspetti (numero di beneficiari finanziati, fondi spesi, tipo di investimenti o di promozione attuati), il monitoraggio è in genere completo ma le informazioni sui risultati conseguiti non sono sufficienti. Parimenti, ai fini delle informazioni a livello UE pubblicate dalla Commissione<sup>49</sup> non ci si avvale di indicatori di risultato per valutare gli effetti delle misure dell'OCM del vino. Per quanto riguarda la promozione, inoltre, gli unici indicatori nel piano di gestione sono indicatori di input o di realizzazione quali, rispettivamente, la «quota dei programmi nazionali di sostegno relativa alla promozione del vino» o il «livello di esecuzione e uso efficiente dei programmi di sostegno nazionale (PNS) nel settore del vino»<sup>50</sup>.

46 Articolo 103 del regolamento (CE) n. 1234/2007. «I programmi di sostegno contengono i seguenti elementi: a) una descrizione dettagliata delle misure proposte con la quantificazione dei loro obiettivi [...] f) i criteri e gli indicatori quantitativi da utilizzare a fini di monitoraggio».

47 Per la fine del periodo di programmazione, tali obiettivi comprendevano un incremento del 25 % in Austria, un aumento di 767 000 ettolitri e di 537,7 milioni di euro in Spagna e, per il 2012, 1 milione di ettolitri esportati in paesi terzi, per un valore di 250 milioni di euro, in Portogallo.

48 Articolo 188 *bis* del regolamento (CE) n. 1234/2007. «Entro il 1° marzo di ogni anno e per la prima volta entro il 1° marzo 2010, gli Stati membri presentano alla Commissione una relazione sull'attuazione delle misure previste nei programmi di sostegno».

49 COM(2012) 737 definitivo e COM(2011) 774 definitivo.

50 Piano di gestione 2013 della direzione generale per l'agricoltura e lo sviluppo rurale.



69

Gli Stati membri visitati richiedono ai beneficiari di presentare, dopo l'attuazione delle azioni di promozione sovvenzionate, una relazione di attività. In realtà queste relazioni, la cui qualità varia considerevolmente, non vengono utilizzate (ad esempio per analizzare e consolidare i dati) per valutare effettivamente gli effetti dei progetti di promozione. Nel complesso, mancano informazioni esaurienti sui risultati e l'impatto della misura. L'audit ha infatti rilevato che solo in alcune relazioni di valutazione o studi nazionali<sup>51</sup> gli Stati membri hanno fornito qualche informazione sui risultati conseguiti dal sostegno all'investimento e alla promozione.

70

Più specificamente, Francia e Austria hanno valutato i risultati degli investimenti mediante la tendenza delle vendite di vino in termini di volume e di valore. L'Italia ha utilizzato il numero di imprese che introducono nuovi prodotti, processi e/o tecniche. Indipendentemente dalla pertinenza e dall'affidabilità di questi indicatori di risultato, la Corte ha osservato che la duplicazione del sostegno all'investimento nell'ambito dell'OCM del vino e dello sviluppo rurale (cfr. paragrafo 18 e **riquadro 1**) impedisce di attribuire inequivocabilmente i risultati indicati al sostegno fornito dall'OCM del vino (vedasi sezione successiva). I risultati del sostegno alla promozione sono misurati attraverso le «esportazioni di vino nei paesi terzi mirati». A parere della Corte, questo indicatore è troppo generico, non si limita ai beneficiari della misura e copre numerose variabili che incidono sull'intero settore vitivinicolo e che esulano perlopiù dalla sfera di influenza delle azioni di promozione (cfr. paragrafi 74-80).

**Gli effetti degli investimenti nel quadro dell'OCM non possono essere facilmente distinti dagli effetti degli investimenti nell'ambito dello sviluppo rurale...**

71

Come già indicato nel **riquadro 1**, la finalità della misura di investimento nel quadro dell'OCM del vino è la stessa delle due misure di investimento nell'ambito dello sviluppo rurale. Inoltre, l'entità totale dei finanziamenti per le due misure di sviluppo rurale nel settore vitivinicolo è comparabile, in alcuni Stati membri, a quella della misura di investimento nell'ambito dell'OCM del vino<sup>52</sup>.

72

La coesistenza di misure di investimento a titolo di due regimi diversi rende particolarmente difficile la valutazione dei risultati degli investimenti operati nell'ambito dell'OCM del vino. Il 55 % dei beneficiari selezionati ai fini dell'audit ha beneficiato di aiuti all'investimento a titolo di entrambi i regimi (OCM del vino e sviluppo rurale). Anche supponendo che a determinare l'aumento complessivo del rendimento abbiano contribuito entrambe le tipologie di investimento, è impossibile attribuire una parte di tale incremento a ciascuna misura di investimento (cfr. **riquadro 8**).

73

È difficile pertanto valutare esclusivamente gli effetti della misura OCM del vino e riuscire quindi a determinarne l'efficacia.

51 Allegato V del regolamento (CE) n. 555/2008.  
52 In Austria, ad esempio, fra il 2009 e il 2012, sono stati spesi 20,6 milioni di euro per investimenti nel settore vitivinicolo a titolo dello sviluppo rurale e 21 milioni di euro nell'ambito dell'OCM del vino.

### Un beneficiario francese ha percepito aiuti all'investimento a titolo dello sviluppo rurale e dell'OCM del vino per le campagne vinicole 2009/2010 e 2010/2011

Tipo di aiuto	Investimento	Costi ammissibili in euro	Contributo UE in euro
OCM Vino	Attrezzature per la vinificazione (ad esempio serbatoi)	694 279	277 711
M123 a titolo dello SR	Linea di imbottigliamento e attrezzature di stoccaggio	1 863 483	372 697 <sup>53</sup>

53 L'aiuto regionale ammontava a ben 372 697 euro.

Questi investimenti sono complementari.

Fra il 2008 e il 2011 l'impresa ha registrato un aumento globale del rendimento, in termini di fatturato e introiti. Non è possibile attribuire la quota di tale incremento a ciascun investimento.

### Le esportazioni di vino degli Stati membri nei paesi terzi hanno registrato un incremento...

#### 74

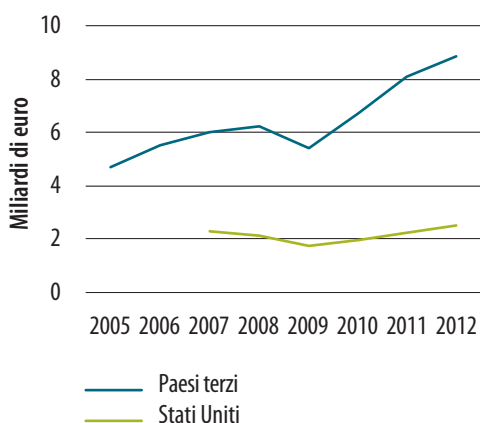
Dal 2009, le esportazioni di vino dall'UE nei paesi terzi hanno registrato un notevole incremento, raggiungendo il massimo storico di 23 milioni di ettolitri e di 8,9 miliardi di euro in termini di valore nel 2012 (cfr. i **grafici 2a e 2b**).

#### 75

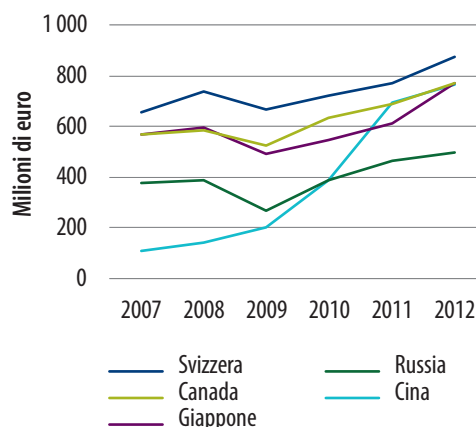
In base al **grafico 2a**, fra il 2005 e il 2008, le esportazioni di vino dell'UE-27 sono aumentate del 28 % e fra il 2009 e il 2012 — durante l'attuazione della misura di promozione — le esportazioni di vino sono aumentate ulteriormente del 64 %. Questo aumento è coinciso con l'introduzione delle misure di promozione. Il **grafico 2b** mostra inoltre che la tendenza nelle esportazioni di vino nei paesi terzi offre possibilità crescenti di sbocco per il vino dell'UE. Un'evoluzione così positiva delle vendite di vino all'interno dell'UE è improbabile in quanto il mercato interno è già saturo (rimane solo un piccolo margine negli Stati membri importatori).

Grafico 2a e Grafico 2b

**Esportazioni di vino terzi e negli Stati Uniti (in miliardi di euro)**



**Esportazioni di vino dall'UE-27 in paesi dall'UE-27 nei principali paesi terzi (in milioni di euro)**



Fonte: Eurostat, database COMEXT, estrazione dati del 26 luglio 2013.

**... ma è difficile stabilire fino a che punto ciò sia direttamente attribuibile alla misura di promozione**

**76**

L'aumento rilevato, tuttavia, non può essere attribuito inequivocabilmente alla misura di promozione. Diversi fattori esterni, quali l'aumento del potere d'acquisto dei consumatori nei paesi terzi, i mutamenti delle condizioni commerciali internazionali, la produzione vinicola nei paesi terzi, incidono in maniera diretta sull'esportazione di vino dell'UE-27. Pertanto, come già menzionato in diverse relazioni della Commissione<sup>54</sup>, non è possibile stabilire in quale misura esista un nesso causale fra la misura e l'andamento delle esportazioni a livello di Stati membri e dell'UE.

**77**

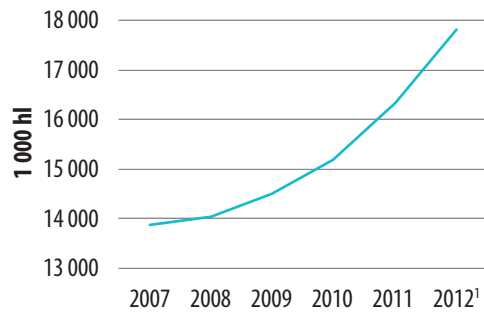
L'attuale crescita delle esportazioni di vino è determinata principalmente da un numero limitato di paesi, come la Cina<sup>55</sup>, il cui consumo di vino è recentemente aumentato in misura considerevole. I **grafici 3a e 3b** mostrano che fra il 2007 e il 2012 il consumo cinese di vino è aumentato di 3,9 milioni di ettolitri e che le esportazioni di vino dell'EU-27 in Cina sono aumentate di 2,2 milioni di ettolitri. Ciò fa supporre che l'evoluzione delle esportazioni dell'UE-27 in Cina sia stata fortemente influenzata da fattori esterni come la crescita economica e l'aumento del potere d'acquisto dei consumatori in questo paese. Il consumo di vino è aumentato anche senza azioni di promozione.

54 SEC(2011) 1371 definitivo. Relazione finale «Evaluation des mesures appliquées au secteur vinicole dans le cadre de la Politique agricole commune», ottobre 2012 (<http://ec.europa.eu/agriculture>).

55 Fra il 2009 e il 2012, il valore delle esportazioni dell'UE-27 in Cina è aumentato del 280 %.

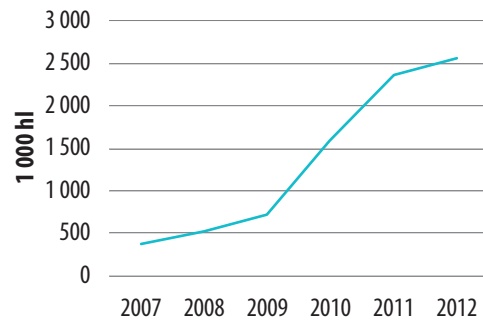
Grafico 3a e Grafico 3b

**Il consumo di vino in Cina**



1 Previsioni

**Le esportazioni di vino dell'UE-27 in Cina**



Fonte: Organizzazione internazionale della vigna e del vino (OIV) — Consumo di vino: Rapporto statistico sulla vitivinicoltura mondiale. Esportazioni di vino UE-27: Eurostat, database COMEXT, estrazione dati del 17 settembre 2013.

