

IT

2015

n.

04

Relazione speciale

Assistenza tecnica: qual è il contributo fornito all'agricoltura e allo sviluppo rurale?



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
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, 2015

Stampa	ISBN 978-92-872-2200-8	ISSN 1831-0869	doi:10.2865/834156	QJ-AB-15-003-IT-C
PDF	ISBN 978-92-872-2207-7	ISSN 1977-5709	doi:10.2865/802280	QJ-AB-15-003-IT-N
EPUB	ISBN 978-92-872-2194-0	ISSN 1977-5709	doi:10.2865/112688	QJ-AB-15-003-IT-E

© Unione europea, 2015
Riproduzione autorizzata con citazione della fonte.

Printed in Luxembourg

Relazione speciale

Assistenza tecnica: qual è il contributo fornito all'agricoltura e allo sviluppo rurale?

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

Équipe di audit

02

Le relazioni speciali della Corte dei conti europea illustrano le risultanze dei controlli di gestione e di conformità su specifici settori di bilancio o temi di gestione. La Corte seleziona e pianifica questi compiti di audit in modo da massimizzarne l'impatto, prendendo in considerazione i rischi sul piano della conformità o della performance, il livello delle entrate o delle spese, i futuri sviluppi e l'interesse politico e pubblico.

Questo controllo di gestione è stato condotto dalla Sezione I, presieduta da Rasa Budbergytė, Membro della Corte, che è specializzata nel settore di spesa relativo alla Conservazione e gestione delle risorse naturali. L'audit è stato diretto da Kersti Kaljulaid, Membro della Corte, coadiuvata da Helder Faria Viegas, capo unità, Csaba Bartos, capo dell'équipe, Blanka Happach, vicecapo unità, Maciej Szymura, auditor, Carlos Sanchez Rivero, auditor, Roberto Resegotti, auditor, Tom Everett, aiuto redattore.



Da sinistra a destra: B. Happach, R. Resegotti, Cs. Bartos, M. Szymura, K. Kaljulaid, C. Sanchez Rivero, T. Everett, H. Faria Viegas.

Paragrafi

Abbreviazioni

I-VII Sintesi

1-16 Introduzione

1-4 Che cosa è l'assistenza tecnica?

5-10 Storia recente dell'assistenza tecnica nel settore dell'agricoltura e dello sviluppo rurale

11-13 Normativa applicabile

14-16 Formazione del bilancio e livelli di spesa

17-23 Estensione, obiettivi e approccio dell'audit

17-19 Estensione e obiettivi dell'audit

20-23 Approccio dell'audit

24-82 Osservazioni

24-51 Come vengono spesi effettivamente i fondi per l'assistenza tecnica?

26-28 Un problema di chiarezza

29-35 A livello della Commissione, uno spostamento verso i costi amministrativi

36-51 Negli Stati membri, enfasi sulle retribuzioni

52-59 I costi sono ammissibili?

52-53 Parziale inammissibilità formale a livello della Commissione

54-59 Problemi più frequenti negli Stati membri

- 60-82 **Quanto è adeguato il quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione per l'AT?**
- 64-67 Pianificazione e valutazione dei bisogni insufficiente
- 68-70 Obiettivi lunghi dall'essere SMART
- 71-75 Monitoraggio e valutazione limitati
- 76-78 L'impatto di un inadeguato quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione
- 79-82 Collegamento in rete: potenziale per un efficace quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione
- 83-93 **Conclusioni e raccomandazioni**

Allegato — Pianificazione finanziaria dell'assistenza tecnica nel settore dello sviluppo rurale per i periodi 2007-2013 e 2014-2020

Risposta della Commissione

ENRD: Rete europea per lo sviluppo rurale

FEAGA: Fondo europeo agricolo di garanzia

FEAOG: Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia, predecessore (1962-2006) del FEAGA e del FEASR

FEASR: Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale

PAC: Politica agricola comune

PSR: Programma di sviluppo rurale

QCMV: Quadro comune per il monitoraggio e la valutazione

Sapard: Programma speciale di adesione per l'agricoltura e lo sviluppo rurale: strumento destinato ad assistere i paesi candidati (2000-2006) con i necessari adeguamenti strutturali in agricoltura e nelle aree rurali prima dell'adesione all'UE

I

L'assistenza tecnica (AT) riguarda tradizionalmente la fornitura di competenze e di fondi al fine di sostenere i servizi delle amministrazioni nazionali nell'attuazione di programmi connessi a obiettivi strategici. Nel settore «Agricoltura e sviluppo rurale» dell'Unione europea (UE), l'AT consiste in finanziamenti in ambiti distinti della politica agricola comune: il FEAGA (pilastro I) e il FEASR (pilastro II). La spesa deve contribuire allo sviluppo di capacità amministrative e all'attuazione di programmi nel quadro dei due pilastri da parte della Commissione e degli Stati membri.

II

La Corte ha sottoposto ad audit l'impiego di fondi per AT nel settore dell'agricoltura e dello sviluppo rurale durante il periodo 2007-2013. Alla fine del 2013, la Commissione e gli Stati membri avevano speso in questo settore d'intervento la metà degli 1,8 miliardi di euro della loro dotazione per AT, e la quota restante resterà disponibile per essere spesa fino alla fine del 2015.

III

L'audit è stato incentrato sulla gestione dell'assistenza tecnica e sul contributo fornito al conseguimento degli obiettivi strategici fondamentali. A tal fine, si è esaminato quali attività fossero state sostenute con fondi per AT a livello della Commissione e negli Stati membri, se i costi dichiarati fossero ammissibili e se le modalità per la misurazione della performance dell'AT fossero adeguate ed efficaci.

IV

La Corte ha riscontrato che la Commissione e gli Stati membri hanno sfruttato appieno la flessibilità normativa in questo settore. Tuttavia, la libertà di scelta ha comportato un'assenza di rigore riguardo alle finalità dei fondi e al loro possibile impiego. Nel periodo esaminato si è progressivamente abbandonata la concezione di AT intesa come «sviluppo di capacità» a favore di un sostegno per il pagamento di regolari costi amministrativi, come retribuzioni e spese di manutenzione di tecnologie dell'informazione. Questa modalità d'impiego dell'AT solleva domande sul suo specifico contributo agli obiettivi generali del programma.

V

Un'altra conseguenza dell'approccio insufficientemente prescrittivo della Commissione nei confronti dell'impiego dell'AT è ravvisabile nel campo dell'ammissibilità. Poiché i costi amministrativi sono spesso condivisi tra pilastro I e pilastro II, può crearsi confusione riguardo alla corretta attribuzione di spese ad uno specifico fondo. Questo problema ha riguardato soprattutto quegli Stati membri che non hanno per lo più diritto al cofinanziamento all'AT nel quadro del pilastro I. Il fatto che i costi amministrativi siano ammissibili solo nel quadro del pilastro II o che (a livello della Commissione) debbano essere ripartiti tra i due pilastri comporta complesse procedure amministrative per giustificare l'assegnazione, e non sempre tali procedure sono applicate in maniera adeguata.

VI

L'impiego di tutti i fondi della PAC è soggetto all'obbligo di fornire garanzie sull'adeguatezza della spesa mediante un quadro di monitoraggio e valutazione. Tuttavia, l'assistenza tecnica essendo per lo più non operativa, è stata esclusa da questo quadro. Di conseguenza, la trasparenza e la rendicontabilità sono compromesse ed è impossibile dire se le risorse per AT siano utilizzate in maniera efficace ed efficiente. Esiste anche il rischio che la minore assegnazione di fondi a misure di sviluppo di capacità connesse agli obiettivi fondamentali di finanziamento penalizzi i beneficiari finali, soprattutto quelli nelle regioni più povere dell'UE, a causa della struttura del cofinanziamento.

VII

Complessivamente, la Corte conclude che, a causa dell'assenza di un adeguato quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione per le spese per AT nel settore dell'agricoltura e dello sviluppo rurale, né la Commissione né gli Stati membri sono in grado di dimostrare quanto efficace sia stata l'assistenza tecnica nel contribuire agli obiettivi generali della PAC.

La Corte formula perciò le seguenti raccomandazioni:

- La Commissione dovrebbe chiarire l'estensione e l'attuazione dell'assistenza tecnica degli Stati membri nel settore dello sviluppo rurale. In particolare, dovrebbe chiarire la distinzione tra spese operative/per «sviluppo di capacità» e costi amministrativi/per «sostegno al bilancio», segnatamente nel caso delle retribuzioni. Tale chiarimento renderebbe più trasparenti le modalità con cui i finanziamenti possono essere utilizzati. La Commissione dovrebbe monitorare attentamente l'attuazione dell'AT da parte degli Stati membri.
- La Commissione dovrebbe adottare misure adeguate per far sì che le spese amministrative generali, quali quelle per la manutenzione periodica delle tecnologie dell'informazione non vengano imputate alle linee di bilancio per l'AT.
- La Commissione dovrebbe, in futuro, richiedere agli Stati membri di rendicontare separatamente le spese amministrative/per il sostegno al bilancio, in modo da indicare in modo più trasparente quale quota dei finanziamenti AT viene spesa per questo tipo di sostegno.
- La Commissione e gli Stati membri dovrebbero creare un adeguato quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione per i fondi per AT. In particolare, i bisogni di AT della Commissione e degli Stati membri dovrebbero essere valutati opportunamente, e dovrebbe essere utilizzato un meccanismo per stabilire gli obiettivi e misurare i progressi verso il loro conseguimento.

Che cosa è l'assistenza tecnica?

01

Nel contesto internazionale, l'assistenza tecnica (AT) è definita come l'apporto di know-how sotto forma di personale, formazione, ricerca e costi associati¹. Nel quadro dell'aiuto allo sviluppo da parte dell'OCSE, delle Nazioni Unite e di altre organizzazioni internazionali, l'AT è in genere fornita per mezzo di competenze e consulenze al fine di assistere gli Stati con programmi di sviluppo.

02

Per l'UE, l'offerta di specifiche competenze è tipica delle misure di assistenza tecnica nel campo del sostegno esterno a paesi in via di sviluppo e ad altri stati terzi. Inoltre, la Commissione fornisce AT sotto forma di finanziamenti mediante tre altri canali principali:

- sostiene i costi delle agenzie esecutive istituite per gestire progetti e programmi in settori d'intervento sia specifici che trasversali;
- ha creato linee di bilancio, finite dal bilancio operativo², affinché le sue direzioni generali attuino, gestiscano e coordinino programmi in specifici settori d'intervento;
- cofinanzia l'impiego dell'AT da parte degli Stati membri in collegamento con fondi UE (ad esempio, FEASR, FEP, FC, FESR), al fine di facilitare l'attuazione di azioni e programmi regionali e nazionali.

03

La presente relazione di audit riguarda gli ultimi due di questi settori di spesa, che corrispondono al modo in cui i finanziamenti di assistenza tecnica sono utilizzati nel settore d'intervento «Agricoltura e sviluppo rurale».

04

Per tradizione, le categorie di costi finanziati in questo modo sono la redazione di studi e relazioni di valutazione, l'organizzazione di incontri e seminari, la formazione e i servizi di esperti esterni. I finanziamenti possono però coprire anche costi per personale, sviluppo e manutenzione di tecnologie dell'informazione, collegamento in rete e attività di informazione e di pubblicità. La spesa deve essere specifica al programma e contribuire agli obiettivi strategici generali in materia di sviluppo delle capacità amministrative e attuazione di programmi.