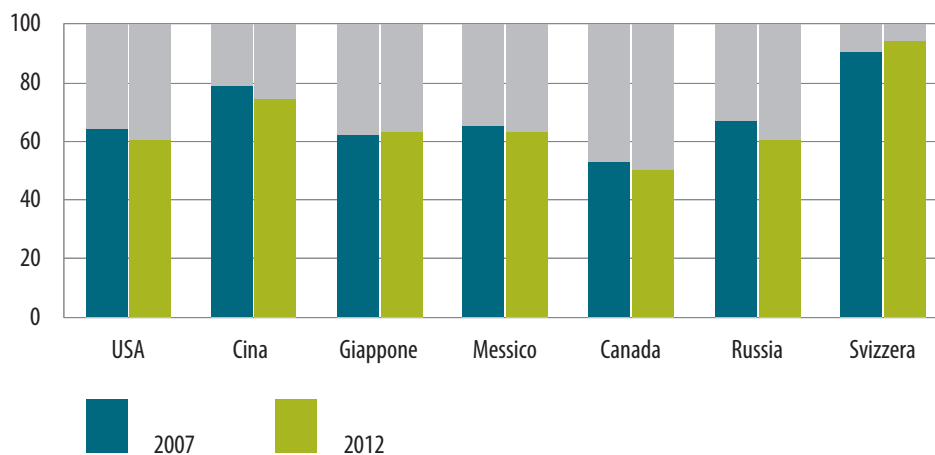
**78**

Inoltre, nonostante la crescita delle esportazioni in termini assoluti, i vini esportati dall'UE-27 hanno perso quote di mercato nei principali paesi terzi destinatari delle azioni di promozione

(cfr. **grafico 4**). Solo in Svizzera e in Giappone i vini dell'UE-27 hanno aumentato le proprie quote nel mercato dell'importazione di vino. Questa perdita di quote di mercato deve essere analizzata dalla Commissione.

Grafico 4

**Quota (%) UE-27 nelle importazioni dei principali partner commerciali**



Fonte: Nazioni Unite, database COMTRADE, estrazione dati del 20 settembre 2013.

79

Ai sensi dell'articolo 103 *septdecies*, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1234/2007, non tutti i vini sono ammissibili alla misura. I vini come quelli da tavola senza indicazione delle varietà di uva non sono ammissibili (cfr. paragrafo 35). Se la misura di promozione è efficace, le esportazioni di vini dell'UE-27 ammissibili in paesi terzi dovrebbero registrare migliori risultati rispetto ad altri vini.

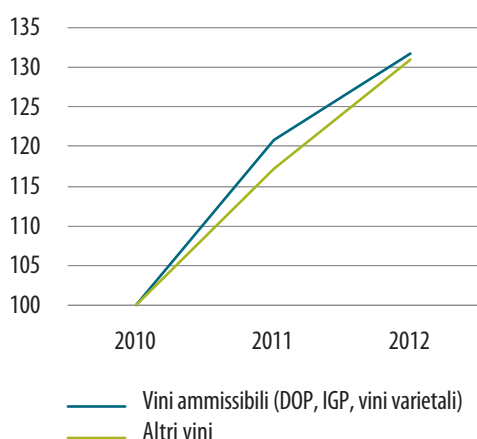
80

In termini di valore, tuttavia, l'andamento dei vini ammissibili non è palesemente migliore di quello di altri vini. I vini ammissibili presentano un tasso di crescita annuale del 14,8 %, che nel 2012 ha portato il valore delle esportazioni a 8 059 milioni di euro (ovvero 15,4 milioni di ettolitri); per i vini non ammissibili (altri vini), nel 2012 il tasso di crescita è stato invece del 14,5 %<sup>56</sup>, portando il valore delle esportazioni a 806 milioni di euro (7,1 milioni di ettolitri) (cfr. **grafico 5**). Confrontando l'evoluzione molto simile delle esportazioni dei vini ammissibili con quella dei vini non ammissibili nell'ambito della misura di promozione si osserva il forte effetto causale degli altri fattori in gioco nelle tendenze relative all'esportazione.

56 Tasso medio di crescita annuale, in termini di valore, delle esportazioni dell'UE-27 nei paesi terzi fra il 2010 e il 2012 — database COMEXT.

Grafico 5

**Evoluzione, in termini di valore, delle esportazioni di vino UE in paesi terzi (2010 = 100)**



Fonte: Eurostat, database COMEXT, estrazione dati del 17 settembre 2013.

## 81

Nel quadro della riforma dell'OCM del vino, gli Stati membri possono utilizzare il bilancio UE per finanziare progetti di investimento e promozione volti ad accrescere la competitività dei produttori di vino dell'UE.

## 82

L'audit si prefiggeva di rispondere al seguente quesito: «Il sostegno dell'UE agli investimenti e alla promozione nel settore vitivinicolo è gestito in maniera soddisfacente e il suo contributo alla competitività dei vini dell'Unione è dimostrato?» La Corte conclude che la gestione del sostegno agli investimenti e alla promozione nel settore vitivinicolo ha risentito negativamente, nei primi anni oggetto del presente audit, delle carenze relative alla concezione e attuazione evidenziate nella presente relazione e che l'impatto prodotto sulla competitività dei vini dell'UE non è sempre dimostrato.

## 83

L'audit ha rilevato che la misura di investimento non è concepita in maniera appropriata, in primo luogo perché la necessità di una misura di investimento supplementare specifica per il settore vitivinicolo non è dimostrata in quanto era già presente nell'ambito della politica di sviluppo rurale. L'argomentazione secondo cui il settore vitivinicolo avrebbe necessità supplementari rispetto agli altri settori agricoli non è corroborata da alcuno studio o analisi.

## 84

La misura di investimento supplementare è fonte di complessità e ha creato ostacoli amministrativi, dal momento che si è dovuta stabilire una linea di demarcazione artificiale fra i due tipi di aiuti all'investimento. In alcuni Stati membri, ciò ha condotto a ritardi di attuazione o limitato in maniera eccessiva la portata degli investimenti ammissibili (paragrafi 18-25).

### Raccomandazione 1

---

Al fine di razionalizzare il regime di aiuto, la Commissione dovrebbe monitorare l'assorbimento dei fondi, analizzare la necessità della misura di investimento ed appurare se il settore vitivinicolo abbia bisogno, rispetto ad altri settori agricoli, di ulteriori aiuti all'investimento.

## 85

La misura di investimento nell'ambito dell'OCM del vino non è stata attuata nel pieno rispetto del principio di economia. La maggior parte degli Stati membri controllati non ha garantito che l'aiuto fosse erogato solo ai progetti sostenibili (paragrafi 26-29). Vi è il rischio di una spesa eccessiva, dal momento che la ragionevolezza dei costi dei progetti non è stata sistematicamente valutata prima di concedere il sostegno (paragrafi 30-34).

### Raccomandazione 2

Gli Stati membri dovrebbero attenuare il rischio per l'economia valutando sistematicamente la ragionevolezza dei costi dei progetti. Il risultato di questa valutazione dovrebbe essere adeguatamente documentato. Ove fattibile, andrebbero definiti parametri di riferimento (*benchmark*) per le voci di costo comuni, al fine di facilitare la valutazione dei costi nelle proposte di progetto.

Gli Stati membri dovrebbero espletare verifiche di sostenibilità per valutare la solidità della situazione finanziaria del richiedente, documentando tale analisi.

La Commissione dovrebbe accertarsi che gli Stati membri dispongano di sistemi efficaci per effettuare controlli sulla ragionevolezza dei costi e sulle prospettive di sostenibilità finanziaria dei progetti.

### 86

L'audit ha rilevato che la misura di promozione non è concepita in maniera appropriata e attuata in modo efficiente. Le azioni di promozione sono spesso usate per consolidare i mercati, anziché per conquistarne di nuovi o recuperare i vecchi mercati. La necessità di consolidare un mercato è costante per un produttore di vino che intenda mantenere la propria quota di mercato. Ciò fa sorgere il dubbio se tali azioni di promozione possano avere un effetto sostenibile senza ricorrere indebitamente a un sostegno continuativo da parte dell'UE. Inoltre, il sostegno ad azioni pubblicitarie per un marchio commerciale affermato non corrisponde alla finalità originaria della misura, che consisteva nel sostenere il mercato vinicolo piuttosto che i marchi affermati (paragrafi 37-42).

### Raccomandazione 3

- a) il regolamento che disciplina l'OCM dovrebbe limitare la possibilità che un singolo beneficiario presenti, in ciascun periodo di programmazione, un programma di promozione per gli stessi paesi destinatari.
- b) La Commissione dovrebbe inoltre limitare la portata della misura concernente l'ammissibilità della pubblicità di un marchio per evitare che il finanziamento UE sostituisca le spese operative del beneficiario e sottolineare maggiormente l'importanza di favorire l'accesso delle PMI alla misura di promozione.

### 87

La dotazione disponibile per le azioni di promozione era superiore alla domanda; di conseguenza, gli Stati membri non sono stati sufficientemente selettivi nell'attuare la misura. In particolare, non hanno sistematicamente controllato che i richiedenti necessitassero, in maniera dimostrabile, del sostegno pubblico. Inoltre, nonostante il sostegno sia stato diretto di preferenza alle PMI, sono state finanziate anche grandi imprese. L'audit ha rilevato casi palesi di effetto inerziale, in cui l'aiuto alla promozione copriva i normali costi di esercizio che il beneficiario avrebbe comunque sostenuto, nel normale corso delle operazioni, anche senza il sostegno dell'UE (paragrafi 43-51).

### Raccomandazione 4

---

Per minimizzare il rischio di effetto inerziale, la Commissione dovrebbe far sì che gli Stati membri, nel corso delle procedure di selezione, richiedano ai beneficiari di dimostrare esplicitamente di aver bisogno dell'aiuto UE e che le spese di esercizio ordinario non siano finanziate dal bilancio UE.

### 88

I costi delle azioni di promozione, le spese generali e i costi degli organismi attuativi non erano sufficientemente giustificati, essendo la documentazione di sostegno scarsa o inadeguata. In assenza di controlli in loco, una documentazione di sostegno insufficiente pregiudica l'efficacia dei controlli documentali svolti dagli Stati membri per accertare la realtà e l'ammissibilità delle azioni di promozione. Gli Stati membri, per giunta, non hanno sufficientemente minimizzato il rischio che una medesima azione di promozione benefici irregolarmente di un doppio finanziamento (paragrafi 52-64).

### Raccomandazione 5

---

- a) La Commissione dovrebbe fare in modo che le spese accessorie, come i costi e le spese generali degli organismi attuatori, siano debitamente giustificate e limitate a una percentuale massima dei costi totali.
- b) Gli Stati membri dovrebbero garantire una pista di audit sufficiente, che colleghi ogni aiuto alla promozione ad azioni specifiche e adeguatamente documentate. Essi dovrebbero inoltre verificare sistematicamente che una medesima azione di promozione non sia finanziata irregolarmente due volte da altre fonti nazionali e dell'UE.

### 89

In aggiunta, i risultati conseguiti dalle misure in termini di rafforzamento della competitività dei vini dell'UE non sono dimostrati. Le informazioni sul monitoraggio e sulla valutazione delle risorse, delle realizzazioni e dell'esecuzione finanziaria della misura sono adeguate. La Commissione e gli Stati membri non forniscono però informazioni sufficienti a dimostrare i risultati direttamente attribuibili alle misure. Nel caso della misura di investimento, essendo il sostegno all'OCM del vino associato agli investimenti per lo sviluppo rurale non è possibile discernere gli effetti dell'OCM. Quanto alla misura di promozione, gli indicatori di risultato utilizzati coprono diverse variabili che esulano dalla sfera di influenza delle azioni di promozione (paragrafi 65-80).

### Raccomandazione 6

---

La Commissione dovrebbe richiedere agli Stati membri di valutare più attentamente i risultati dei progetti in materia di promozione. In particolare, i risultati delle azioni di promozione dovrebbero essere valutati a livello di beneficiario anziché per l'intero settore vitivinicolo dell'UE. Gli Stati membri dovrebbero fare miglior uso delle relazioni stilate dai beneficiari al termine delle azioni di promozione al fine di valutarne e consolidarne i risultati.



### 90

Infine, i fondi disponibili destinati dagli Stati membri alla misura di promozione per il periodo di programmazione 2014-2018 sono oltre il doppio di quelli fondi spesi nel corso del periodo di programmazione precedente<sup>57</sup>. Date le difficoltà sperimentate dagli Stati membri nell'utilizzare la dotazione attuale per azioni di promozione, la dotazione di bilancio per il 2014-2018 rischia di essere troppo elevata, pregiudicando l'applicazione dei principi della sana gestione finanziaria (paragrafi 43 e 47).

### Raccomandazione 7

Trascorso un periodo di tempo sufficiente, la Commissione dovrebbe analizzare in che modo la dotazione assegnata ai PNS per il periodo 2014-2018 corrisponda alle esigenze del settore vitivinicolo dell'UE e alla capacità di assorbimento degli Stati membri. Basandosi su questa analisi, la Commissione dovrebbe rivedere, ove necessario, la dotazione di bilancio per indurre gli Stati membri ad essere più efficienti nell'applicazione delle misure.

57 Nel quadro della misura di promozione nel periodo di programmazione 2009-2013 sono stati spesi 552 milioni di euro. Per il periodo di programmazione 2014-2018, gli Stati membri hanno assegnato 1 156 milioni alla misura di promozione (UE-27). Il che equivale ad un aumento del 121 % rispetto ai fondi spesi nel periodo precedente.

La presente relazione è stata adottata dalla Sezione I, presieduta da Rasa BUDBERGYTĖ, Membro della Corte, a Lussemburgo, nella riunione del 9 aprile 2014.

*Per la Corte dei conti*



Vitor Manuel da SILVA CALDEIRA  
*Presidente*

## Bilancio di approvvigionamento a livello UE-27: voci principali

*in migliaia di ettolitri*

	2005/2006	2006/2007	2007/2008	2008/2009	2009/2010	2010/2011	2011/2012
<b>Produzione utilizzabile</b>	171 015	174 483	159 416	160 154	160 208	153 121	156 845
<b>Scorte finali</b>	173 359	167 578	168 314	170 776	167 441	162 444	159 304
<b>Consumo umano lordo</b>	138 255	134 541	130 354	127 086	127 417	121 290	127 886
<b>Totale distillazioni<sup>1</sup></b>	30 663	30 452	15 890	19 606	19 982	16 339	17 413
<b>Esportazioni di vino in paesi terzi</b>	15 547	19 633	17 763	15 829	18 802	21 968	23 352
<b>Importazioni di vino da paesi terzi</b>	13 279	13 993	13 672	13 985	15 039	14 961	14 895

<sup>1</sup> Distillazione di crisi, distillazione di alcol per usi alimentari e di sottoprodotti e distillazione di alcuni tipi di brandy (ad esempio Cognac).

Fonte: Eurostat, Bilancio di approvvigionamento per il vino, estrazione dati del 25 settembre 2013.

**Allegato X ter del regolamento (CE) n. 1234/2007 del Consiglio:**

**Allegato X ter — Dotazione dei programmi di sostegno di cui all'articolo 103 quindicesimo, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1234/2007 del Consiglio**

*in migliaia di euro*

Esercizio finanziario	2009	2010	2011	2012	2013	A partire dal 2014
BG	15 608	21 234	22 022	27 077	26 742	26 762
CZ	2 979	4 076	4 217	5 217	5 151	5 155
DE	22 891	30 963	32 190	39 341	38 867	38 895
EL	14 286	19 167	19 840	24 237	23 945	23 963
ES	213 820	284 219	279 038	358 000	352 774	353 081
FR	171 909	226 814	224 055	284 299	280 311	280 545
IT <sup>1</sup>	238 223	298 263	294 135	341 174	336 736	336 997
CY	2 749	3 704	3 801	4 689	4 643	4 646
LT	30	37	45	45	45	45
LU	344	467	485	595	587	588
HU	16 816	23 014	23 809	29 455	29 081	29 103
MT	232	318	329	407	401	402
AT	8 038	10 888	11 313	13 846	13 678	13 688
PT	37 802	51 627	53 457	65 989	65 160	65 208
RO	42 100	42 100	42 100	42 100	42 100	42 100
SI	3 522	3 770	3 937	5 119	5 041	5 045
SK	2 938	4 022	4 160	5 147	5 082	5 085
UK	0	61	67	124	120	120

<sup>1</sup> I massimali nazionali di cui all'allegato VIII del regolamento (CE) n. 1782/2003 per l'Italia corrispondenti agli anni 2008, 2009 e 2010 sono ridotti di 20 milioni di euro e tali importi sono stati inclusi in quelli della dotazione di bilancio dell'Italia per gli esercizi finanziari 2009, 2010 e 2011 di cui alla presente tabella.

## Sintesi

### Risposta comune ai punti da I a VIII della sintesi

La Commissione sottolinea che la riforma dell'organizzazione comune di mercato (OCM) nel settore vitivinicolo, adottata dal Consiglio nel 2008, ha già raggiunto uno dei suoi obiettivi principali, ovvero il ripristino dell'equilibrio tra domanda e offerta. Risultano altresì evidenti i progressi compiuti verso il raggiungimento del secondo obiettivo, inteso ad accrescere la competitività del settore vitivinicolo. Si è posto fine alla distillazione su vasta scala, finanziata tramite il bilancio europeo, senza comunque danneggiare il mercato, e le esportazioni verso i paesi terzi sono aumentate in valore e in volume, soprattutto grazie alle misure di riforma.

Il Parlamento e il Consiglio hanno inoltre appena confermato l'utilità della riforma nel settore vitivinicolo, riproponendone i principi nel regolamento (CE) n. 1308/2013<sup>1</sup> sulla nuova organizzazione comune dei mercati per il periodo 2014-2020, dimostrando pertanto la volontà di dare alle misure il tempo necessario perché possano esplicare pienamente i loro effetti, ampliando al contempo la gamma di sottomisure all'interno dei programmi di sostegno (nuova misura di innovazione, possibilità di promozione per azioni rivolte al mercato interno, ampliamento della ristrutturazione al reimpianto dovuto a motivi fitosanitari).

Gli investimenti dei programmi di sostegno nel settore vitivinicolo sono complementari rispetto a quelli dei programmi di sviluppo rurale. Il legislatore ha stabilito scientemente che i due programmi si sviluppessero in parallelo.

<sup>1</sup> GU L 347 del 20.12.2013.

- 1) Motivazioni di carattere strategico: i programmi di sostegno nel settore vitivinicolo sono definiti in modo tale da accrescere la competitività del settore, mentre i programmi di sviluppo rurale sono volti a garantire uno sviluppo sostenibile delle aree rurali. Le priorità di sostegno per il settore vitivinicolo non si sovrappongono automaticamente a quelle previste dalla politica di sviluppo rurale. Il programma di sostegno al settore vitivinicolo garantisce uno stanziamento diretto dai fondi di investimento comunitari.
- 2) Motivazioni di carattere finanziario: i programmi di sostegno per il settore vitivinicolo non impongono agli Stati membri di fornire un contributo finanziario nazionale o regionale.

La promozione dei prodotti viene generalmente riconosciuta come una delle chiavi per incrementare le vendite e aprire nuovi mercati, sebbene il suo impatto sia di difficile misurazione.

La Commissione riconosce che l'esecuzione dei programmi di sostegno ha presentato delle difficoltà nella fase iniziale, come evidenziato dalla Corte nel suo audit relativo ai primi tre anni di programmazione (2009-2013). La Commissione ha pertanto apportato una serie di modifiche al regolamento di esecuzione e ha redatto degli orientamenti volti a illustrare e chiarire le procedure di selezione, ammissibilità, monitoraggio e controllo delle misure finanziate tramite i programmi. La Commissione è naturalmente pronta ad apportare tutte le modifiche necessarie ai testi alla luce dei riscontri ricevuti.

Per quanto riguarda il punto III, ovvero la linea di demarcazione tra gli investimenti previsti dai due regimi, la Commissione desidera sottolineare che la distinzione adesso è netta e scongiura il rischio di un doppio finanziamento e di eccessivi oneri amministrativi. Il ritardo nell'applicazione delle misure nella prima fase di attuazione del programma può essere imputabile ad altri fattori, come ad esempio la difficoltà di ottenere garanzie bancarie a causa della crisi.

Per quanto riguarda il punto IV, ovvero il principio di economia nella misura di investimento, la Commissione sottolinea che, nel corso delle proprie verifiche, si assicura che gli Stati membri abbiano verificato la ragionevolezza dei costi della misura. Ai sensi del regolamento (CE) n. 1290/2005, gli audit verificano che gli Stati membri abbiano adottato tutte le disposizioni legislative e amministrative o altre misure (gestione e controllo) necessarie per garantire la corretta tutela degli interessi finanziari dell'Unione. A questo proposito, le verifiche hanno inoltre lo scopo di assicurarsi che gli Stati membri rispettino i principi di una sana gestione finanziaria che comprendono, in particolare, una valutazione della ragionevolezza dei costi.

Per quanto riguarda il punto V, ovvero il consolidamento dei mercati, la Commissione ritiene che uno degli obiettivi della misura volta alla promozione del vino nei paesi terzi sia quello di accrescerne gli sbocchi. Per raggiungere questo scopo è possibile sia intervenire in mercati già stabiliti che conquistarne di nuovi o riconquistare i vecchi. Quando ci si afferma su un nuovo mercato, è necessario consolidarvi la propria presenza. La legislazione comunitaria non esclude questa ipotesi<sup>2</sup>; inoltre, benché il sostegno sia diretto di preferenza alle PMI, anche le grandi imprese possono beneficiare dell'assistenza, dal momento che si tratta di preferenza e non di ammissibilità generale.

<sup>2</sup> L'articolo 103 *septdecies*, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1234/2007 dichiara che il sostegno «riguarda le misure di informazione e promozione dei vini comunitari attuate nei paesi terzi, destinate a migliorarne la competitività in tali paesi».

Per quanto riguarda il punto VII, ovvero i fondi destinati alla promozione, la Commissione non condivide il parere della Corte secondo la quale sussisterebbe il rischio che la dotazione assegnata agli Stati membri sia troppo elevata. Nell'allegato finanziario al regolamento del Consiglio non vengono assegnati dei fondi specifici per la promozione. Gli Stati membri presentano i propri programmi di sostegno con delle ripartizioni indicative che possono modificare due volte all'anno, sulla base delle esigenze manifestate. È opportuno ricordare in questa fase gli obiettivi della riforma del settore vitivinicolo adottata dal Consiglio nel 2008: 1) ripristinare l'equilibrio di mercato (regime di estirpazione 2009-2011) e 2) rafforzare la competitività (tramite misure «strutturali»). La prima fase si è conclusa e l'equivalente degli stanziamenti per l'estirpazione è stato trasferito ai programmi di sostegno, come previsto nella riforma, al fine di aumentare i fondi disponibili per queste misure, che hanno una natura più prettamente «strutturale» della promozione e degli investimenti. Pertanto è stato previsto l'incremento degli stanziamenti per le misure da parte degli Stati membri. Quando nel dicembre 2013 è stata adottata la riforma OCM, il Consiglio e il Parlamento hanno deciso di non modificare l'approccio adottato in occasione della riforma del settore vitivinicolo (anche sotto il profilo dello stanziamento di bilancio). Sono state inoltre potenziate le misure di promozione, consentendo l'apertura del mercato interno per le misure relative a campagne di informazione sul consumo responsabile di vino e sui regimi DOP/IGP nell'Unione.