- 1 Definizione OCSE in *DAC Statistical Reporting Directive*, 12 novembre 2010, paragrafi 47 e 48.
- 2 Poiché la Commissione è l'unica istituzione dell'UE con un bilancio operativo, essa è la sola responsabile per il finanziamento, l'esecuzione e la supervisione di fondi per AT a livello dell'UE.

Storia recente dell'assistenza tecnica nel settore dell'agricoltura e dello sviluppo rurale

05

Le norme sull'impiego dell'assistenza tecnica nel settore dell'agricoltura non sono le stesse per il pilastro I della PAC (misure di mercato e aiuti diretti attraverso il FEAGA) e il pilastro II (sostegno allo sviluppo rurale attraverso il FEASR).

06

Tra il 2000 e il 2004, il solo cofinanziamento all'AT a disposizione degli Stati membri nel settore dello sviluppo rurale proveniva dalla sezione «Orientamento» del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG). I livelli di sostegno erano relativamente bassi (1 % del totale dei finanziamenti) e la Commissione svolgeva un'attenta supervisione sulle modalità con cui venivano utilizzati i finanziamenti all'AT.

07

Durante il periodo di programmazione 2000-2006, a dieci paesi candidati dell'Europa centrale e orientale³ era stata offerta assistenza tecnica nel settore dell'agricoltura nel quadro del Sapard. Questo era uno dei tre programmi strutturali (gli altri due erano Phare e ISPA) incentrati sullo sviluppo di capacità nei settori istituzionale, dei trasporti, dell'ambiente e dell'agricoltura al fine di preparare le amministrazioni per l'adesione all'UE. I tre programmi condividevano norme sull'ammissibilità e sull'attuazione dell'AT. Nel caso del Sapard, l'UE ha finanziato l'intera spesa per AT sostenuta in ogni paese su iniziativa della Commissione, a un tasso medio del 3 % del finanziamento annuale.

08

Dal 2004, gli otto paesi Sapard che in quell'anno avevano aderito all'UE hanno potuto beneficiare di nuove disposizioni transitorie, tra cui le risorse aggiuntive per AT della sezione «Garanzia» del FEAOG destinate ad aiutarli a rafforzare la capacità amministrativa per gestire con efficienza i programmi di sviluppo rurale (PSR).

09

Per il periodo 2007-2013, su cui si focalizza principalmente la presente relazione, il collegamento alla spesa strutturale è stato rimosso e i finanziamenti (compresa la componente di AT) nel settore dell'agricoltura e dello sviluppo rurale sono stati disciplinati separatamente tramite la normativa specifica al settore d'intervento. Anche se ciò non ha comportato grandi modifiche normative per il pilastro I, ci sono stati notevoli cambiamenti nell'approccio all'impiego dell'AT nel quadro del pilastro II. La normativa applicabile è descritta nella sezione seguente.

10

Un elemento degno di nota della programmazione dell'AT introdotto per il periodo 2007-2013 era il requisito del collegamento in rete nel settore dello sviluppo rurale, sia a livello nazionale⁴ che dell'UE⁵. Sebbene rappresentasse solo una piccola parte degli stanziamenti FEASR per l'assistenza tecnica, il collegamento in rete costituiva un elemento aggiuntivo importante, in quanto instaurava un quadro di riferimento a livello dell'UE che coinvolgeva un gran numero e una grande varietà di potenziali partner.

3 Tutti gli Stati che hanno aderito nel 2004 e 2007, ad eccezione di Cipro e Malta.

4 Attraverso «reti rurali nazionali».

5 Attraverso la Rete europea per lo sviluppo rurale.

Normativa applicabile

11

Per il periodo 2007-2013, i riferimenti chiave all'assistenza tecnica nel settore dell'agricoltura e dello sviluppo rurale erano contenuti in più di un regolamento UE⁶. Nel quadro del pilastro I, il cofinanziamento all'AT degli Stati membri era ammesso solo per pochi regimi⁷, che rappresentavano nel complesso meno del 5 % del bilancio del FEAGA. In aggiunta, l'articolo 13 del regolamento sul finanziamento della PAC indicava espressamente: «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». In contrasto con queste restrizioni, non era specificato alcun importo massimo per l'impiego da parte della Commissione di fondi per AT nel quadro del pilastro I.

13

La Commissione non ha presentato alcuna rilevante modifica ai principi di finanziamento all'AT nel periodo di programmazione corrente (2014-2020), né nel settore dello sviluppo rurale né nel settore generico dell'agricoltura. Nel frattempo, il volume di spesa per l'AT previsto sia dagli Stati membri che dalla Commissione dovrebbe aumentare (cfr. **allegato**).

12

Nel settore dello sviluppo rurale, la normativa autorizzava la Commissione a utilizzare fino allo 0,25 % degli stanziamenti annuali FEASR per il finanziamento di attività di AT. Queste erano riportate come «azioni di preparazione, sorveglianza, supporto amministrativo, valutazione e controllo»⁸. Agli Stati membri era offerta la piena copertura del rispettivo bilancio per AT, il quale era fissato al 4 % dell'importo totale di ogni PSR e doveva essere speso in «attività di preparazione, gestione, sorveglianza, valutazione, informazione e controllo degli interventi del programma»⁹. Sia la Commissione che gli Stati membri erano liberi di stabilire, entro questi limiti, l'importo da destinare all'assistenza tecnica e quali progetti/attività potevano essere finanziati.

- 6 Le principali disposizioni per il periodo 2007-2013 erano l'articolo 5 del regolamento (CE) n. 1290/2005 del Consiglio, del 21 giugno 2005, relativo al finanziamento della politica agricola comune (il regolamento sul finanziamento della PAC) (GU L 209 dell'11.8.2005, pag. 1), l'articolo 66 del regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio, del 20 settembre 2005, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) (il regolamento FEASR) (GU L 277 del 21.10.2005, pag. 1) e gli articoli da 40 a 41bis del regolamento (CE) n. 1974/2006 della Commissione, del 15 dicembre 2006, recante disposizioni di applicazione del regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) (il regolamento di applicazione del sostegno FEASR) (GU L 368 del 23.12.2006, pag. 15). Questi testi sono stati abrogati e sostituiti, proprio come il regolamento finanziario del 2002 (regolamento n. 1605/2002 del Consiglio).

7 Come le misure per il vino e l'apicoltura, il programma «Frutta nelle scuole» e il regime POSEI per le regioni ultraperiferiche.

8 Articolo 66, paragrafo 1, del regolamento FEASR.

9 Articolo 66, paragrafo 2, del regolamento FEASR.

Formazione del bilancio e livelli di spesa

14

Al titolo 05 del bilancio UE («Agricoltura e sviluppo rurale»), gli stanziamenti per la spesa per AT compaiono sia nelle linee di bilancio operative¹⁰ che in quelle amministrative¹¹.

15

La **tavella** offre una visione d'insieme dell'assistenza tecnica nel settore dell'agricoltura e dello sviluppo rurale durante il periodo 2007-2013.

16

Al termine del periodo di programmazione, la Commissione non aveva ancora esaurito gli impegni per AT per i pilastri I e II. Lo stanziamento nel quadro del pilastro II era dello 0,19 % del bilancio totale del FEASR (notevolmente inferiore al massimale ammesso) e, al termine del 2013, era stato speso solo un quarto di tale stanziamento. La situazione era simile negli Stati membri, dove l'importo medio previsto per il pilastro II era inferiore all'1,9 % del bilancio totale per lo sviluppo rurale, mentre il tasso di esecuzione medio era di circa lo 0,8 % al termine del 2013; ancora una volta, in entrambi i casi si era notevolmente al di sotto del massimale del 4 %. Tuttavia, poiché la contabilità può includere costi sostenuti fino al 2015 (regola «n+2»), i livelli finali di esecuzione di tutti i bilanci potrebbero essere molto più elevati.

10 Capitoli 05 02 e 05 03 per specifici regimi nel quadro del pilastro I; capitolo 05 04 per il pilastro II. Alcuni elementi della spesa per AT sono inclusi anche nel capitolo 05 08, che raggruppa le attività generali di politica e coordinamento della PAC, ossia quelle che vanno oltre l'ambito di uno specifico settore di programma.

11 Articolo 05 01 04 (spese di supporto). Sebbene siano classificati come stanziamenti amministrativi, i costi di tale natura sono a carico della spesa operativa del programma al quale contribuiscono. Il punto fondamentale è che essi devono essere chiaramente connessi al FEAGA o al FEASR. Anche un'altra sezione del capitolo 05 01 sulle spese (amministrative) è importante ai fini del presente audit: questa riguarda le «altre spese di gestione» (voce 05 01 02 11), una linea di bilancio utilizzata per finanziare attività che, sebbene siano molto simili all'AT operativa, non sono specifiche ad un programma e quindi non sono idonee ai sensi dei regolamenti.

Tabella

Visione d'insieme della spesa per AT nel quadro del pilastro I e del pilastro II

(milioni di euro)

Settore d'intervento	Regime	Beneficiario	Massimale (%)	Pianificazione del bilancio per AT (impegni) 2007-2013	Esecuzione finanziaria 2007-2013
Agricoltura e sviluppo rurale	Pilastro I	COMM	N.D.	73,5	54,4
		SM	N.D.	Dati consolidati non disponibili	
	Pilastro II	COMM	240,6 (0,25 %)	188,0	47,9
		SM	3 849,5 (4 %)	1 513,0	788,4
Totale «Agricoltura e sviluppo rurale»				1 774,5	890,8

Note: Tutte le cifre sono state arrotondate.

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base del bilancio generale dell'UE e dei dati forniti dalla Commissione.

Estensione, obiettivi e approccio dell'audit

Estensione e obiettivi dell'audit

17

La Corte ha esaminato l'impiego dei fondi per AT nel settore dell'agricoltura e dello sviluppo rurale durante il periodo di programmazione 2007-2013. L'audit è stato incentrato sulla regolarità, sull'efficacia e sull'efficienza dei finanziamenti a livello della Commissione e negli Stati membri.

18

Il tema dell'audit è stato scelto in parte per la peculiarità dell'assistenza tecnica (quale settore traversale di spesa), che compare in parecchie linee di bilancio (paragrafo 14) e per la quale non esisteva una definizione chiara e univoca nella normativa applicabile.

19

L'audit mirava a valutare in che misura l'assistenza tecnica fosse gestita in maniera efficace e se questa avesse contribuito agli obiettivi fondamentali della politica agricola e di sviluppo rurale. Nello specifico, la Corte ha esaminato:

- quali attività fossero finanziate con i fondi per AT (cfr. paragrafi da 24 a 51);
- se i costi per l'assistenza tecnica dichiarati fossero ammissibili (paragrafi da 52 a 59);
- se le modalità per misurare la performance dell'AT fossero adeguate ed efficaci (paragrafi da 60 a 82).

Approccio dell'audit

20

Il principale lavoro di audit ha incluso visite presso la direzione generale Agricoltura e sviluppo rurale della Commissione e in cinque Stati membri (Italia, Lituania, Ungheria, Austria e Polonia) che utilizzano fondi per AT nel settore dell'agricoltura e dello sviluppo rurale. Questi Stati sono stati scelti perché, nel complesso, rappresentavano oltre il 50 % della spesa per AT nel periodo in esame.