Per quanto riguarda il punto VIII, ovvero i risultati attribuibili alle misure, è opportuno rilevare che è sempre difficile discernere gli effetti di una determinata politica dai fattori esterni ad essa. Cionondimeno, definendo con attenzione la metodologia di valutazione, è possibile misurare gli effetti dei diversi strumenti/misure (per esempio ricorrendo a dati statistici). La Commissione prevede regolarmente delle valutazioni sull'impatto generale di una politica in linea con il regolamento finanziario (ogni 6 anni).

## IX

### Per la misura di investimento

a) Il Consiglio ed il Parlamento hanno appena confermato, nel dicembre 2013, l'utilità della riforma nel settore vitivinicolo, riproponendone i principi guida nel regolamento (CE) n. 1308/2013 sulla nuova organizzazione comune dei mercati per il periodo 2014-2020, dimostrando pertanto la volontà di dare alle misure il tempo necessario perché possano esplicare pienamente i loro effetti, ampliando al contempo la gamma di sottomisure all'interno dei programmi di sostegno (nuove misure di innovazione, possibilità di promozione per le azioni rivolte al mercato interno, ampliamento della ristrutturazione al reimpianto dovuto a motivi di carattere fitosanitario).

Per quanto riguarda l'assorbimento dei fondi, la Commissione opera un monitoraggio sulle somme ricevute dai beneficiari con cadenza mensile.

Ai sensi dell'articolo 110 del regolamento orizzontale 1306/2013, la Commissione provvede affinché l'impatto combinato di tutti gli strumenti della PAC sia misurato e valutato con riferimento agli obiettivi comuni della PAC stessa. Quest'esercizio include una valutazione della coerenza degli strumenti della PAC entro il 2018 (primi risultati). In questo contesto, nel 2018, la Commissione esaminerà come includere una valutazione del valore aggiunto del sostegno agli investimenti presente sia nell'OCM del vino che nello sviluppo rurale. Va rilevato che le informazioni sull'impatto di una politica possono essere raccolte solo dopo che sia trascorso un periodo di tempo sufficientemente lungo.

b) La Commissione ritiene che questa parte della raccomandazione sia rivolta agli Stati membri.

La legislazione unionale fornisce agli Stati membri un quadro che garantisce la continuità dei progetti ex post (articolo 103 *duovicies*, paragrafo 5, del regolamento (CE) n. 1234/2007).

Durante le proprie verifiche sulla misura di investimento, la Commissione si accerta che gli Stati membri abbiano verificato che i costi della misura siano ragionevoli. Ai sensi del regolamento (CE) n. 1290/2005, gli audit verificano che gli Stati membri abbiano adottato tutte le disposizioni legislative e amministrative o altre misure (gestione e controllo) necessarie per garantire la corretta tutela degli interessi finanziari dell'Unione. A questo proposito, le verifiche hanno inoltre lo scopo di assicurarsi che gli Stati membri abbiano rispettato i principi di una sana gestione finanziaria che comprendono, in particolare, una valutazione della ragionevolezza dei costi.

Le questioni più generali legate alla selezione dei progetti di investimento, specialmente per quanto attiene alla verifica della ragionevolezza dei costi e della fattibilità dei progetti (ex ante), verranno trattate nelle riunioni del comitato di gestione OCM.

### Per la misura di promozione

a) La Commissione ritiene che, in base alle circostanze, i beneficiari possano avere accesso alle misure nel secondo periodo di programmazione, per esempio al fine di consolidare la propria posizione di mercato all'interno del medesimo paese terzo. Se da una parte l'obiettivo della misura, che va realizzato, è quello di incrementare la competitività dei vini DOP/IGP e dei vini varietali, d'altro canto le norme non precludono la possibilità di identificare marchi specifici. Per i beneficiari, che versano il 50 % dei costi del progetto, è importante poter richiamare l'attenzione sul proprio marchio in modo da essere riconoscibili dai mercati obiettivo e, conseguentemente, aumentare le vendite. Le modifiche al regolamento (CE) n. 555/2008 e l'adozione degli orientamenti nel 2013, inoltre, consentono di dare preferenza in maniera più netta alle PMI.

b) Il regolamento del Consiglio consente di concedere un sostegno se le misure adottate risultano conformi alle norme vigenti. La procedura di selezione, come indicato dal regolamento e dagli orientamenti di cui alla lettera a), prevede, tra le altre cose, la valutazione dell'impatto prevedibile della realizzazione della misura in termini di sviluppo della domanda. La Commissione si confronterà con gli Stati membri circa l'adeguamento degli orientamenti al fine di garantire la complementarità dei progetti di promozione finanziati dall'UE con le azioni esistenti al fine di evitare il rischio di effetto inerziale.

c) La Commissione ritiene che questa raccomandazione sia stata presa in considerazione per il periodo di programmazione 2014-2018.

La questione viene trattata dall'articolo 53 *ter* del regolamento del Consiglio (CE) n. 1308/2013, nel regolamento di esecuzione della Commissione (UE) n. 752/2013 del 31 luglio 2013 che introduce l'articolo 5 *bis* nel regolamento della Commissione (CE) n. 555/2008.

d) Tale raccomandazione è rivolta agli Stati membri.

e) La Commissione ritiene che questa raccomandazione sia stata presa in considerazione per il periodo di programmazione 2014-2018.

Per il nuovo periodo di programmazione, la Commissione ha proposto nei suoi orientamenti alcuni esempi di indicatori che gli Stati membri possono proporre ai beneficiari allo scopo di valutare i risultati delle misure di promozione sulla base dell'azione adottata.

Nel corso dell'analisi dei progetti rientranti nei programmi 2014-2018, la Commissione ha richiesto agli Stati membri di fornire gli indicatori adeguati per ogni misura. I programmi di sostegno includono adesso una sezione che fornisce informazioni più chiare circa i criteri e gli indicatori quantitativi utilizzati per il monitoraggio e la valutazione. Agli Stati membri è stato richiesto di dimostrare il collegamento tra gli obiettivi fissati per ogni misura e gli indicatori utilizzati per misurare i progressi compiuti nel raggiungerli.

Il 1° marzo 2014, gli Stati membri sono tenuti a presentare la seconda analisi costi/benefici<sup>3</sup> dei programmi di sostegno, che deve contenere informazioni pertinenti ai fini dell'analisi dei programmi per il primo periodo di programmazione 2009-2013.

<sup>3</sup> La prima analisi costi/benefici è stata resa disponibile il 1° marzo 2011 ed è pertanto limitata ai primi due anni di attuazione dei programmi.

Gli Stati membri dovranno presentare la terza analisi costi/benefici entro il 1° gennaio 2017.

La Commissione desidera sottolineare che le informazioni relative all'attuazione delle misure (informazioni sul monitoraggio) dovrebbero essere distinte dalle informazioni relative ai risultati e agli impatti delle misure stesse (informazioni sulla valutazione). I dati relativi alla valutazione possono essere raccolti solo dopo che sia trascorso un certo periodo di tempo.

f) Ai sensi dell'articolo 110 del regolamento orizzontale 1306/2013, la Commissione provvede affinché l'impatto combinato di tutti gli strumenti della PAC sia misurato e valutato con riferimento agli obiettivi comuni della PAC stessa. Questo include una valutazione dell'efficienza degli strumenti della PAC entro il 2018 (primi risultati). In tale contesto, nel 2018 la Commissione valuterà come includere una valutazione dell'utilizzo delle risorse di bilancio assegnate al regime di sostegno del settore vitivinicolo e dei suoi effetti. Va rilevato che le informazioni sull'impatto di una politica possono essere raccolte solo dopo che sia trascorso un periodo di tempo sufficientemente lungo.

## Introduzione

### 11

Il regolamento finanziario stabilisce che gli Stati membri e la Commissione debbono ottemperare ai rispettivi obblighi di controllo e verifica e assumersi le responsabilità che ne derivano. Nello specifico, quando adempiono compiti quali l'attuazione delle misure di promozione e di investimento, gli Stati membri devono adottare le misure necessarie per tutelare gli interessi finanziari dell'Unione.

## Osservazioni

### 18

Nel dicembre 2013, il Parlamento e il Consiglio hanno confermato l'utilità della riforma nel settore vitivinicolo, riproponendone i principi guida nel regolamento (CE) n. 1308/2013<sup>4</sup> sulla nuova organizzazione comune dei mercati per il periodo 2014-2020, dimostrando pertanto la volontà di dare alle misure il tempo necessario perché possano esplicare i loro effetti e continuando conseguentemente a investire nei due regimi di sostegno.

Gli investimenti dei programmi di sostegno nel settore vitivinicolo sono complementari a quelli dei programmi di sviluppo rurale. Il legislatore ha stabilito scientemente che i due programmi si sviluppassero in parallelo:

- 1) Motivazioni di carattere strategico: i programmi di sostegno nel settore vitivinicolo sono definiti in modo tale da accrescere la competitività del settore, mentre i programmi di sviluppo rurale sono volti a garantire uno sviluppo sostenibile delle aree rurali. Le priorità di sostegno per il settore vitivinicolo non si sovrappongono automaticamente a quelle previste dalla politica di sviluppo rurale. Il programma di sostegno al settore vitivinicolo garantisce uno stanziamento diretto dai fondi di investimento comunitari.
- 2) Motivazioni di carattere finanziario: ai sensi dei programmi di sostegno per il settore vitivinicolo, gli Stati membri non sono chiamati a fornire un contributo finanziario nazionale o regionale.

### Riquadro 1

Si veda la risposta al punto 18.

### 19

Effettivamente dei fondi sono stati trasferiti allo sviluppo rurale in favore di programmi nelle regioni viticole. Cionondimeno, questi fondi non sono stati assegnati specificamente al settore vitivinicolo.

### 20

La Romania ha incluso la misura di investimento a partire dal nuovo periodo di programmazione 2014-2018.

### 21

Alla luce dei problemi di competitività del settore, dimostrati dalla distillazione su vasta scala realizzata all'inizio del nuovo millennio, e in considerazione dell'eliminazione graduale delle misure di mercato, la Commissione ha ritenuto che la possibilità di concedere un sostegno agli investimenti fosse uno sviluppo positivo per il settore.

Si vedano anche le risposte ai punti 18 e 19.

### 22

In importanti Stati membri non sono stati registrati ritardi o limitazioni nell'attuazione. Alla luce del rischio di sovrapposizione dei due programmi di sostegno, la Commissione ha ritenuto che fosse essenziale stabilire una linea di demarcazione al fine di garantire la corretta gestione del bilancio e fugare i timori manifestati dalla Corte in diverse occasioni.

Il comitato di gestione ha proposto e applicato ai programmi tre tipi di demarcazione: 1) demarcazione per operazione, che ha preso forma tramite l'emendamento dell'articolo 20, paragrafi 2 e 3, del regolamento (CE) n. 555/2008, 2) demarcazione per data degli impegni finanziari e 3) esclusione della misura o di alcune delle operazioni di una misura di un dato programma.

4 GUL 347 del 20.12.2013.



L'introduzione di questa linea di demarcazione, che non era inizialmente prevista nel regolamento di esecuzione, ha richiesto un adeguamento dei programmi in entrambi i regimi di sostegno. Una volta tracciate le linee di demarcazione, i costi amministrativi aggiuntivi per le amministrazioni nazionali sono stati contenuti.

### 23

È più difficile tracciare la linea di demarcazione negli Stati membri che prevedono una gestione a livello regionale, come nel caso della Spagna e dell'Italia.

Il vino viene prodotto in tutte le regioni italiane e rappresenta un settore importante in termini economici, ambientali e sociali. Ogni regione presenta delle caratteristiche proprie e, in alcune, è stato difficile tracciare la linea di demarcazione. Cionondimeno adesso tale linea esiste nelle regioni in questione. Si ritiene che questa sia una delle misure più importanti per incrementare la competitività, specialmente da quanto sono scomparse le misure di intervento. Nel 2013, la spesa relativa a questa misura dovrebbe attestarsi a 55 milioni di euro (17 % del bilancio per questa misura nel 2013).

Vi sono comunque altre ragioni che potrebbero spiegare i ritardi registrati nel corso dei primi anni del periodo di programmazione, quali difficoltà nell'ottenere una garanzia bancaria a causa della crisi finanziaria o ritardi nell'attuazione del quadro legislativo per la misura in questione a livello nazionale o regionale.

Si vedano le risposte al punto 22.

### 24

Si vedano le risposte ai punti 22 e 23.

### Risposta comune della Commissione ai punti 26 e 27

Il Consiglio e il Parlamento, al pari della Commissione, hanno stabilito norme relative al controllo ex post della stabilità delle operazioni. L'articolo 103 *duovicies*, paragrafo 5, del regolamento (CE) n. 1234/2007 stabilisce che l'articolo 72 del regolamento (CE) n. 1698/2005 (sviluppo rurale) si applica mutatis mutandis al sostegno agli investimenti nell'ambito dei programmi di sostegno nazionali (vino)<sup>5</sup>. Disposizioni analoghe si ritrovano all'articolo 50, paragrafo 5, del regolamento (CE) n. 1308/2013, in riferimento all'articolo 71 del regolamento (CE) n. 1303/2013, che sostituisce l'articolo 72 del regolamento (CE) n. 1698/2005.

La questione più generale legata alla selezione dei progetti di investimento, specialmente per quanto attiene alla verifica della ragionevolezza dei costi e della redditività dei progetti (ex ante), verranno trattate nelle riunioni del comitato di gestione OCM.

### 28

L'applicazione del principio «primo arrivato/primo servito» non implica necessariamente che manchi una verifica della redditività del progetto. Le procedure di selezione in Austria e in Francia non hanno impedito che i progetti approvati fossero verificati e dichiarati economicamente validi.

In assenza di una disposizione specifica al riguardo all'interno del regolamento (CE) n. 555/2008, si applicano le norme della sana gestione finanziaria (cfr. articolo 9 del regolamento (CE) n. 1290/2005).

Si vedano le risposte ai punti 26 e 27.

<sup>5</sup> L'articolo 72 del regolamento (CE) n. 1698/2005 fa riferimento alla durata di tutti i progetti finanziati, specificando che gli Stati membri devono assicurarsi che le operazioni non subiscano modifiche sostanziali nei cinque anni successivi alla decisione di finanziamento dell'autorità di gestione, inclusa la cessazione di un'attività produttiva.

### 29

Si vedano le risposte ai punti 26-28.

### Riquadro 2

Si vedano le risposte ai punti 26-28.

### Risposta comune ai punti 30 e 31

Gli Stati membri spesso utilizzano dei prezzi di catalogo standard che corrispondono al prezzo di mercato di determinate operazioni (per esempio nel caso di lavori edili). Dal momento che i beneficiari contribuiscono finanziariamente al progetto, è nel loro interesse ottenere prezzi più bassi.

Durante gli audit sulla misura di investimento, la Commissione si accerta che gli Stati membri abbiano verificato che i costi della misura siano ragionevoli. Ai sensi del regolamento (CE) n. 1290/2005, gli audit verificano che gli Stati membri abbiano adottato tutte le disposizioni legislative e amministrative o altre misure (gestione e controllo) necessarie per garantire la corretta tutela degli interessi finanziari dell'Unione. A questo proposito, le verifiche hanno inoltre lo scopo di assicurarsi che gli Stati membri abbiano rispettato i principi di una sana gestione finanziaria che comprendono, in particolare, una valutazione della ragionevolezza dei costi.

### 32

Gli orientamenti considerano ammissibile l'acquisto di botti di legno.

La Commissione desidera sottolineare che, in molti casi, le botti di rovere vengono utilizzate per più di tre anni e, a volte, fino a dieci anni.

La semplice sostituzione delle botti non è ammissibile (articolo 17 del regolamento (CE) n. 555/2008). È importante distinguere l'ammissibilità delle botti dall'ammissibilità della sostituzione delle botti. Una botte è ammissibile (se utilizzata per più di cinque anni) mentre la sostituzione non lo è.

### 33

Si vedano le risposte ai punti 26 e 32.

### 34

Si vedano le risposte ai punti 30 e 31.

### 37

La Commissione ritiene che il regolamento del Consiglio consenta di concedere l'aiuto a beneficiari di questo tipo se le azioni intraprese sono conformi ai requisiti del regolamento.

È opportuno rilevare che la misura ha permesso che venissero sostenute molte aziende di diverso tipo, incluse organizzazioni interprofessionali e cooperative vitivinicole, che raccolgono un elevato numero di viticoltori e vinificatori.

Le modifiche del regolamento (CE) n. 555/2008 e l'adozione degli orientamenti nel 2013 permettono di migliorare l'ammissibilità dei costi, la qualità della procedura di selezione dei progetti e le fasi di esecuzione, controllo, monitoraggio e valutazione delle azioni intraprese. La procedura di selezione, ad esempio, consente di valutare il probabile impatto delle azioni sulla crescita della domanda (articolo 5, paragrafo 2, lettera c) del regolamento (CE) n. 555/2008) per i prodotti interessati.

## Riquadro 3

Si veda anche la risposta al punto 37.

### Azioni di promozione sovvenzionate per lo Champagne

La Commissione ritiene che, benché lo Champagne goda di un'ottima reputazione all'interno dell'UE e di diversi paesi terzi, si trova comunque a confrontarsi con molti concorrenti che, pur non godendo dello stesso status, stanno incrementando la propria fetta di mercato, specialmente all'interno di alcuni mercati di importanza strategica. Inoltre, in molti casi, gli effetti della crisi economica potrebbero portare al consumo di altri vini spumanti o prodotti analoghi al posto dello Champagne. Se alcuni prodotti venissero esclusi per la loro rinomanza, sarebbe necessario misurare oggettivamente detta rinomanza rispetto a quella di altri prodotti e fornire una giustificazione a sostegno del finanziamento della promozione di altri prodotti della stessa categoria — una condizione che porrebbe dei problemi in termini di parità di trattamento.

### Spagna (Catalogna): sei beneficiari hanno rappresentato l'88 % dei finanziamenti totali approvati per il periodo 2009-2011

Questa la situazione in Catalogna, dove si pone l'accento su una grande impresa che ha ricevuto un aiuto pari a 8,1 milioni di euro (su un totale di 15,2 milioni di euro assegnati nell'intera Comunità autonoma). Verificando le informazioni presentate dalle autorità spagnole nell'allegato VIII del regolamento (CE) n. 555/2008 e analizzate dalla Commissione emerge che l'aiuto totale, pari a 61 milioni di euro, è stato assegnato in Spagna nello stesso periodo a 350 imprese, inclusi il «Consejo Regulador DOC a Rioja» e la «Fundación Castilla la Mancha Tierra de viñedos», che rappresentano un ampio numero di operatori.

## 38

La Commissione non condivide il parere della Corte.

Tra gli obiettivi che si prefigge la misura di promozione nei paesi terzi vi è l'aumento di sbocchi per il vino non solo in mercati consolidati, bensì anche all'interno di nuovi mercati o di mercati che si desidera riconquistare. Se si accede a nuovi mercati, è necessario poi consolidarvi la propria posizione, in parte aumentando la propria quota di mercato. Le norme unionali non lo impediscono<sup>6</sup>. Oltretutto, benché venga data preferenza alle PMI, le grandi imprese possono anch'esse ricevere assistenza. Le grandi imprese sono in prima fila<sup>7</sup> nella promozione di tutti i vini europei nei paesi terzi, mentre per le imprese più piccole risulta più arduo intraprendere iniziative di promozione. In Italia, ad esempio, le grandi imprese adottano misure con un effetto moltiplicatore tramite la creazione di associazioni temporanee di imprese.

Le modifiche all'articolo 5 *quater* del regolamento (CE) n. 555/2008 e l'adozione degli orientamenti nel 2013 dovrebbero consentire un miglioramento nella qualità della procedura di selezione e, nello specifico, assegnare in modo più evidente una preferenza alle PMI, a nuovi beneficiari e beneficiari che si rivolgono a nuovi paesi terzi<sup>8</sup>.

Si veda anche la risposta al punto 37.

- 6 L'articolo 103 *septdecies*, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1234/2007 specifica che il sostegno riguarda le misure di informazione e promozione dei vini comunitari attuate nei paesi terzi, destinate a migliorarne la competitività in tali paesi.
- 7 Quando si parla della capacità di autofinanziamento delle grandi imprese, è opportuno ricordare che gli sforzi in materia di promozione non corrispondono all'impegno tradizionale volto a investire in un prodotto che corrisponde a un'esigenza accuratamente misurata. L'effetto di ricaduta derivante dalle campagne di promozione offre piuttosto dei benefici a imprese diverse da quelle che realizzano gli investimenti (imprese che realizzano prodotti della stessa categoria e con la medesima origine geografica). Gli sforzi finanziari realizzati dalle imprese più grandi e volti a promuovere i propri prodotti giovano pertanto a tutti gli operatori del settore.
- 8 Gli orientamenti, nello specifico, raccomandano di esaminare i progetti sulla base di una griglia di selezione che attribuisce dei punti ad ogni singolo criterio e di selezionare i progetti sulla base di una valutazione dei meriti di ogni singolo progetto. Lo Stato membro dovrebbe pertanto selezionare quei progetti che offrono il miglior rapporto qualità/prezzo e dare la preferenza alle PMI, ai nuovi beneficiari e ai beneficiari che si rivolgono a nuovi mercati.

### 39

Le informazioni presentate dagli Stati membri in base agli allegati V e VIII del regolamento (CE) n. 555/2008 dimostrano che, in generale, i beneficiari si rivolgono a più mercati.

La relazione della Commissione sull'attuazione della misura di promozione dimostra che solo il 37 % dei progetti finanziati si rivolgono ad un unico mercato, mentre la maggior parte si rivolgono a un numero di mercati compreso tra due e sette. È stata riscontrata anche una notevole concentrazione di azioni, con il 75 % di azioni realizzato in sette paesi (Stati Uniti, Cina/Hong Kong, Giappone, Messico, Canada, Russia e Svizzera).

Gli Stati Uniti sono il mercato più ambito, con il 22 % delle azioni.

La concorrenza sul mercato statunitense è molto pronunciata. Pertanto, è essenziale per le imprese essere presenti su questo mercato, in parte per potersi assicurare nuovi sbocchi e mantenere quelli esistenti. Per potere garantire flussi commerciali stabili in futuro, è indispensabile farsi conoscere meglio.

Si veda anche la risposta al punto 38.

### 40

La possibilità di rinnovare il sostegno per un massimo di due anni è stata fissata nel 2010, a seguito di alcuni ritardi registrati negli Stati membri e nei paesi terzi a causa di formalità di carattere amministrativo. Tale proroga era possibile solo dopo una valutazione delle azioni già intraprese.

Per quanto riguarda la seconda modifica del regolamento, la Commissione ritiene che una stessa impresa possa avere accesso alla misura nel secondo periodo di programmazione, in particolare al fine di consolidare il mercato, se rispetta le condizioni del regolamento, relative in particolare all'ammissibilità delle azioni e alla selezione. In ogni modo, in questo caso si tratta di un nuovo progetto e non della proroga del progetto iniziale. Deve essere realizzata una selezione ad hoc.

Si vedano anche le risposte ai punti 38, e da 43 a 46.

### 41

Si vedano le risposte ai punti da 38 a 40.

### 42

Se da una parte l'obiettivo della misura, che va realizzato, è quello di incrementare la competitività dei vini DOP/IGP e dei vini varietali, d'altro canto le norme non precludono la possibilità di identificare marchi specifici. Per i beneficiari, che versano il 50 % dei costi del progetto, è importante poter richiamare l'attenzione sul proprio marchio in modo da essere riconoscibili dai mercati obiettivo e, conseguentemente, aumentare le proprie vendite.

Si veda anche la risposta al punto 37.

### 43

Si vedano le risposte ai punti 37 e la nota in calce 46.

### 44

Si vedano le risposte ai punti 37 e 43.