21

Quanto constatato dalla Corte si basa su informazioni raccolte durante le visite di audit e attraverso un sondaggio condotto tra le autorità di gestione nazionali dei 27 Stati membri. Delle 92 autorità di questo tipo, 50 hanno risposto al sondaggio, sebbene non sempre in maniera completa o molto dettagliata. Nel complesso, il sondaggio e le visite negli Stati hanno prodotto informazioni su circa il 76 % di tutta la spesa per AT prevista per il settore dello sviluppo rurale al termine del 2013.

22

Nei cinque Stati membri selezionati, gli auditor della Corte hanno visitato i principali beneficiari di fondi per AT, ovvero ministeri dell'agricoltura, organismi pagatori e altri enti responsabili per l'attuazione di misure di sviluppo rurale. Hanno inoltre avuto incontri con altre parti interessate, come ad esempio rappresentanti di associazioni di agricoltori, camere dell'agricoltura, ONG e altri membri delle reti rurali nazionali. Infine, gli auditor hanno esaminato 20 progetti della direzione generale Agricoltura e sviluppo rurale finanziati dal bilancio per AT e 91 progetti di AT nei cinque Stati membri.

Estensione, obiettivi e approccio dell'audit

23

Negli Stati membri l'audit è stato incentrato sulla spesa per lo sviluppo rurale (pilastro II), a causa del divieto previsto dall'articolo 13 per le spese amministrative nel quadro del FEAGA (cfr. paragrafo 11) e dell'assenza di dati consolidati riguardanti i pochissimi casi di AT ammessi nel quadro del pilastro I. I fondi per AT per paesi candidati sono stati esclusi dall'audit per l'esiguità della spesa coinvolta (appena 0,3 milioni di euro per l'intero periodo di programmazione).

Come vengono spesi effettivamente i fondi per l'assistenza tecnica?

24

Prima del 2007, i fondi per AT nel quadro della PAC erano impiegati essenzialmente per attività di sviluppo di capacità, e i costi amministrativi negli Stati membri erano espressamente esclusi da ogni sostegno¹². Attualmente, la portata dei fondi per AT è sufficientemente flessibile per soddisfare diversi bisogni in materia di sviluppo di capacità amministrative. Tuttavia, garantire flessibilità non vuol dire perdere di vista la tradizionale idea di assistenza tecnica oppure le modalità con cui i fondi devono essere effettivamente utilizzati. Inoltre, affinché i fondi per AT apportino valore aggiunto, questi non devono sostituire la spesa amministrativa, che sarebbe comunque sostenuta dalle amministrazioni nazionali e UE nella gestione corrente dei regimi di sostegno pubblico.

25

Perciò, sebbene la normativa attuale non proibisca universalmente di utilizzare i finanziamenti AT per coprire costi amministrativi, la Corte ritiene che un tale impiego debba essere pienamente giustificato e trasparente. Alla luce di tali considerazioni, la Corte ha esaminato in quale modo i fondi per AT siano stati spesi e se esista una chiara definizione comune di impiego che assicuri il valore aggiunto delle attività sostenute.

Un problema di chiarezza

26

Nella normativa dell'UE, la sola definizione formale di assistenza tecnica compare nel contesto di appalti pubblici nel quadro del bilancio generale: «[...] attività di sostegno e di potenziamento delle capacità necessarie ai fini dell'attuazione di un programma o di un'azione, segnatamente le attività di preparazione, gestione, sorveglianza, valutazione, revisione contabile e controllo»¹³. Prima del 2013 non esisteva alcuna definizione di questo tipo nel regolamento finanziario e in nessuno dei regolamenti che costituivano la base giuridica della PAC per il periodo 2007-2013.

27

Per il periodo in esame, la nozione di AT è stata riportata come una componente di «altri finanziamenti» di «azioni di preparazione, sorveglianza, supporto amministrativo e tecnico, valutazione, revisione e controllo necessarie per l'attuazione della politica agricola comune, compreso lo sviluppo rurale» (articolo 5 del regolamento relativo al finanziamento della PAC)¹⁴. Questo elenco è significativo per l'omissione di «sviluppo di capacità». Ciò si ripete due volte (ogni volta in maniera leggermente diversa) all'articolo 66 del regolamento FEASR in relazione ai finanziamenti all'AT nel settore dello sviluppo rurale da parte rispettivamente della Commissione e degli Stati membri (cfr. paragrafo 12). Qui compaiono i termini non specifici «supporto amministrativo» o «gestione», i quali permettono di applicare, se necessario, l'assistenza tecnica ai costi amministrativi. In sostanza, le autorità competenti hanno il permesso di utilizzare i fondi per AT con la modalità da loro scelta, purché esista un legame con il programma.

12 L'articolo 1, paragrafo 4 del regolamento (CE) n. 1258/1999 del Consiglio, del 17 maggio 1999, relativo al finanziamento della politica agricola comune (GU L 160 del 26.6.1999, pag. 103) (completamente abrogato alla fine del 2006) recitava: «Le spese relative agli oneri amministrativi ed al personale sostenute dagli Stati membri e dai beneficiari del concorso [...] non sono prese a carico [dal FEAOG]».

13 Articolo 121, paragrafo 7 del regolamento delegato (UE) n. 1268/2012 della Commissione, del 29 ottobre 2012, recante le modalità di applicazione del regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione (GU L 362 del 31.12.2012, pag. 1).

14 La formulazione utilizzata all'articolo 6 del «nuovo» regolamento relativo al finanziamento della PAC (regolamento (UE) n. 1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune e che abroga i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 352/78, (CE) n. 165/94, (CE) n. 2799/98, (CE) n. 814/2000, (CE) n. 1290/2005 e (CE) n. 485/2008 (GU L 347 del 20.12.2013, pag. 549)) è più chiara ma non è sostanzialmente diversa.

28

L'assenza di una definizione chiara e restrittiva ostacola la determinazione di finalità e di obiettivi misurabili, riducendo quindi il grado di rendicontabilità. La confusione nella distinzione tra costi operativi e costi amministrativi è anche dannosa per la trasparenza di bilancio. Infine, la maggiore libertà di scelta ha comportato un'assenza di rigore riguardo alle finalità dei finanziamenti e al loro possibile impiego.

A livello della Commissione, uno spostamento verso i costi amministrativi

29

I regolamenti non stabiliscono un limite superiore per i fondi che la Commissione può utilizzare per AT nel quadro del pilastro I. Per quanto riguarda il pilastro II, il tetto dell'importo disponibile è fissato allo 0,25 % degli stanziamenti totali FEASR e può essere speso per un'ampia serie di attività connesse a operazioni di sviluppo rurale, compreso il «supporto amministrativo». Oltre all'obbligo di istituire una Rete europea per lo sviluppo rurale (ENRD), il regolamento FEASR non definisce più nel dettaglio queste attività.

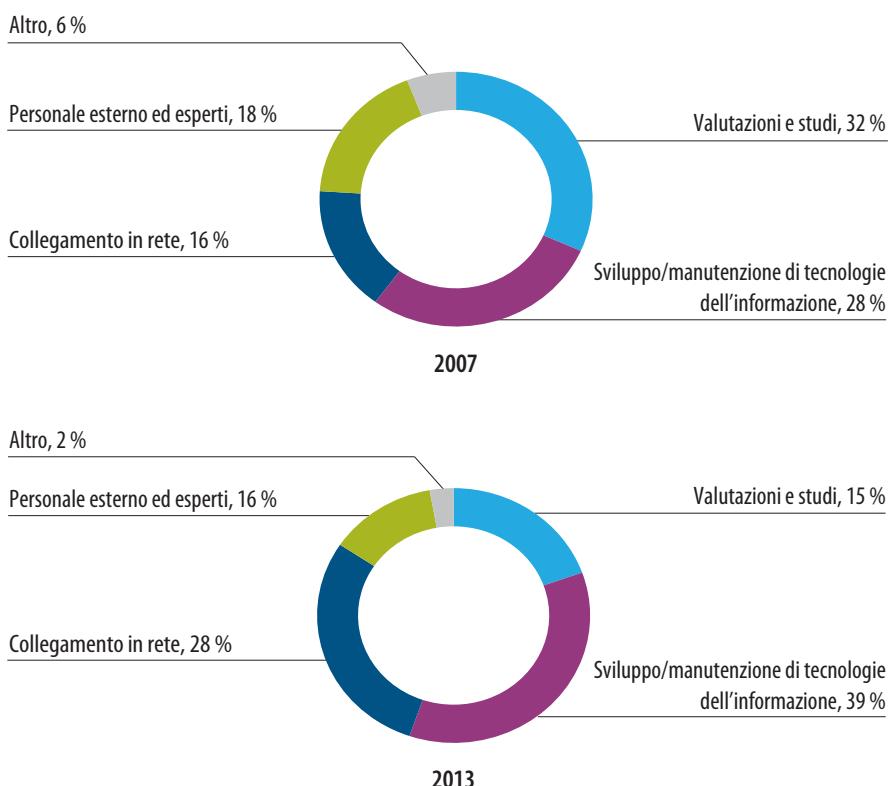
30

La Commissione si è per lo più astenuta dall'andare oltre le definizioni generali fornite nel regolamento sul finanziamento della PAC e nel regolamento FEASR e non ha sviluppato orientamenti esaurienti riguardanti la natura delle attività operative di AT. I soli parametri di riferimento al riguardo sono stati definiti in relazione agli appalti pubblici e al finanziamento di spese per tecnologie dell'informazione e audit. A livello centrale, i servizi competenti della Commissione hanno redatto regole generali (un «vademecum») per la gestione finanziaria della spesa della PAC, ma queste non illustrano con chiarezza la distinzione tra costi amministrativi generali e spese per AT ammissibili nel quadro del pilastro I e del pilastro II.

31

La quota più consistente di stanziamenti interni per AT della Commissione durante il periodo 2007-2013 è stata spesa in attività operative o di sviluppo di capacità (soprattutto a titolo delle linee di bilancio riguardanti il collegamento in rete, la consulenza esterna, le valutazioni e le tecnologie dell'informazione). Nel 2007, il valore totale degli impegni ammontava a 12,78 milioni di euro, mentre l'importo per il 2013 era maggiore del 71 % (21,9 milioni di euro). Al tempo stesso, veniva modificato l'equilibrio tra diversi settori di attività di AT. I bilanci per valutazioni e consulenze rimanevano alquanto stabili in termini assoluti, ma gli impegni erano molto più rilevanti per le tecnologie dell'informazione e il collegamento in rete. La **figura 1** riporta le quote relative imputabili a queste categorie di spesa nel 2007 e nel 2013.

Figura 1 **Grafici che confrontano l'impiego di AT da parte della direzione generale Agricoltura e sviluppo rurale nel 2007 e nel 2013 (impegni assunti)**



Fonte: Corte dei conti europea sulla base di dettagliati dati di bilancio forniti dalla direzione generale Agricoltura e sviluppo rurale.

Osservazioni

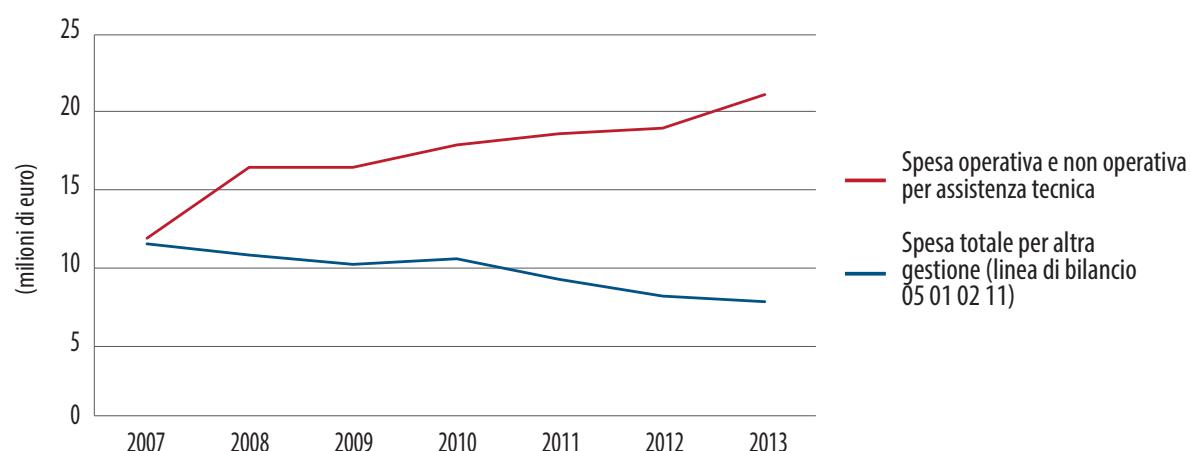
32

Mentre l'introduzione e lo sviluppo di sistemi informatici per scopi specifici possono essere facilmente qualificati come assistenza tecnica connessa a sviluppo di capacità, è più difficile categorizzare allo stesso modo i costi periodici per la manutenzione di tecnologie dell'informazione. Questo perché la manutenzione di tecnologie dell'informazione è un costo di gestione necessario piuttosto che uno strumento specifico ad un programma, e in quanto tale in passato era finanziato esclusivamente a titolo del bilancio amministrativo. Attualmente, sebbene le informazioni fornite dalla Commissione non permettano una chiara scomposizione tra manutenzione di tecnologie dell'informazione e sviluppo di tecnologie dell'informazione, appare evidente la tendenza ad utilizzare in misura maggiore i finanziamenti AT per costi non operativi per tecnologie dell'informazione. Ciò è discusso qui di seguito.

33

In primo luogo, negli ultimi anni c'è stato un calo nell'area «altre spese di gestione» (costi amministrativi che non sono specifici a un programma e quindi non possono essere finanziati con una linea di bilancio per AT). La Commissione nel suo complesso ha ridotto costantemente i propri impegni annuali per «altra gestione», facendoli passare da poco meno di 180 milioni di euro nel 2007 a meno di 145 milioni di euro nel 2013, il che corrisponde ad un calo cumulativo di oltre il 20 %. Come mostrato nella **figura 2**, il calo è stato addirittura più ripido nel settore dell'agricoltura e dello sviluppo rurale. Tuttavia, durante lo stesso periodo è stato più che controbilanciato dalla crescita della spesa totale per AT (FEAGA e FEASR, operativa e non operativa), che è passata da una quasi parità nel 2007 a quasi il triplo della spesa per «altra gestione» nel 2013).

Figura 2 Tendenza inversa della spesa per assistenza tecnica della direzione generale Agricoltura e sviluppo rurale rispetto alle voci di «altra gestione»



Fonte: Corte dei conti europea, da dati contenuti nei bilanci generali del periodo 2007-2013.

34

In secondo luogo, dal 2014 la Commissione ha deciso di finanziare il suo sistema informatico nel settore dell'agricoltura e dello sviluppo rurale interamente con stanziamenti per AT, menzionando l'obiettivo di ridurre costantemente il ricorso al bilancio amministrativo¹⁵. Poiché la manutenzione di tecnologie dell'informazione è in genere non operativa e non specifica per programma, questa decisione equivale a tutti gli effetti al riconoscimento formale che i costi amministrativi generali sono ammissibili per la spesa per AT.

35

Attribuendo i costi per la manutenzione di tecnologie dell'informazione e altri costi essenziali a linee di bilancio che non riflettono la vera natura di questi, si rende confusa la distinzione tra ciò che è amministrativo e ciò che è operativo, il che ha un impatto negativo sulla disciplina di bilancio. A livello della Commissione, ciò ha ridotto la trasparenza in fatto di natura e benefici della spesa per AT e ha contribuito a falsi risparmi.

Negli Stati membri, enfasi sulle retribuzioni

36

Nel settore dello sviluppo rurale, i fondi per AT messi a disposizione prima del 2006 attraverso Sapard e FEAOG erano incentrati sullo sviluppo di capacità per le autorità nazionali. Il principio alla base del sostegno era che la creazione e lo sviluppo di capacità interne avrebbe permesso, con il passar del tempo, una riduzione dei finanziamenti. Per il periodo 2007-2013, invece, le quote globali di finanziamento sono state aumentate, agli Stati membri è stato conferito un maggiore controllo delle spese per AT e la normativa è stata attenuata, rendendo così

possibile il finanziamento di costi che in precedenza non erano ammissibili, come l'amministrazione corrente e le retribuzioni. Di conseguenza, i fondi a disposizione sono stati impiegati in maniera molto diversa rispetto ai primi anni 2000.

15 Direzione generale Agricoltura e sviluppo rurale, 2013 *Information Technology Master Plan*, pag. 12.

37

Proprio come, internamente, la Commissione ha sfruttato al massimo una situazione di grande flessibilità, essa ha adottato una politica di «non ingerenza» in materia di spesa degli Stati membri. Fornendo poche indicazioni dettagliate, o nessuna indicazione, a tal riguardo, ha avallato l'utilizzo del cofinanziamento all'AT da parte degli Stati membri per un'ampia serie di spese non operative.

38

Nel quadro del pilastro II (FEASR), gli Stati membri sono autorizzati a utilizzare fino al 4 % dei fondi totali del programma per la copertura dei loro bisogni di assistenza tecnica. Per il periodo 2007-2013, alcuni Stati membri hanno scelto di stanziare una significativa quota di questa percentuale massima. Danimarca, Estonia, Ungheria, Lituania, Lettonia e Malta hanno fissato una quota pari o prossima al valore massimo, e anche in Svezia la quota era stata superiore al 3 %.

L'**allegato** fornisce dettagli per tutti gli Stati membri e mostra inoltre che, per il periodo 2014-2020, la maggior parte degli Stati membri ha aumentato gli stanziamenti per AT, in alcuni casi in misura consistente.

Osservazioni

39

La **figura 3** mostra la pianificazione di bilancio degli Stati membri visitati durante l'audit per le tre categorie di spesa più comuni nei PSR, che corrispondono alle attività citate nel regolamento FEASR¹⁶.

40

La categoria «preparazione, gestione, sorveglianza, valutazione e controllo» è particolarmente interessante. Include molti tipi di spese amministrative, soprattutto le retribuzioni. E negli Stati membri, così come a livello della Commissione, c'è una crescente tendenza, in tutti i casi in cui sia lecito, a utilizzare risorse alternative per sostenere i costi di un bilancio per personale e per amministrazione sempre più limitato.

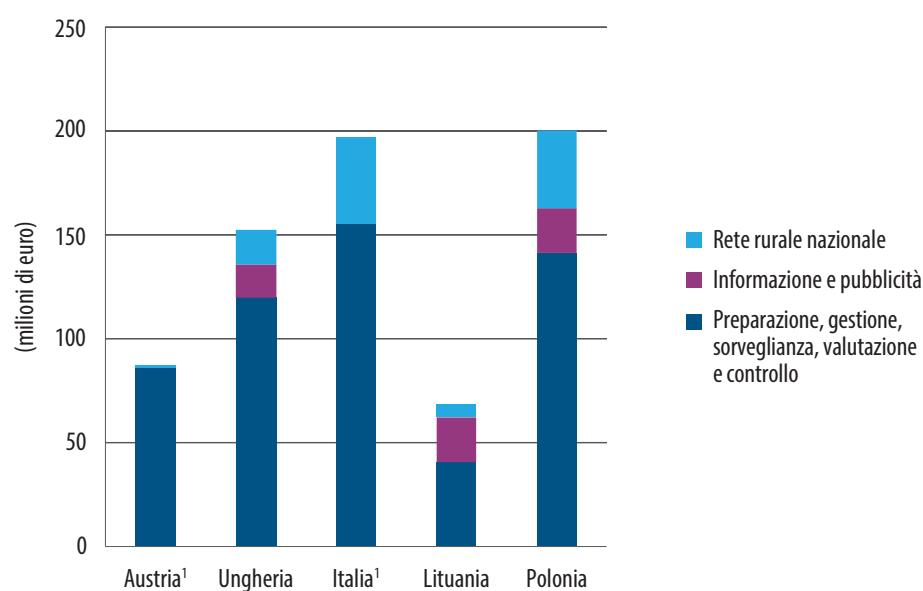
41

Quattro dei cinque Stati membri hanno dichiarato apertamente che i costi amministrativi costituivano la quota maggiore della loro spesa effettiva per assistenza tecnica. Nel periodo 2007-2013, in Lituania questa linea di bilancio rappresentava il 51 % della spesa totale per AT, in Polonia e Ungheria oltre il 60 % e in Austria poco meno del 95 %. In Italia, dove molti degli organismi che gestiscono l'AT sono agenzie di consulenza esterne del settore pubblico, la spesa amministrativa (che copre i costi per le tecnologie dell'informazione e per il personale di supporto tecnico e amministrativo) è stata spesso inclusa nella categoria «rafforzamento di capacità». Elevati livelli di spesa amministrativa si verificano quindi un po' ovunque, anche in Stati membri dove il tasso di impegno globale per AT è comparativamente basso: la quota di costi amministrativi è stata maggiore in Polonia (dove il tasso di finanziamento all'AT era dell'1,49 %) che in Ungheria (3,94 %).

16 Articolo 66, paragrafo 2, e articolo 66, paragrafo 3.

Figura 3

Spesa per AT prevista da cinque Stati membri per il periodo 2007-2013 (cofinanziamento FEASR)



¹ Non sono disponibili dati consolidati su informazione e pubblicità a livello di Stati membri.