La Commissione si confronterà con gli Stati membri circa l'adeguamento degli orientamenti al fine di garantire la complementarità dei progetti di promozione finanziati dall'UE con le azioni esistenti al fine di evitare il rischio di effetto inerziale.

### 45

Si vedano le risposte ai punti da 37 a 46.

La questione dell'ammissibilità dei costi per il personale e delle spese generali è trattata al punto 49.

### 46

Va sottolineato che è difficile escludere situazioni in cui i beneficiari avrebbero intrapreso le medesime azioni senza il sostegno dell'UE. L'obiettivo della misura è incrementare la competitività. Tutti i produttori devono avere le stesse opportunità di applicare la misura.

Si vedano anche le risposte ai punti 43, 44 e 45.

La Commissione si confronterà con gli Stati membri circa l'adeguamento degli orientamenti al fine di garantire la complementarità dei progetti di promozione finanziati dall'UE con le azioni esistenti al fine di evitare il rischio di effetto inerziale.

### 47

Non è prevista una dotazione specifica per la misura di promozione.

La Commissione sottolinea che spetta agli Stati membri presentare i programmi con la ripartizione delle dotazioni per ogni misura, sulla base delle proprie esigenze, nei limiti del bilancio assegnato alla misura tramite il regolamento del Consiglio e del Parlamento europeo. Questa ripartizione per misura è indicativa per sua stessa natura e gli Stati membri possono adattare le dotazioni per ogni misura due volte all'anno. Sono stati pertanto gli Stati membri a decidere se assegnare o meno priorità a questa misura.

Si veda anche la risposta al punto 43.

### 48

Al fine di fornire ulteriori parametri per queste misure, la Commissione ha adottato nel 2013 degli orientamenti per aiutare gli Stati membri a definire la programmazione per il periodo 2014-2018 sulla base dell'esperienza maturata nei primi anni di programmazione (cfr. nota in calce della Corte n. 4).

Si vedano anche le risposte ai punti 37, 49 e 51.

### 49

Di questo tengono conto l'articolo 53 *ter* del regolamento del Consiglio (CE) n. 1308/2013, il regolamento di esecuzione della Commissione (UE) n. 752/2013 del 31 luglio 2013 che inserisce l'articolo 5 *bis* nel regolamento della Commissione (CE) n. 555/2008 e gli orientamenti<sup>9</sup>.

Prima dell'adozione di queste disposizioni, nel 2007, l'ammissibilità dei costi amministrativi e per il personale dipendeva dall'interpretazione interna data dalla Direzione generale per l'agricoltura<sup>10</sup>.

### 50

I costi per il personale e le spese generali vanno considerati ammissibili quando sono strettamente collegati all'azione, ma vanno disciplinati in qualche modo, come è effettivamente accaduto.

Si veda anche la risposta al punto 49.

9 L'articolo 53 *ter* del regolamento (CE) n. 1308/2013 fornisce la base giuridica che autorizza la Commissione ad adottare atti delegati per definire norme relative ai costi amministrativi e di personale da poter includere nei programmi di sostegno. L'articolo 5 *bis* del regolamento (CE) n. 555/2008 indica i parametri per i costi del personale e le spese generali, che devono essere direttamente collegate alle fasi di preparazione, esecuzione e controllo dell'azione in questione. Gli orientamenti adottati nel 2013 definiscono più nel dettaglio la spesa.

10 Nota Adonis 005778 del 1° marzo 2007: questa evidenziava che l'articolo 13 del regolamento (CE) n. 1290/2005 è strutturato, in generale, in modo tale da evitare che il FEAGA, nel dare esecuzione alla PAC, copra costi per il personale e spese amministrative. La nota sottolineava inoltre che questo stesso articolo non è stato redatto al fine di evitare che il FEAGA finanziasse i costi per il personale relativi alla fornitura di servizi specifici. Pertanto, secondo la Commissione, non sussiste alcuna contraddizione.

### 51

Gli orientamenti sono uno strumento utile per gli Stati membri dal momento che trattano della misura della promozione. Era essenziale potere disporre di una definizione chiara di spesa ammissibile e pertanto è stata inclusa negli orientamenti. Va sottolineato che gli Stati membri hanno molto apprezzato questo documento utile per la presentazione del periodo di programmazione 2014-2018. Gli orientamenti offrono inoltre il vantaggio di potersi adeguare alle esigenze espresse, garantendo pertanto agli Stati membri e ai produttori una maggiore sicurezza nella fase di attuazione della misura.

### 53

La Commissione ha attribuito particolare importanza a questo tema in occasione dell'analisi dei programmi 2014-2018.

Le osservazioni della Corte verranno prese in considerazione dalla Commissione in occasione delle future verifiche della misure di promozione e investimento.

### Riquadro 4

La Commissione seguirà questa questione nel contesto della procedura di liquidazione dei conti.

### 55

La Commissione riconosce che i controlli in loco nei paesi terzi presentano dei problemi, sebbene la legislazione UE non richieda verifiche di questo tipo.

La questione dei controlli in loco è stata sollevata in occasione dei negoziati con gli Stati membri sul nuovo periodo di programmazione. La Romania, l'Italia, la Spagna e la Slovacchia, in particolare, avevano previsto i controlli nei paesi terzi all'interno dei loro programmi. Gli altri Stati membri sostengono che controlli di questo tipo all'interno dei paesi terzi sarebbero troppo onerosi e poco vantaggiosi anche in termini di costi.

Per contenere le conseguenze dell'assenza di controlli nei paesi terzi, gli orientamenti della Commissione propongono che le fatture e i documenti vengano forniti a fini di controllo<sup>11</sup>.

La Commissione è consapevole dell'esigenza di migliorare la qualità dei controlli relativi a questa misura, in particolare modificando eventualmente gli orientamenti.

### 56

Si veda la risposta al punto 55.

### 57

Il tema dei controlli sulle azioni immateriali, come nel caso della degustazione dei vini, è trattato all'interno degli orientamenti, che prevedono ora che siano resi disponibili fatture e documenti giustificativi che possono, ad esempio, includere foto, copie di articoli, liste di partecipanti, attestati di partecipazione a fiere ecc.

Si veda la risposta al punto 55.

11 Punto 8 degli orientamenti:

Le richieste di pagamento inviate alle autorità nazionali competenti dovrebbero essere corredate da copie delle fatture originali e documenti giustificativi relativi al beneficiario, da classificarsi per linea di bilancio.

Tutti i documenti dovrebbero essere elencati in una tabella riassuntiva insieme agli stanziamenti espressi in euro e, nel caso degli Stati membri al di fuori della zona euro, anche nella loro valuta. Se necessario potrebbero essere richieste le traduzioni. Tutti i documenti giustificativi dovrebbero fornire le seguenti informazioni: il fornitore, il servizio fornito con dettagli circa il modo in cui è collegato alla misura in questione, la data, l'importo (IVA esclusa) e il numero di identificazione. Andrebbe allegata una prova del pagamento effettuato. Si possono considerare ad esempio documenti giustificativi un attestato di partecipazione a una fiera, foto, copie di articoli, liste di partecipanti ecc. Nel caso di subappaltatori, le loro fatture dovrebbero contenere un'indicazione chiara circa la parte dell'operazione relativa ad ogni singolo costo. Se esiste un'unica fattura, dovrebbe contenere una ripartizione per operazione e costo; in caso contrario dovrebbe essere disponibile una fattura per ogni operazione. Nel caso di una verifica negli stabilimenti, l'autorità nazionale competente e gli ispettori della Commissione dovrebbero poter prendere visione dei documenti originali, classificati in base a queste regole.

## 58

Si vedano le risposte ai punti 55 e 57.

## 59

Si vedano le risposte ai punti 55 e 57.

## Riquadro 5

Si vedano le risposte ai punti 55 e 57.

## 60

Si vedano le risposte ai punti 55 e 57.

## Riquadro 6

La Commissione seguirà questa questione nel contesto della procedura di liquidazione dei conti.

## Risposta comune ai punti 62 e 63

L'articolo 5 *bis* del regolamento (CE) n. 555/2008 illustra le spese per il personale e quelle generali (in quest'ultimo caso limitate al 4 %) che il beneficiario deve sostenere per preparare e dare esecuzione all'azione. Diversamente della pratica vigente nel regime di sostegno previsto dal regolamento (CE) n. 3/2008<sup>12</sup>, relativo alla promozione orizzontale, in questo caso non è previsto un organismo attuatore. Se vi si ricorre, devono essere fornite fatture e documenti giustificativi per i servizi forniti, così come previsto dagli orientamenti (cfr. nota in calce della Corte n. 56).

In Romania non è più obbligatorio ricorrere a un organismo attuatore e sono state introdotte nuove disposizioni nel programma di sostegno 2014-2018. La legislazione nazionale adesso prevede chiaramente che il beneficiario possa dare esecuzione all'intero progetto autonomamente, nel rispetto di determinate condizioni.

Si vedano le risposte ai punti 55 e 64.

12 GU L 68 del 5.1.2008.

## 64

Gli orientamenti indicano che i costi possono essere considerati ammissibili se non sono già stati imputati a un'altra categoria di spesa<sup>13</sup>.

Si vedano anche le risposte ai punti 62 e 63.

## Riquadro 7

Si vedano le risposte ai punti 55, 62 e 63 e 64.

## 65

È importante poter disporre di dati di monitoraggio affidabili. Nondimeno, esistono altre fonti di informazioni, quali statistiche o studi. Oltretutto, è necessario trovare un equilibrio tra il quantitativo di informazioni richieste per esigenze della politica e i costi e gli oneri amministrativi derivanti dalla raccolta di dati.

La Commissione desidera sottolineare che è opportuno operare una distinzione tra le informazioni sull'attuazione delle misure (informazioni di verifica) e le informazioni circa il risultato e l'impatto di una politica (informazioni sulla valutazione). Queste ultime sono disponibili solo dopo che sia trascorso un periodo di tempo sufficiente.

## 67

Quando nel 2008 le amministrazioni degli Stati membri hanno redatto i propri progetti di programma, si trovavano al principio di un processo di apprendimento. Diversi Stati membri avevano riscontrato difficoltà nel definire obiettivi adeguati per le misure appena introdotte. Pertanto, nel primo periodo di programmazione sono spesso mancati obiettivi quantificati.

13 Punto 6 degli orientamenti:

I costi ammissibili coprono unicamente le spese per le operazioni svolte che sono state sostenute dal beneficiario dopo la data di entrata in vigore del contratto e prima della sua scadenza.

I costi ammissibili sono tali solo se:

- possono essere verificati;
- non includono costi già imputati a un'altra categoria di spesa;
- non sono finanziati tramite un altro progetto.

Nell'analizzare i progetti di programma per il periodo 2014-2018, la Commissione ha insistito a che gli Stati membri fornissero indicatori adeguati per ogni misura. I programmi di sostegno adesso includono, in maniera più chiara, una sezione relativa ai criteri e agli indicatori quantificati utilizzati nella fasi di valutazione e controllo. In detta sezione gli Stati membri sono invitati a illustrare il legame tra gli obiettivi fissati per ogni misura e gli indicatori per calcolare in che proporzione tali obiettivi sono stati raggiunti.

Il 1° marzo 2014, gli Stati membri dovranno presentare la seconda analisi costi/benefici<sup>14</sup> dei programmi di sostegno, che dovrebbe includere elementi pertinenti per l'analisi dei programmi nel corso del primo periodo di programmazione, 2009-2013.

La terza analisi costi/benefici dovrà essere presentata dagli Stati membri entro il 1° marzo 2017.

Si veda anche la risposta al punto 65.

### 68

Le relazioni annuali mirano a fornire informazioni circa l'esecuzione dei programmi di sostegno, il che comporta che debbano concentrarsi maggiormente sulle informazioni e sull'esecuzione del bilancio e meno sui risultati e sull'impatto. D'altra parte la valutazione può essere effettuata solo dopo che sia trascorso un periodo di tempo sufficiente.