42

La **figura 4** presenta sinteticamente la spesa effettiva a carico del FEASR nei cinque Stati visitati e in altri Stati membri che hanno risposto al sondaggio¹⁷. Mostra gli stessi tre principali gruppi di attività della **figura 3**, ma con la categoria «preparazione, gestione, sorveglianza, valutazione e controllo» suddivisa in due parti. Ciò permette di capire meglio i «costi amministrativi»

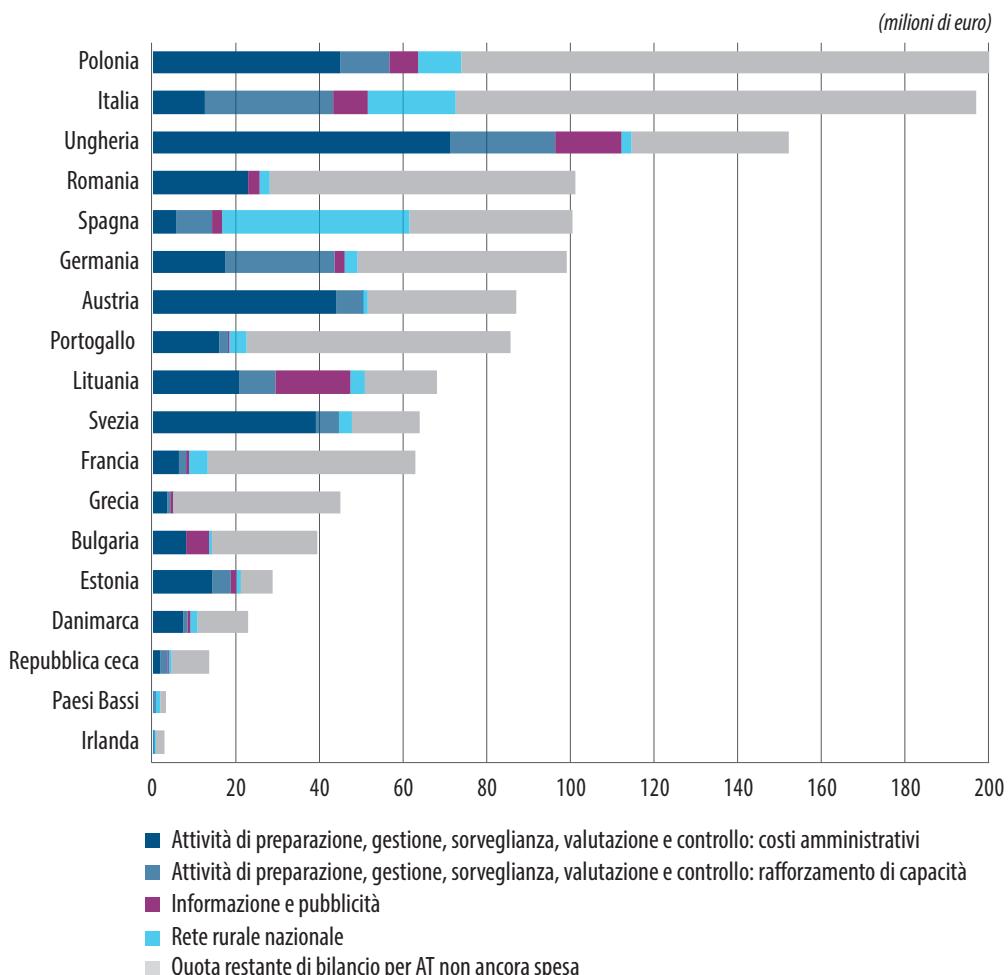
che in questo caso includono i salari del personale e le relative spese, le spese d'ufficio generali e altri costi di gestione, ma escludono i costi per valutazioni, formazione e tecnologie dell'informazione. Costi simili possono anche rientrare nelle spese per «informazione e pubblicità» e «rete rurale nazionale» (nel secondo caso fino a un massimale del 25 % del finanziamento¹⁸).

17 La Bulgaria e la Romania non hanno di fatto risposto al sondaggio, ma le necessarie informazioni erano disponibili nei loro PSR e nella scomposizione della spesa fornita dalla Commissione.

18 Articolo 41, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1974/2006.

Figura 4

Spesa per AT per categoria in vari Stati membri (2007-2013, cofinanziamento FEASR)



Nota: I dati per Spagna, Germania e Italia, ciascuno con un sistema di PSR regionali, sono ottenuti dai dati forniti dalle Regioni che hanno risposto al sondaggio. Comunque, la copertura è stata considerata sufficientemente rappresentativa per ogni caso (Spagna 95 %, Germania 85 % e Italia 77 %).

43

I risultati del sondaggio confermano quanto era stato riscontrato nei cinque Stati membri soggetti ad audit: in genere, al momento della definizione dei criteri di ammissibilità per il finanziamento all'AT, le autorità competenti hanno interpretato le disposizioni normative in maniera molto flessibile.

44

Questa interpretazione non restrittiva di assistenza tecnica non è per nulla specifica al settore dell'agricoltura e dello sviluppo rurale, ma è comune anche ad altre aree di finanziamento UE. Una recente relazione per la Commissione¹⁹ sul finanziamento delle retribuzioni mediante i Fondi strutturali conclude che tutti gli Stati membri hanno utilizzato l'AT per cofinanziare il personale; più precisamente, la maggior parte degli Stati membri utilizza l'AT per cofinanziare soprattutto i salari²⁰.

45

All'inizio del periodo, le retribuzioni costituivano già una gran parte dei fondi per AT utilizzati dagli Stati membri e provenienti dal FEASR, e in seguito spesso quella quota aumentava ulteriormente. In Polonia, ad esempio, gli stanziamenti per i costi di gestione (prevalentemente del personale) sono aumentati bruscamente nel 2013 a causa dello storno dalle azioni per reti rurali e di informazione. Dalla metà del 2009, la Lituania ha gradualmente incluso negli stanziamenti per AT le retribuzioni del personale assegnato solo parzialmente all'attuazione dei PSR, con l'esplicito obiettivo di alleviare il carico sul bilancio nazionale. Partendo da una situazione di assenza di personale impiegato a tempo parziale in compiti legati ai PSR nel 2008, alla fine del 2012 quasi il 75 % di tutto il personale così finanziato si occupava anche di altri compiti non connessi ai PSR. L'AT equivale di fatto ad un

sostegno al bilancio, laddove viene impiegato per finanziare le retribuzioni del personale già in servizio. I problemi che ciò comporta sono esaminati qui di seguito.

19 Metis GmbH, *Co-financing salaries, bonuses, top-ups from Structural Funds during the 2007-2013 period*, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, Lussemburgo, 2014.

20 Ibid., pag. 67.

Il costo-opportunità dei fondi per AT

46

Visti la vaga definizione di assistenza tecnica e i costi associati alla gestione dei fondi della PAC (cfr. **riquadro 1**), non c'è da stupirsi che gli Stati membri, proprio come la Commissione, abbiano impegnato sempre di più la loro spesa per AT per coprire i costi amministrativi, che sono complementari ai finanziamenti per sviluppo rurale oppure rientrano in bilanci non operativi. Il problema è che per natura è difficile misurare se tali costi rappresentino un uso ottimale dei fondi AT oppure dimostrare che questa modalità d'impiego dei fondi per AT contribuisce in maniera utile ed efficiente all'impatto prodotto dalla «dotazione più consistente» di aiuti allo sviluppo rurale.

47

Maggiore è la quota dei finanziamenti totali FEASR destinati dagli Stati membri ad attività di AT, minori sono i fondi disponibili per le misure centrali nel settore dello sviluppo rurale che producono benefici più immediati per agricoltori e comunità rurali. Laddove l'AT non è altro che un sostegno al bilancio, quella spesa è di fatto sostenuta dai beneficiari finali.

48

In un certo senso, considerate le variazioni nei tassi di cofinanziamento, il rischio è maggiore per i beneficiari che più necessitano di fondi UE. Per il 2007-2013, il massimale del contributo FEASR era del 50 % in Austria e nell'Italia settentrionale, ma del 75 % in regioni di «convergenza» che comprendevano Polonia, Ungheria e Lituania. La prospettiva di un contributo dal rapporto 3:1 può incentivare gli Stati membri a spendere, mentre parte dei vantaggi potenziali va persa se una notevole percentuale di cofinanziamento viene utilizzata per scopi non operativi.

49

Un tale utilizzo dei fondi UE, anche se relativamente ridotto in termini percentuali, può allontanare importi significativi dagli obiettivi fondamentali perseguiti dai finanziamenti. Includere i costi amministrativi nell'AT pone sia la Commissione che gli Stati membri in una posizione di conflitto d'interessi. In quanto gestori della PAC, essi decidono quanto debba essere speso in diverse misure (AT inclusa), con lo scopo di conseguire il miglior rapporto costi-benefici. Al tempo stesso, poiché i beneficiari dell'AT ricevono fondi per coprire spese amministrative, sono incentivati a massimizzare i pagamenti a copertura dei necessari costi di gestione del programma (cfr. **riquadro 1**).

Riquadro 1

Assistenza tecnica e costi di gestione del programma

L'attuazione sia del FEAGA che del FEASR implica determinati costi amministrativi. A livello dell'UE, oltre all'istituzione e creazione dei due fondi, la Commissione era incaricata della creazione dell'ENRD, che è esplicitamente connessa alla spesa per AT.

Negli Stati membri, le autorità nazionali e/o regionali erano incaricate dell'attuazione di tutta una serie di misure che potrebbero necessitare di nuove modalità amministrative. La normativa di base che disciplina la PAC impone loro di fare tutto ciò che è nei loro poteri per tutelare gli interessi finanziari dell'UE. A tale scopo, delle misure obbligatorie sono state specificate alle sezioni «gestione e controllo», «informazione e pubblicità» e «sorveglianza e valutazione» del regolamento FEASR. Oltre ai costi connessi all'obbligo di elaborare strategie di sviluppo locale e creare gruppi di azione locali e reti nazionali di sviluppo rurale, quelle misure hanno esposto gli Stati membri a notevoli costi derivanti dalla fornitura di aiuti, come illustrato qui di seguito.

Nella relazione di attività per l'esercizio 2013, la direzione generale Agricoltura e sviluppo rurale ha riassunto le dichiarazioni degli Stati membri sulla spesa totale sostenuta per la verifica e il controllo dei pagamenti certificati per i pilastri I e II²¹. Nel quadro del pilastro I, i costi degli organismi di controllo (comprese le spese per retribuzioni, formazione, manutenzione ed edifici) rappresentavano approssimativamente il 5,13 % della spesa totale delle misure FEAGA. Nel quadro del pilastro I non c'è quasi alcuna disposizione relativa all'AT per gli Stati membri, quindi questo importo non può beneficiare di alcun cofinanziamento UE. Nel quadro del pilastro II, il corrispondente valore calcolato sulla base delle relazioni degli Stati membri era dell'8,13 %. In tali circostanze, l'incentivo a recuperare importi più elevati possibili nell'ambito dell'AT è forte, ed ha condotto alcuni Stati membri a fissare il proprio bilancio al livello del tetto del 4 % o vicino ad esso.

21 http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar/doc/agri_aar_2013.pdf

50

Aumentando l'autonomia degli Stati membri, le attuali modalità per l'AT li hanno quindi incentivati a fare maggiore affidamento sui fondi UE, che vengono utilizzati sempre di più in settori privi di evidente impatto sullo sviluppo e sul rafforzamento di capacità. Durante l'audit, le autorità polacche e lituane hanno espresso scontento per le imprecisioni contenute nella normativa, e mostrato interesse per ulteriori orientamenti della Commissione su metodi più efficienti ed efficaci per l'impiego dell'assistenza tecnica.

51

L'attuale alto tasso di fondi per AT stanziati a copertura dei costi amministrativi sembra destinato a persistere nel periodo 2014-2020. Quattro dei cinque Stati membri visitati hanno dichiarato di considerare l'AT essenzialmente come uno strumento per finanziare la struttura di base per dare attuazione al PSR²². Inoltre, l'AT rappresenta adesso complessivamente una quota maggiore della spesa totale. Come si può vedere dall'**allegato**, sebbene il bilancio aggregato per sviluppo rurale per tutti gli Stati membri risulti minore nel nuovo periodo, l'importo totale destinato all'assistenza tecnica è maggiore del 24 % (1,9 miliardi di euro).

I costi sono ammissibili?

Parziale inammissibilità formale a livello della Commissione

52

A livello della Commissione, la Corte ha esaminato 20 progetti della direzione generale Agricoltura e sviluppo rurale risalenti al periodo esaminato e rientranti in tutti i settori di assistenza tecnica. Sono state riscontrate irregolarità in quattro progetti, perché in ognuno di essi c'era stato un uso non corretto del bilancio non operativo FEAGA. Tre dei quattro progetti (51 500 euro per l'acquisto di 40 computer portatili, 10 000 euro per l'acquisto di licenze software e 13 800 euro per contratti di manutenzione del firewall) erano stati imputati esclusivamente al FEAGA sebbene apportassero benefici anche nel quadro del pilastro II. Poiché le spese non operative devono essere specifiche al programma per essere ammissibili al finanziamento dell'AT, questi costi avrebbero dovuto essere ripartiti proporzionalmente tra il bilancio FEAGA e il bilancio FEASR. Il quarto progetto riguardava una sovvenzione per AT di 278 000 euro corrisposta all'OCSE, anch'essa inclusa nel bilancio FEAGA sebbene i precedenti pagamenti nel quadro della stessa convenzione di sovvenzione fossero stati finanziati, correttamente, attraverso il capitolo di coordinamento generale della PAC.

53

Tutti gli appalti riguardanti i 20 progetti selezionati non presentavano rilevanti problemi di non conformità. Le procedure erano state scelte e pubblicate correttamente ed erano poi state attuate come richiesto dalla normativa.

22 L'eccezione è l'Ungheria, che per il periodo 2014-2020 ha deciso di destinare i fondi per AT unicamente alla gestione della rete rurale nazionale e ad attività correlate, a un tasso totale del 2,4 %. Tutti gli altri bisogni di finanziamento allo sviluppo rurale devono essere soddisfatti attraverso il bilancio nazionale.

Problemi più frequenti negli Stati membri

54

Dall'audit sono emersi, nei cinque Stati membri esaminati, molti casi di finanziamento irregolare dell'assistenza tecnica nel quadro del pilastro II. In 35 dei 91 progetti di AT esaminati sono state riscontrate spese inammissibili o parzialmente ammissibili. I problemi principali riguardano l'impiego di fondi per attività rientranti in entrambi i pilastri (e quindi non completamente ammissibili) o questioni relative ad aggiudicazioni e appalti. Alcuni progetti presentavano entrambi i tipi di irregolarità.

56

Gli esempi del *riquadro 2* dimostrano che esiste un rischio di spese irregolari dovute a carenze nella tenuta dei registri, nonché dell'uso di coefficienti o di altre procedure amministrative connesse a ciò che risulta essere una distinzione troppo complessa, e alquanto arbitraria, tra spesa in due aree di attività molto simili tra loro. A parità di tutte le altre condizioni, non è chiaro come mai i costi amministrativi e per il personale debbano essere inammissibili nel quadro del pilastro I ma non del pilastro II.

Alcune attività degli Stati membri non erano di esclusività del pilastro II

55

Come già osservato, l'articolo 13 del regolamento sul finanziamento della PAC proibisce espressamente ogni finanziamento di costi per amministrazione e personale in connessione con il FEAGA (pilastro I). Tuttavia, negli Stati membri la Corte ha riscontrato che 25 dei progetti esaminati comprendevano pagamenti per AT nel quadro del pilastro II per costi amministrativi che in realtà rientravano nel pilastro I o attività altrimenti estranee al FEASR. Il rischio che ciò possa avvenire è particolarmente elevato laddove gli acquisti o i progetti sono comuni al pilastro I e al pilastro II. In questi casi, una parte della spesa è certamente inammissibile e non dovrebbe essere cofinanziata.

Rischio di inammissibilità laddove i costi sono condivisi con il pilastro I

La maggior parte degli esempi di condivisione di costi riguardava la remunerazione del personale coinvolto nella gestione di attività sia connesse che non connesse ai PSR, soprattutto laddove non vi erano elementi sufficienti a giustificare la quota di pagamenti posta a carico del pilastro II. In Lituania, non è stato possibile dimostrare la correttezza dei coefficienti utilizzati per l'attribuzione di costi a compiti connessi al PSR e quindi non è stato possibile verificare l'ammissibilità delle dichiarazioni di spesa. In Ungheria, i costi del personale dovevano essere ammissibili solo per i funzionari assegnati a tempo pieno ad attività specificatamente connesse al PSR del periodo 2007-2013. Invece, parte del personale coinvolto nella gestione dell'AT era impiegato in servizi con compiti al di fuori dell'ambito del PSR (segretari di ministeri, unità finanziarie e giuridiche), ma senza l'effettiva garanzia che svolgessero a tempo pieno attività del PSR. Casi simili a questi sono stati riscontrati in Polonia e Austria.

Un'altra area di costi condivisi tra pilastro I e pilastro II è l'acquisto o la manutenzione di software o apparecchiature informatiche. In Polonia, il coefficiente utilizzato presso l'organismo pagatore per imputare le spese per la manutenzione di tecnologie dell'informazione ad attività di sviluppo rurale era obsoleto di almeno quattro anni. In Italia, non era chiaro che l'apparecchiatura per videoconferenze acquistata dal ministero dell'Agricoltura e posta a carico solamente del FEASR fosse utilizzata esclusivamente nel quadro del pilastro II.

Un'ultima area condivisa riguarda i controlli di condizionalità²³, laddove, in caso di assenza di una chiara distinzione per tipo di sostegno, gli interventi operati nel quadro del FEAGA possono beneficiare di finanziamenti previsti esclusivamente per il FEASR. In Austria, il coefficiente utilizzato per imputare i costi delle ispezioni di condizionalità alle domande RPU (inammissibili) rispetto a quanto avviene per le domande del settore agro-ambientale nel quadro dello sviluppo rurale (ammissibili) non è aggiornato ogni anno. Nel 2011, ciò ha comportato inizialmente un pagamento in eccesso di 15 600 euro a carico del FEASR.

23 La condizionalità è il requisito che stabilisce che gli agricoltori beneficiari di pagamenti diretti nel quadro del pilastro I dovrebbero soddisfare standard di base in materia di ambiente, sicurezza alimentare, salute di flora e fauna e benessere degli animali. Si applica inoltre alla maggior parte dei pagamenti nel quadro del pilastro II.

Irregolarità negli appalti

57

Dall'audit sono emersi molti problemi con le pratiche di aggiudicazione e di appalto negli Stati membri (riguardanti 17 delle 51 procedure di appalto esaminate, soprattutto nel settore delle attività di informazione e pubblicità). I problemi rilevati includevano il ricorso a trattative dirette piuttosto che a gare d'appalto, in violazione delle disposizioni su trasparenza, pari trattamento e non discriminazione contenute nella direttiva sugli appalti²⁴ e, in alcuni casi, nella pertinente normativa nazionale. L'uso di procedure errate non solo viola la normativa UE e/o nazionale, ma mina anche le regole del mercato libero, causa discriminazioni contro altri potenziali appaltatori e potrebbe causare una spesa eccessiva.

24 Direttiva 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi (GU L 134 del 30.4.2004, pag. 114).

Esempi di irregolarità negli appalti

Uso di procedure errate

In Italia, due servizi di agenzia di viaggio (rispettivamente del valore di 170 000 e 130 000 euro) sono stati acquistati mediante trattativa diretta, in violazione delle norme nazionali che stabiliscono che gli appalti superiori a 40 000 euro debbano essere aperti alla concorrenza.

In Polonia, si è ricorso senza giustificazione alla trattativa diretta per concludere appalti con un servizio di una amministrazione subordinata (hotel, ristorazione, conferenza e servizi di formazione) e con un precedente appaltatore (servizi informatici forniti ad un'agenzia governativa).

Contratti con prezzi eccessivi

Nel 2008, in Ungheria, un complesso contratto quadro con un organizzatore di eventi è stato aggiudicato sulla base di prezzi unitari che sarebbero stati troppo elevati anche sei anni dopo. Il contratto troppo costoso è stato poi rescisso con due anni di anticipo.

Le specifiche di gara costituiscono un ostacolo alla trasparenza e alla parità di trattamento.

In Italia, l'audit ha rilevato numerosi bandi per gare d'appalto pubblico con informazioni limitate o imprecise sui requisiti tecnici che sarebbero stati considerati in fase di aggiudicazione. Ciò ha reso difficile la corretta formulazione di offerte da parte di concorrenti competenti ma inesperti, nonché la valutazione dei meriti delle offerte e la giustificazione della decisione finale di aggiudicazione.

Sistemi di controllo applicati male

58

Nonostante i commenti al paragrafo 56, la Corte ha riscontrato un funzionamento non adeguato dei sistemi di controllo degli Stati membri volti a stabilire se i costi siano attribuiti correttamente al pilastro II. In molti casi in cui gli Stati membri disponevano di specifici coefficienti o altri calcoli per stabilire la ripartizione dei costi tra il FEAGA e il FEASR, le formule non venivano applicate sistematicamente o venivano aggiornate in maniera irregolare; ciononostante, nessun controllo aveva identificato questi difetti ai fini della loro correzione. A tal riguardo, è incoraggiante notare che, dopo l'audit, la Commissione ha rafforzato la normativa che disciplina i controlli degli Stati membri sulla spesa per assistenza tecnica²⁵.

59

In maniera sostanzialmente analoga, la grande maggioranza dei progetti nei quali la Corte ha individuato irregolarità negli appalti era già stata sottoposta a controlli amministrativi da parte delle competenti autorità nazionali. Questi controlli si sono rivelati inefficaci, dato che non avevano individuato le carenze riscontrate dalla Corte. Ancora una volta, in risposta alla necessità di agire al fine di migliorare l'efficienza dei sistemi di gestione e controllo degli Stati membri per l'AT, la Commissione ha già dichiarato di stare elaborando orientamenti su appalti pubblici per il periodo 2014-2020.

Quanto è adeguato il quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione per l'AT?

60

Il preambolo del regolamento finanziario definisce l'economia, l'efficienza e l'efficacia come i principi fondamentali per una sana gestione finanziaria in tutti i settori della spesa di bilancio. Al fine di tutelare questi principi è necessario definire obiettivi SMART²⁶ per ogni settore di attività, monitorati per mezzo di indicatori di performance, giungendo così a «rendiconti di attività» annuali. Le istituzioni (in questo caso la Commissione) sono infine tenute ad effettuare valutazioni ex-ante e ex post²⁷.

61

Nel contesto della gestione concorrente, i compiti di cui sopra sono delegati agli Stati membri, che hanno la responsabilità di garantire che l'impiego dei fondi sia conforme ai principi e alla normativa applicabili²⁸.

62

L'impiego di tutti i fondi della PAC è rigidamente soggetto all'obbligo di fornire garanzie sull'adeguatezza della spesa. Dall'audit è emerso che le autorità di attuazione escludono spesso l'assistenza tecnica dalla portata di questa normativa. Tuttavia, come illustrato nel **riquadro 4**, gli obblighi contenuti nel regolamento finanziario sono in egual modo validi per l'assistenza tecnica considerata come un'attività del settore d'intervento «Agricoltura e sviluppo rurale».