Si vedano anche le risposte ai punti 65 e 67.

<sup>14</sup> La prima analisi costi/benefici è stata presentata il 1 marzo 2011 e si è pertanto limitata ai primi due anni di attuazione del programma.

### 69

Per il nuovo periodo di programmazione, la Commissione ha indicato, all'interno degli orientamenti, alcuni esempi di indicatori che gli Stati membri possono offrire ai beneficiari in modo da poter valutare i risultati della promozione sulla base delle azioni intraprese.

Inoltre, la Commissione organizza regolarmente delle valutazioni sull'impatto generale di una politica in linea con quanto stabilito dal regolamento finanziario (ogni sei anni).

Si veda anche la risposta al punto 67.

### 70

La Commissione condivide l'opinione della Corte secondo cui è sempre difficile isolare l'impatto di una politica da fattori esterni ad essa. Cionondimeno, uno sviluppo attento della metodologia di valutazione consente di approssimare gli effetti dei diversi strumenti/misure (per esempio ricorrendo a dati statistici). È opportuno ricordare, tuttavia, che la riforma del settore vitivinicolo andrebbe analizzata come un insieme di misure complementari tra loro.

Si vedano anche le risposte ai punti 69, 72 e da 75 a 80.

### 71

Si veda la risposta al punto 18.

### 72

Una valutazione ben strutturata può consentire di approssimare gli effetti delle misure intraprese ai vari livelli. Il sistema di controllo e valutazione è definito in modo tale da monitorare l'esecuzione delle misure a livello di politica e/o di programma e non a livello di ogni singolo beneficiario.

Come indicato al punto 18, per sua stessa natura, lo sviluppo rurale comporta una dimensione regionale, mentre l'OCM del vino ha una dimensione settoriale.



### 73

Si veda la risposta al punto 72.

### 75

La Commissione conferma i dati relativi alle esportazioni di vino dall'UE che illustrano quanto sia vantaggioso proseguire con le misure di promozione nei paesi terzi.

Pertanto i grafici 2a e 2b indicano chiaramente l'aumento nel valore delle esportazioni, benché questa tendenza sia fortemente influenzata da prezzi dell'uva e del vino più alti.

Sul mercato cinese, i vini dell'UE si trovano a fronteggiare la concorrenza dei vini locali (83 % del consumo cinese) e dei vini provenienti dal Cile (esenti da dazi doganali), dall'Australia e dal Sudafrica.

In considerazione di quest'accesa concorrenza, è essenziale promuovere i vini europei al fine di mantenere la quota di mercato.

### 76

È difficile isolare gli effetti della misura di promozione sulla competitività di un settore. Anche quando si dispone di procedure di selezione e valutazione ottimizzate, rimane sempre un certo grado di incertezza.

Questa non è comunque una ragione sufficiente per mettere in discussione i meriti di una misura. La misura è pienamente giustificata perché risulta indispensabile in un contesto di liberalizzazione del mercato e di accesa competizione con i nostri concorrenti, come nel caso degli Stati Uniti, che attuano politiche di promozione pubbliche (il loro bilancio consente di finanziare misure di sostegno all'esportazione).

Tuttavia dovrebbe essere possibile affinare la valutazione utilizzando degli indicatori adeguati al livello dei beneficiari (si veda la risposta al punto 69) e ricorrendo a un'analisi più approfondita della misura da parte degli Stati membri.

Si vedano le risposte ai punti 69 e 70.

### 77

Il mercato cinese è estremamente specifico. Il consumo pro capite è inferiore al litro (mentre in Europa il consumo pro capite si attesta intorno ai 30 litri). Sebbene il consumo di vino stia crescendo, i vini europei si trovano a competere con quelli provenienti dall'Australia, dal Cile e dal Sudafrica che possono godere di un trattamento preferenziale per quanto riguarda le tariffe di importazione.

Si vedano anche le risposte ai punti 39 e 75.

### 78

Senza la misura di promozione, le perdite in termini di quote di mercato sarebbero state probabilmente superiori.

La Commissione ha analizzato le prospettive e ha richiamato l'attenzione sul rischio di una perdita di quote di mercato in alcuni paesi terzi. Il rischio potrebbe derivare dalle dimensioni contenute delle imprese UE, dalla segmentazione del settore o dalle restrizioni sui vini varietali in diversi Stati membri.

I vini europei devono lottare per mantenere le proprie quote di mercato e la promozione è uno strumento molto importante.

Va sottolineato che la Commissione ha appena lanciato uno studio sulla competitività dei vini europei nei paesi terzi e nell'UE. Detto studio esaminerà, in particolare, i fattori alla base della competitività dei vini UE rispetto ai vini dei paesi terzi nonché gli ostacoli a un suo incremento.

### Risposta comune ai punti 79 e 80

Anche se le azioni di promozione vengono realizzate in favore di alcuni tipi di vini, tutti gli altri vini ne traggono un beneficio indiretto dal momento che le azioni sortiranno un effetto positivo sull'immagine e il consumo di altri tipi di vino.

### Conclusioni e raccomandazioni

#### 82

L'audit della Corte ha riguardato i primi tre anni del periodo di programmazione 2009-2013, che segnano l'introduzione di queste misure. Dopo un periodo di rodaggio, gli Stati membri sono stati in grado di attuare le misure del programma, specialmente in termini di esecuzione del bilancio.

La Commissione ha messo a disposizione gli strumenti per migliorare l'esecuzione, il monitoraggio e il controllo delle misure previste dai programmi (sette modifiche del regolamento (CE) n. 555/2008<sup>15</sup>, orientamenti per la ristrutturazione, gli investimenti e la promozione nei paesi terzi<sup>16</sup>).

Per quanto riguarda la competitività, è indubbiamente difficile isolare l'effetto di queste due misure sulla competitività del settore vitivinicolo, che è il secondo obiettivo della riforma del 2008, dal momento che il primo obiettivo (ripristinare l'equilibrio di mercato) è già stato raggiunto. La riforma del settore dovrebbe essere considerata come un insieme di misure complementari tra di loro. Tuttavia è opportuno sottolineare la crescita costante delle esportazioni, in termini di valore e di volume, in un contesto internazionale sempre più competitivo, a dispetto del calo del 2008 e del 2009 in seguito alla crisi economica.

15 Regolamento (CE) n. 42/2009 (GU L 16 del 21.1.2009), regolamento (CE) n. 702/2009 (GU L 202 del 4.8.2009), regolamento (CE) n. 772/2009 (GU L 232 del 2.9.2010), regolamento (CE) n. 568/2012 (GU L 169 del 29.6.2012), n. 568/2012 (GU L 169, del 29.6.2012), regolamento (CE) n. 202/2013 (GU L 67 del 9.3.2013) e regolamento (CE) n. 752/2013 (GU L 2010 del 6.8.2013).

16 Orientamenti per l'esecuzione dei programmi di sostegno nazionale nel settore vitivinicolo ai sensi dei regolamenti (CE) n. 1234/2007 e n. 555/2008 del 25 febbraio 2013 e del 26 aprile 2013.

#### 83

La Commissione ritiene che la specifica misura di investimento nell'OCM del vino sia importante per incrementare la competitività.

Il Consiglio ed il Parlamento hanno confermato, nel dicembre 2013, l'utilità della riforma nel settore vitivinicolo del 2008, riproponendone i principi guida nel regolamento (CE) n. 1308/2013<sup>17</sup> sulla nuova organizzazione comune dei mercati, dimostrando pertanto la volontà di dare alle misure il tempo necessario perché possano esplicitare pienamente i loro effetti, e conservando gli investimenti nei due regimi di sostegno.

Si veda la risposta della Commissione alla raccomandazione 1.

#### 84

Alla luce del rischio di sovrapposizione dei due programmi di sostegno, la Commissione ha ritenuto che fosse essenziale stabilire una linea di demarcazione (non prevista inizialmente) al fine di garantire una corretta gestione del bilancio. La linea di demarcazione tra i programmi è adesso chiara e dovrebbe consentire di evitare il rischio di un doppio finanziamento.

I ritardi nell'esecuzione della misura nei primi anni del periodo di programmazione possono anche essere imputabili ad altri fattori, come la difficoltà nell'ottenere garanzie bancarie a causa della crisi economica.

17 GU L 347 del 20.12.2013.

## Raccomandazione 1

Il Consiglio ed il Parlamento hanno appena confermato, nel dicembre 2013, l'utilità della riforma nel settore vitivinicolo, riproponendone i principi guida nel regolamento (CE) n. 1308/2013 sulla nuova organizzazione comune dei mercati per il periodo 2014-2020, dimostrando pertanto la volontà di dare alle misure il tempo necessario perché possano esplicare pienamente i loro effetti, ampliando al contempo la gamma di sottomisure all'interno dei programmi di sostegno (nuove misure di innovazione, possibilità di promozione per azioni rivolte al mercato interno, ampliamento della ristrutturazione al reimpianto dovuto a motivi fitosanitari).

Per quanto riguarda la capacità di assorbimento dei fondi, la Commissione realizza un monitoraggio delle dotazioni ricevute dai beneficiari con cadenza mensile. Ai sensi dell'articolo 110 del regolamento orizzontale 1306/2013, la Commissione provvede affinché l'impatto combinato di tutti gli strumenti della PAC sia misurato e valutato con riferimento agli obiettivi comuni della PAC stessa. Quest'esercizio include una valutazione della coerenza degli strumenti della PAC entro il 2018 (primi risultati). In questo contesto, nel 2018, la Commissione esaminerà come includere una valutazione del valore aggiunto del sostegno agli investimenti presente sia nell'OCM del vino che nello sviluppo rurale. Va rilevato che le informazioni sull'impatto di una politica possono essere raccolte solo dopo che sia trascorso un periodo di tempo sufficientemente lungo.

## 85

Si veda la risposta della Commissione alla raccomandazione 2.

## Raccomandazione 2

La Commissione ritiene che questa parte della raccomandazione sia rivolta agli Stati membri.

Secondi i principi di sussidiarietà e di gestione concorrente, la selezione dei progetti spetta agli Stati membri e la Commissione non può effettuare una valutazione ex ante circa la ragionevolezza dei costi.

Le norme dell'UE forniscono agli Stati membri un quadro per esaminare la stabilità dei progetti ex post (articolo 103 *duovicies*, paragrafo 5, del regolamento (CE) n. 1234/2007).

La Commissione si assicura inoltre che gli Stati membri verifichino la ragionevolezza dei costi nel corso delle proprie missioni di controllo sulla misura di investimento. Ai sensi del regolamento (CE) n. 1290/2005, gli audit verificano che gli Stati membri abbiano adottato tutte le disposizioni legislative e amministrative o altre misure (gestione e controllo) necessarie per garantire la corretta tutela degli interessi finanziari dell'Unione. A questo proposito, le verifiche hanno inoltre lo scopo di assicurarsi che gli Stati membri rispettino i principi di una sana gestione finanziaria che comprendono, in particolare, una valutazione della ragionevolezza dei costi.

Le questioni più generali legate alla selezione dei progetti di investimento, specialmente per quanto attiene alla verifica della ragionevolezza dei costi e della redditività dei progetti (ex ante), verranno trattate nelle riunioni del comitato di gestione OCM.

## 86

Il successo delle politiche UE nel settore vitivinicolo nel raggiungere i propri obiettivi, incluso un incremento del 50 % delle esportazioni, è un buon indicatore del fatto che la misura di promozione ha sortito un effetto estremamente positivo.

La misura di promozione nei paesi terzi si prefigge, tra le altre cose, di incrementare il numero degli sbocchi per il vino, il che può essere ottenuto con misure rivolte a mercati consolidati nonché misure pensate per conquistarne di nuovi o recuperarne di vecchi. Se si accede a nuovi mercati, è necessario poi consolidarvi la propria posizione e le norme dell'UE non lo impediscono<sup>18</sup>. Inoltre, benché il sostegno sia diretto di preferenza alle PMI, anche le grandi imprese possono beneficiare dell'assistenza, dal momento che si tratta di preferenza e non di ammissibilità generale.