25 L'articolo 62 del regolamento di esecuzione (UE) n. 809/2014 della Commissione, del 17 luglio 2014, recante modalità di applicazione del regolamento (UE) n. 1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda il sistema integrato di gestione e di controllo, le misure di sviluppo rurale e la condizionalità (GU L 227, 31.7.2014, pag. 69) fa espressamente rientrare le spese per AT degli Stati membri nel requisito generico dei controlli amministrativi, dei controlli in loco e della comunicazione di relazioni. Inoltre, pone particolare accento sull'indipendenza, stabilendo che l'entità di controllo deve essere «funzionalmente indipendente» dall'entità che autorizza il pagamento.

26 «Specifici, misurabili, realizzabili, pertinenti e corredati di un termine».

27 I principi e la normativa in questo paragrafo sono basati sull'articolo 27 del regolamento finanziario del 2002.

28 Cfr. articolo 53 ter del regolamento finanziario del 2002.

L'AT è un'attività o semplicemente uno strumento?

In genere, dall'audit è emerso che le autorità competenti considerano che l'assistenza tecnica, in quanto fonte di sostegno amministrativo ad operazioni essenziali di finanziamento, non sia soggetta ai requisiti normativi in materia di performance. Per l'Austria, l'AT è esclusivamente e semplicemente uno strumento per l'attuazione del PSR, e il solo criterio per misurare la sua efficacia è il successo del programma. Da questo punto di vista, l'AT non può essere pianificata e non le possono essere attribuiti obiettivi o indicatori che appartengono più propriamente alle misure centrali²⁹ alle quali essa contribuisce. Per la Commissione, la definizione di AT come separata attività consolidata a pieno titolo renderebbe difficile la valutazione dei contributi offerti in ogni settore di attività dello sviluppo rurale.

Questa argomentazione, che descrive il finanziamento all'AT come qualcosa di passivo e non appartenente al quadro di riferimento operativo dell'efficacia dell'attuazione, è contraddetta dai regolamenti. L'articolo 66 del regolamento FEASR chiama l'AT sia «attività» che «misura», e l'articolo 2, lettera d) definisce la «misura» come «una serie di operazioni volte ad attuare» un asse. Inoltre, visto il volume dei fondi impegnati per la spesa per AT, soprattutto negli Stati membri (oltre 1,5 miliardi di euro), è essenziale che ci sia chiarezza quanto alla sua sana gestione e al contributo fornito all'attuazione del programma. Ciò può essere conseguito nel modo migliore pianificando, monitorando e valutando correttamente i suoi specifici impatti.

29 Come descritto al titolo IV, capitolo I, del regolamento FEASR. L'assistenza tecnica è trattata al titolo IV, capitolo II.

63

Sebbene l'AT sia una piccola quota della spesa globale, rappresenta un notevole importo di denaro lungo tutto il periodo di programmazione e deve essere debitamente giustificata. Nonostante la Commissione e gli Stati membri assicurino che la spesa per l'AT da loro sostenuta per costi non operativi sia al contempo necessaria e proporzionata e che apporti un prezioso contributo al successo del programma, in generale non esiste alcun quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione che lo dimostri. Il settore è caratterizzato da un'inadeguata pianificazione pluriennale, dall'assenza di una corretta valutazione dei bisogni, da obiettivi imprecisi (quindi non SMART) e dall'assenza di un monitoraggio e una valutazione di programmi di AT orientati alla performance (mentre agli aspetti finanziari è attribuito il peso maggiore).

Pianificazione e valutazione dei bisogni insufficiente

64

Affinché le finalità e gli obiettivi quantificati possano essere rispettivamente sviluppati e stabiliti in maniera adeguata, è importante effettuare una valutazione iniziale dei bisogni e una pianificazione a medio e lungo termine. Ciò appartiene inoltre alla procedura di valutazione ex-ante definita nel regolamento FEASR³⁰.

65

A livello della Commissione, la percezione della spesa per AT come sostegno amministrativo fa sì che questa venga considerata per lo più una spesa annuale. In quasi tutti i settori di attività (con l'eccezione di studi, di valutazioni e dell'ENRD), non ci sono state né una valutazione iniziale dei bisogni per il periodo né una pianificazione pluriennale per l'impiego dei fondi. In alcuni casi, le dotazioni di bilancio sono quindi state rinnovate di anno in anno senza accertare che il bisogno (a breve termine) dichiarato qualche anno prima fosse ancora valido. Inoltre, l'attuazione potrebbe diventare casuale e non mirata in caso di assenza di un'adeguata valutazione dei bisogni.

66

Il regolamento FEASR imponeva agli Stati membri di effettuare una valutazione ex-ante dei loro PSR al fine di identificare e valutare «i fabbisogni a medio e lungo termine, le mete da raggiungere, i risultati da ottenere, gli obiettivi quantificati, segnatamente in termini di impatto rispetto alla situazione di partenza, il valore aggiunto comunitario, la misura in cui si è tenuto conto delle priorità comunitarie, le lezioni del passato e la qualità delle procedure di attuazione, sorveglianza, valutazione e gestione finanziaria»³¹.

67

Proprio come la Commissione, i cinque Stati membri hanno generalmente omesso l'assistenza tecnica dalla loro valutazione pluriennale del fabbisogno per lo sviluppo rurale. La principale conseguenza di questa politica è stata l'instabilità dei bilanci per AT, soggetti a modifiche per decreto amministrativo. Anche in Polonia, che aveva effettuato una valutazione dei bisogni di AT per una componente del suo PSR, il bilancio iniziale era stato inizialmente sottostimato. Mentre fermo il proprio approccio di non ingerenza riguardo alla spesa degli Stati membri in questa linea di bilancio, la Commissione ha accettato senza riserva le necessarie correzioni al programma.

30 Articolo 85.

31 Articolo 85.

Obiettivi lunghi dall'essere SMART

68

Lo scopo degli obiettivi SMART è di concentrare i finanziamenti in maniera più precisa e, quindi, di conseguire specifici fini con maggiore efficienza. Gli obiettivi SMART forniscono inoltre un quadro di riferimento più chiaro per il monitoraggio e la valutazione di risultati.

69

In genere, a causa dell'inadeguata pianificazione e valutazione dei bisogni, la Commissione non è riuscita a sviluppare obiettivi SMART per finanziamenti per l'AT. L'assistenza tecnica non compare nei dettagliati piani annuali di gestione della direzione generale Agricoltura e sviluppo rurale che riasumono gli obiettivi del dipartimento e indicatori per l'anno successivo, sebbene i progetti e le azioni soste- nute con il finanziamento all'AT siano incluse in quei piani. Inoltre, neppure le decisioni di finanziamento operativo formulate dalla direzione generale contengono obiettivi SMART o indicatori per progetti di AT, che sono trattati analogamente alla spesa amministrativa generale della Commissione. La sola eccezione è il settore delle valutazioni

e degli studi, che, come già sottolineato, sono soggette ad una pianificazione pluriennale e presentano obiettivi SMART integrati nei requisiti dei pertinenti regolamenti specifici.

70

Negli Stati membri è stato fatto poco per sviluppare specifici obiettivi di AT. L'assenza di una pianificazione pluriennale nelle diverse aree di attività di AT (ad esempio, misure di comunicazione e informazione di reti rurali nazionali) ha ostacolato la trasparenza e la definizione degli obiettivi. Né ha aiutato il fatto che mancasse una chiara distinzione tra singole aree di attività di AT oppure tra queste e altre attività simili non connesse agli obiettivi del FEASR. Dei cinque Stati membri visitati, solo l'Italia è andata oltre i requisiti previsti dai regolamenti. Tuttavia, anche in Italia gli obiettivi non erano quantificati e non presentavano un orizzonte temporale.

Esempi di obiettivi formulati non adeguatamente contenuti nei documenti di programmazione degli Stati membri

Gli obiettivi della Lituania includevano la garanzia di un'adeguata preparazione, di un'efficiente attuazione e di una valutazione del programma, la garanzia di un'adeguata presentazione e pubblicità delle informazioni e la garanzia di accessibilità alle informazioni.

Gli obiettivi della Polonia si limitavano essenzialmente a un elenco delle attività di cui agli articoli 66 e 68 del regolamento FEASR. Perciò, sebbene fossero in linea con i requisiti normativi, non specificavano i risultati o impatti attesi dell'assistenza tecnica né trattavano la modalità di misurazione della performance dell'AT.

Monitoraggio e valutazione limitati

71

Il regolamento finanziario contiene alcune disposizioni per le attività di valutazione e monitoraggio della Commissione. In sostanza, le relazioni annuali da consegnare alle autorità di bilancio devono concernere il conseguimento di obiettivi valutati mediante indicatori di performance³².

72

Nel settore dello sviluppo rurale³³, i punti chiave per il periodo 2007-2013 includevano il requisito per un quadro comune per il monitoraggio e la valutazione (QCMV) tra la Commissione e gli Stati membri, con un limitato numero di indicatori comuni a tutti i PSR. Inoltre, ogni Stato membro avrebbe dovuto stabilire indicatori supplementari che permettessero la misurazione del progresso, dell'efficienza e dell'efficacia del suo PSR durante tutte le fasi dell'attuazione. Erano previsti una relazione annuale sullo stato di attuazione da presentare alla Commissione, nonché valutazioni ex ante, intermedie ed ex post sulla qualità, efficienza ed efficacia del programma.

73

Il QCMV è stato istituito come richiesto. Tuttavia, in linea con l'idea che l'assistenza tecnica non sia soggetta a requisiti di performance, questa non è stata citata nel documento di orientamento generale sul QCMV ed era anche assente dalla descrizione di misure e di indicatori comuni.

74

Perciò, a livello della Commissione, il monitoraggio e la valutazione del finanziamento all'AT sono limitati, tanto quanto la pianificazione dell'AT. Non esistono criteri che stabiliscano un collegamento con la performance complessiva del programma, ma esiste una forte attenzione su aspetti finanziari e altri aspetti puramente amministrativi, come il rispetto dei massimali di spesa e le scadenze per l'esecuzione di contratti.

75

La situazione è molto simile negli Stati membri, e ancora una volta per l'assenza dell'assistenza tecnica nel QCMV. Il monitoraggio dei PSR degli Stati membri da parte della Commissione si limita ai controlli sull'esecuzione del bilancio e al rispetto del massimale del 4 %. Il principale strumento di monitoraggio degli Stati membri è la relazione annuale sullo stato di attuazione del PSR che ognuno di essi redige, ma queste relazioni per tre dei sei PSR esaminati non contenevano alcuna valutazione dell'AT. Inoltre, là dove questa valutazione era presente, l'assenza di indicatori di performance e di impatto o di chiari orientamenti riguardo alla presentazione limitava l'ambito del monitoraggio all'esecuzione finanziaria.

32 Articolo 27, paragrafo 3, del regolamento finanziario del 2002.

33 Articoli dal 77 all'87 del regolamento FEASR.

L'impatto di un inadeguato quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione

76

La Commissione, in qualità di organismo responsabile dell'esecuzione del bilancio dell'UE, ha il dovere di garantire la sana gestione finanziaria del FEASR. Questo compito include l'offerta di validi orientamenti sull'impiego efficace ed efficiente dell'AT. Tuttavia, non definendo i propri bisogni di AT come parte di un quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione e non spingendo gli Stati membri a farlo a loro volta, la Commissione si è privata di uno strumento utile per valutare l'impatto globale della spesa per AT e, quindi, per dirigere i finanziamenti là dove producono i benefici maggiori.