<sup>18</sup> L'articolo 103 *septdecies*, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1234/2007 specifica che «il sostegno ai sensi del presente articolo riguarda le misure di informazione e promozione dei vini comunitari attuate nei paesi terzi, destinate a migliorarne la competitività in tali paesi».

Le modifiche al regolamento (CE) n. 555/2008 e l'adozione degli orientamenti nel 2013 migliorano la qualità della selezione, in particolare consentendo di dare una preferenza più netta alle PMI, a nuovi beneficiari e a beneficiari che si rivolgono a paesi terzi.

Le norme non precludono la possibilità di evidenziare un marchio specifico; l'obiettivo della misura è quello di incrementare la competitività dei vini DOP/IGP e dei vini varietali. Per i beneficiari, che versano il 50 % dei costi del progetto, è importante poter richiamare l'attenzione sul proprio marchio in modo da essere riconoscibili dai mercati obiettivo e, conseguentemente, aumentare le vendite.

### **Raccomandazione 3 a)**

La Commissione ritiene che, in base alle circostanze, i beneficiari possano avere accesso alle misure nel secondo periodo di programmazione, per esempio al fine di consolidare la propria posizione di mercato all'interno del medesimo paese terzo.

Inoltre, le modifiche al regolamento (CE) n. 555/2008 e l'adozione degli orientamenti nel 2013 migliorano la qualità della selezione, in particolare consentendo di dare la preferenza più chiaramente alle PMI, a nuovi beneficiari e a beneficiari che si rivolgono a paesi terzi.

### **Raccomandazione 3 b)**

Se da una parte l'obiettivo della misura, che va realizzato, è quello di incrementare la competitività dei vini DOP/IGP e dei vini varietali, d'altro canto le norme non precludono la possibilità di identificare marchi specifici. Per i beneficiari, che versano il 50 % dei costi del progetto, è importante poter richiamare l'attenzione sul proprio marchio in modo da essere riconoscibili dai mercati obiettivo e, conseguentemente, aumentare le vendite. Oltretutto le modifiche al regolamento (CE) n. 555/2008 e l'adozione degli orientamenti nel 2013 consentono di dare una preferenza più netta alle PMI.

La Commissione si confronterà con gli Stati membri circa l'adeguamento degli orientamenti al fine di garantire la complementarità dei progetti di promozione finanziati dall'UE con le azioni esistenti al fine di evitare il rischio di effetto inerziale.

### **87**

La Commissione ha attribuito grande importanza all'esigenza di migliorare la qualità della procedura di selezione dei progetti per il nuovo periodo di programmazione 2014-2018 con le modifiche del regolamento (CE) n. 555/2008 e con l'adozione degli orientamenti nel 2013.

La procedura di selezione consente, tra le altre cose, di valutare l'impatto prevedibile della realizzazione della misura in termini di crescita della domanda.

La questione dei controlli in loco è stata sollevata in occasione dei negoziati con gli Stati membri sul nuovo periodo di programmazione. Alcuni Stati richiedono verifiche di questo tipo, mentre altri sostengono che sarebbero troppo onerose e poco vantaggiose anche in termini di costi.

Per contenere le conseguenze dell'assenza di controlli nei paesi terzi, gli orientamenti della Commissione propongono che le fatture e i documenti vengano forniti a fini di controllo.

Si vedano anche le risposte ai punti 43 e 51 e la raccomandazione 4.

### Raccomandazione 4

Il regolamento del Consiglio consente di concedere un sostegno se le misure adottate risultano conformi alle condizioni indicate nel regolamento stesso. La procedura di selezione, come indicato all'articolo 5 del regolamento (CE) n. 555/2008 e dagli orientamenti, prevede, tra le altre cose, che si verifichi l'impatto prevedibile della realizzazione della misura in termini di crescita della domanda.

La Commissione si confronterà con gli Stati membri circa l'adeguamento degli orientamenti al fine di garantire la complementarità dei progetti di promozione finanziati dall'UE con le azioni esistenti al fine di evitare il rischio di effetto inerziale.

### 88

La Commissione riconosce che i controlli in loco nei paesi terzi presentano dei problemi, sebbene la legislazione dell'UE non richieda verifiche di questo tipo.

La questione dei controlli in loco è stata sollevata in occasione dei negoziati con gli Stati membri sul nuovo periodo di programmazione. La Romania, l'Italia, la Spagna e la Slovacchia, in particolare, richiedono la realizzazione di controlli nei paesi terzi. Gli altri Stati membri sostengono che controlli di questo tipo sarebbero troppo onerosi e poco vantaggiosi anche in termini di costi.

Per contenere le conseguenze dell'assenza di controlli nei paesi terzi, gli orientamenti della Commissione propongono che le fatture e i documenti vengano forniti a fini di controllo.

La Commissione è desiderosa di migliorare la qualità dei controlli relativi a questa misura, in particolare modificando eventualmente gli orientamenti e le norme.

### Raccomandazione 5 a)

La Commissione ritiene che questa raccomandazione sia stata presa in considerazione per il periodo di programmazione 2014-2018.

La questione delle spese amministrative e di personale sostenute dal beneficiario viene già trattata all'articolo 53 *ter* del regolamento del Consiglio (CE) n. 1308/2013, nel regolamento di esecuzione della Commissione (UE) n. 752/2013 del 31 luglio 2013 che introduce l'articolo 5 *bis* al regolamento della Commissione (CE) n. 555/2008 e negli orientamenti.

Per quanto riguarda gli organismi attuatori, gli orientamenti indicano che i costi possono essere considerati ammissibili se non sono già stati assegnati a un'altra categoria di spesa.

### Raccomandazione 5 b)

Questa parte della raccomandazione è rivolta agli Stati membri.

Si procede automaticamente alla verifica dell'esistenza di una pista di audit sufficiente in occasione dei controlli per la liquidazione dei conti. Quando le disposizioni impongono la realizzazione di controlli specifici ed emergono lacune nella pista di audit, la Commissione richiede che vengano applicate misure correttive e può applicare rettifiche finanziarie. Inoltre, per contenere le conseguenze dell'assenza di controlli nei paesi terzi, gli orientamenti della Commissione propongono che le fatture e i documenti vengano forniti a fini di controllo.

### 89

Nell'analizzare i progetti di programma per il periodo 2014-2018, la Commissione ha insistito a che gli Stati membri fornissero degli indicatori per ogni misura. I programmi di sostegno adesso includono, in maniera più chiara, una sezione relativa ai criteri e agli indicatori quantificati utilizzati nella fasi di monitoraggio e valutazione. In detta sezione gli Stati membri sono invitati a indicare il legame tra gli obiettivi fissati per ogni misura e gli indicatori per misurare in che misura tali obiettivi sono stati raggiunti.

Oltretutto, il 1° marzo 2014, gli Stati membri sono tenuti a presentare la seconda analisi costi/benefici<sup>19</sup> dei programmi di sostegno, che deve contenere informazioni pertinenti ai fini dell'analisi dei programmi per il primo periodo di programmazione 2009-2013. Gli Stati membri dovranno presentare la terza analisi costi/benefici entro il 1° marzo 2017.

La Commissione desidera sottolineare che le informazioni relative all'attuazione delle misure (informazioni sul monitoraggio) devono essere distinte dalle informazioni relative ai risultati e agli impatti delle misure stesse (informazioni sulla valutazione). I dati relativi alla valutazione possono essere raccolti solo dopo che sia trascorso un certo periodo di tempo.

Gli Stati membri dovranno presentare la prossima analisi costi/benefici entro il 1° marzo 2017.

<sup>19</sup> La prima analisi costi/benefici è stata resa disponibile il 1° marzo 2011 ed è pertanto limitata ai primi due anni di attuazione dei programmi.

### Raccomandazione 6

La Commissione ritiene che questa raccomandazione sia stata presa in considerazione per il periodo di programmazione 2014-2018.

Per il nuovo periodo di programmazione, la Commissione ha proposto nei suoi orientamenti alcuni esempi di indicatori che gli Stati membri possono proporre ai beneficiari allo scopo di valutare i risultati delle misure di promozione sulla base dell'azione adottata.

Si veda anche il punto 89.

### 90

La Commissione non condivide il parere della Corte secondo la quale sussisterebbe il rischio che il bilancio di promozione assegnato agli Stati membri sia troppo elevato. Nell'allegato finanziario al regolamento del Consiglio non vengono assegnati dei fondi specifici per la promozione. Gli Stati membri presentano i propri programmi di sostegno con ripartizioni indicative che possono modificare due volte all'anno, sulla base delle esigenze manifestate.

È opportuno ricordare in questa fase gli obiettivi della riforma del settore vitivinicolo adottata dal Consiglio nel 2008: 1) ripristinare l'equilibrio di mercato (regime di estirpazione 2009-2011) e 2) rafforzare la competitività (tramite misure «strutturali»). La prima fase si è conclusa e l'equivalente degli stanziamenti per l'estirpazione è stato trasferito ai programmi di sostegno, come previsto nella riforma, al fine di aumentare i fondi disponibili per queste misure, che hanno una natura più prettamente «strutturale» della promozione e degli investimenti. Pertanto è stato previsto l'incremento degli stanziamenti messi a disposizione delle misure da parte degli Stati membri.

Quando nel dicembre 2013 è stata adottata la riforma OCM, il Consiglio e il Parlamento hanno deciso di non modificare i principi guida che avevano informato la riforma del settore vitivinicolo, anche sotto il profilo dello stanziamento di bilancio. I colegislatori hanno inoltre potenziato le misure di promozione estendendo al mercato interno per azioni relative a campagne di informazione sul consumo responsabile di vino e sui regimi DOP/IGP nell'Unione.

### **Raccomandazione 7**

Ai sensi dell'articolo 110 del regolamento orizzontale 1306/2013, la Commissione provvede affinché l'impatto combinato di tutti gli strumenti della PAC sia misurato e valutato con riferimento agli obiettivi comuni della PAC stessa. Quest'esercizio include una valutazione dell'efficienza degli strumenti della PAC entro il 2018 (primi risultati). In questo contesto, nel 2018 la Commissione esaminerà come includere una valutazione dell'utilizzo dei fondi assegnati al regime di sostegno per il settore vitivinicolo e del suo impatto. Va rilevato che le informazioni sull'impatto di una data politica possono essere raccolte solo dopo che sia trascorso un periodo di tempo sufficientemente lungo.





## 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](http://ec.europa.eu/represent_it.htm)),  
presso le delegazioni dell'Unione europea nei paesi terzi ([http://eeas.europa.eu/delegations/index\\_it.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/index_it.htm)),  
contattando uno dei centri Europe Direct ([http://europa.eu/europedirect/index\\_it.htm](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](http://publications.europa.eu/others/agents/index_it.htm)).

L'Unione europea (UE) ha stanziato dei fondi per sostenere gli investimenti nella produzione vinicola e per promuovere i vini dell'UE in paesi terzi. In questa relazione la Corte esamina se il sostegno erogato al settore vitivinicolo sia ben gestito e se abbia migliorato la competitività dei vini dell'UE. Nel corso dell'audit, la Corte ha rilevato che la necessità di fornire un aiuto agli investimenti nel settore del vino, a complemento dell'aiuto già disponibile nell'ambito della politica di sviluppo rurale, non è stata dimostrata. L'aiuto alla promozione è stato spesso usato per consolidare le quote di mercato piuttosto che per conquistare nuovi mercati. La Corte, per giunta, ha riscontrato casi in cui le azioni di promozione sarebbero state intraprese comunque, anche senza un finanziamento pubblico. Infine, l'impatto dell'aiuto sulla competitività dei produttori di vino dell'UE non sempre è stato dimostrato. La Corte ha rivolto alla Commissione e agli Stati membri una serie di raccomandazioni sulle misure da intraprendere per ovviare alle debolezze illustrate nella relazione.



CORTE  
DEI CONTI  
EUROPEA



Ufficio delle pubblicazioni



9 789287 203113