77

Un quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione sarebbe stato anche utile come base per proporre soluzioni di AT per specifici problemi che potrebbero sorgere con il FEASR. Quando, nel 2011 e 2012, la Commissione aveva invitato tutti gli Stati membri a sviluppare piani d'azione per ridurre il tasso di errore inaccettabile nel settore dello sviluppo rurale, si è persa l'occasione per identificare l'assistenza tecnica come un mezzo per facilitare o sostenere azioni correttive.

78

Laddove gli elementi di pianificazione, monitoraggio e valutazione richiesti dal regolamento finanziario esistono a livello della Commissione e negli Stati membri, essi coprono attività operative piuttosto che la spesa amministrativa, che rappresenta ora la quota maggiore dei bilanci per AT. La ragione principale di ciò sta nel fatto che è molto difficile pianificare e valutare il contributo delle retribuzioni, per esempio, alla performance complessiva del programma. Rispetto alla spesa operativa, questo tipo di spesa è molto meno compatibile con la necessità di dimostrare il rispetto dei principi di sana gestione finanziaria.

Collegamento in rete: potenziale per un efficace quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione

79

A livello della Commissione, l'ENRD³⁴ è la sola componente di assistenza tecnica ad essere definita in maniera esplicita nella normativa UE riguardante l'agricoltura e lo sviluppo rurale. L'ENRD presenta dei chiari obiettivi connessi al consolidamento e rafforzamento di capacità e pratiche nel settore dello sviluppo rurale in tutta l'UE.

80

Uno dei compiti dell'ENRD è di supportare le reti rurali nazionali (RRN) negli Stati membri, le quali sono finanziate dall'assistenza tecnica³⁵. Un massimale assoluto pari al 25 % di ogni stanziamento per RRN è stato fissato per le necessarie strutture amministrative³⁶, mentre la quota residua deve essere spesa per un piano d'azione contenente informazioni specifiche e attività di rafforzamento di capacità³⁷.

34 Istituita in conformità all'articolo 67 del regolamento FEASR.

35 All'articolo 68 del regolamento FEASR.

36 Articolo 41, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1974/2006.

37 «[...] un piano d'azione contenente almeno i seguenti elementi: identificazione e analisi di buone pratiche trasferibili e relativa informazione, gestione della rete, organizzazione di scambi di esperienze e competenze, preparazione di programmi di formazione destinati ai gruppi di azione locali in via di costituzione, assistenza tecnica alla cooperazione interterritoriale e transnazionale.»

81

Quindi, nel caso sia dell'ENRD che delle reti nazionali, la normativa stabilisce orientamenti più precisi riguardo all'uso di fondi per AT, con una chiara distinzione tra ciò che è operativo e ciò che non lo è. La maggior parte della spesa delle reti è teoricamente compatibile con un quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione, il quale dovrebbe rendere più semplice garantire la coerenza delle attività di AT in questo settore e facilitare la valutazione e verifica conformemente ai principi generali di sana gestione finanziaria.

82

Le attività delle reti sono invece spesso caratterizzate dalle stesse carenze di pianificazione, monitoraggio e valutazione riscontrate in tutta l'AT nel settore dello sviluppo rurale. In generale, è difficile valutare il loro impatto, sebbene possa essere fatta un'eccezione per la RRN italiana (cfr. **riquadro 6**), che sotto un certo aspetto è un modello per la pianificazione e gestione dell'AT.

Riquadro 6

La RRN italiana³⁸ come esempio di quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione funzionante

Dall'audit è emerso che la RRN italiana ha conseguito ampiamente i suoi obiettivi operativi globali (governance migliorata, sviluppo di capacità manageriali e amministrative, condivisione di conoscenze e di buone pratiche) e ha offerto un coordinamento e un supporto efficaci per i PSR regionali dell'Italia (attraverso raccolta e consultazione di dati), mentre al tempo stesso ha promosso anche la cooperazione transnazionale. La RRN ha un sito Internet molto visitato e organizza una gamma diversificata di iniziative ed eventi. Le sue attività di comunicazione hanno un vasto pubblico (comprendente una comunità web per giovani agricoltori e progetti scolastici). Al fine di individuare e promuovere buone pratiche, sono state organizzate gare di filmati per giovani agricoltori e il lavoro dei vincitori è stato caricato sul sito della RRN.

I risultati e il successo della RRN con i soggetti interessati sono dovuti in parte alla pianificazione dettagliata dei prodotti operativi. La RRN è poi monitorata e valutata rispetto a una serie di indicatori accompagnati da valori obiettivo. Una serie di indicatori di realizzazione (ad esempio, riunioni organizzate, orientamenti pubblicati) fanno riferimento a specifiche azioni di programma, mentre gli indicatori di risultato (tassi di soddisfazione dei clienti, diffusione di buone pratiche) e gli indicatori di impatto (numero di attori chiave coinvolti nella governance, percezione pubblica della visibilità delle politiche di sviluppo rurale) sono stati fissati per tutta la RRN.

Infine, il programma della RRN tiene conto delle valutazioni ex-ante e in corso dei finanziamenti all'AT. Tutte le raccomandazioni formulate nel 2010 dalla valutazione intermedia indipendente riguardante la necessità di un quadro di indicatori comune a tutte le azioni di AT sono state accettate dalle autorità italiane con l'intenzione di migliorare la qualità del monitoraggio.

³⁸ L'Italia è uno dei pochi Stati membri con un sistema di PSR regionali. Ciò significa che la RRN ha una doppia funzione: non solo è una misura di assistenza tecnica, ma è anche un ente di coordinamento e supporto per le regioni in tutti i settori della politica di sviluppo rurale. È quindi soggetta ai requisiti del QCMV, come se fosse un PSR nazionale.

Conclusioni e raccomandazioni

83

Complessivamente, la Corte conclude che, a causa dell'assenza di un adeguato quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione per le spese per AT nel settore dell'agricoltura e dello sviluppo rurale, né la Commissione né gli Stati membri sono in grado di dimostrare quanto efficace sia stata l'assistenza tecnica nel contribuire agli obiettivi generali della PAC.

84

Nonostante i notevoli importi in questione, il quadro normativo non definisce con chiarezza l'AT e la normativa è vaga quanto alla sua modalità d'impiego. Dall'audit è emerso che la Commissione e gli Stati membri hanno sfruttato appieno questa situazione. La libertà di scelta ha tuttavia comportato un'assenza di rigore (paragrafo 28). La Commissione non ha sviluppato orientamenti esaurienti sui finanziamenti per AT, né internamente né per gli Stati membri (paragrafi 30 e 37).

85

A livello della Commissione, la distinzione tra spesa operativa e costi amministrativi generali è diventata confusa. In particolare, la spesa per la manutenzione di tecnologie dell'informazione è una parte sempre più importante del bilancio per AT (paragrafi dal 32 al 35). Al contempo, quattro dei cinque Stati membri sottoposti ad audit hanno dichiarato che i costi amministrativi costituivano la quota maggiore della loro spesa per assistenza tecnica, con un'enfasi sulle retribuzioni. Nei casi in cui il personale interessato è comunque tenuto ad attuare politiche, questo impiego dell'AT equivale di fatto ad un sostegno al bilancio. Attualmente, in molti settori d'intervento dell'UE è una prassi comune finanziare le retribuzioni attraverso l'assistenza tecnica (paragrafi da 39 a 45).

86

L'assenza di una chiara distinzione tra costi operativi e costi amministrativi e la mancanza di chiarezza riguardo alla natura delle attività che dovrebbero essere coperte dall'AT riducono la trasparenza di bilancio e ostacolano la verifica delle modalità di impiego del bilancio (paragrafi da 26 a 28).

87

Dall'audit sono emersi casi di parziale inammissibilità formale a livello della Commissione, dovuti alla non corretta impugnazione di costi al bilancio (paragrafo 52). Negli Stati membri, i problemi principali riguardano l'impiego di fondi per attività comuni a entrambi i pilastri (e quindi non completamente ammissibili) oppure questioni relative ad aggiudicazioni e appalti (paragrafi da 54 a 59). Ciononostante, la Corte conclude che la maggior parte della spesa per AT soddisfa i flessibili criteri di ammissibilità attualmente in vigore.

88

La Corte ha riscontrato che in realtà i costi amministrativi (ad esempio, per retribuzioni e tecnologie dell'informazione) riguardano spesso entrambi i pilastri della PAC. Quindi, il fatto che essi siano ammissibili solo nel quadro del pilastro II (negli Stati membri) o, proporzionalmente, nel quadro sia del pilastro I che del pilastro II (a livello della Commissione) rende necessarie complesse procedure per giustificare la modalità di attribuzione dei costi (paragrafi 52 e da 54 a 56).

Conclusioni e raccomandazioni

89

Inoltre è intrinsecamente difficile misurare il rapporto costi-benefici nell'ambito dei costi amministrativi. Perciò, sebbene l'assorbimento di tali costi da parte dell'AT contribuisca probabilmente in qualche misura al conseguimento degli obiettivi strategici della PAC, è praticamente impossibile valutare in modo attendibile questo contributo e, in particolare, dimostrare che questa forma di spesa per AT presenta un rapporto costi-benefici migliore rispetto alla spesa diretta per le misure centrali della PAC (paragrafi da 46 a 48).

90

In aggiunta, includere i costi amministrativi nell'AT pone sia la Commissione che gli Stati membri in una posizione di conflitto d'interessi. In quanto gestori della PAC, essi decidono quanto debba essere speso in diverse misure (AT inclusa), con lo scopo di conseguire il miglior rapporto costi-benefici. Al tempo stesso, in qualità di beneficiari di AT corrisposta per spese amministrative, sono incentivati a massimizzare i pagamenti a copertura dei necessari costi di gestione del programma (paragrafo 49).

Raccomandazione 1

La Commissione dovrebbe chiarire l'estensione e l'attuazione dell'assistenza tecnica. In particolare, dovrebbe chiarire la distinzione tra spese operative/per «sviluppo di capacità» e costi amministrativi/per «sostegno al bilancio», segnatamente nel caso delle retribuzioni.

Tale chiarimento renderebbe più trasparenti le modalità con cui i finanziamenti possono essere utilizzati. La Commissione dovrebbe monitorare attentamente l'attuazione dell'AT da parte degli Stati membri.

Raccomandazione 2

La Commissione dovrebbe adottare misure adeguate per far sì che le spese amministrative, quali quelle per la manutenzione periodica delle tecnologie dell'informazione non venga imputata alle linee di bilancio per l'AT.

Raccomandazione 3

La Commissione dovrebbe, in futuro, richiedere agli Stati membri di rendicontare separatamente le spese amministrative/per il sostegno al bilancio, in modo da indicare in modo più trasparente quale quota dei finanziamenti AT viene spesa per questo tipo di sostegno.

91

La Corte ha constatato che né la Commissione né gli Stati membri hanno istituito un adeguato quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione per dimostrare la necessità e l'efficacia dei finanziamenti all'AT. L'imprecisione con la quale l'assistenza tecnica era definita nei regolamenti per il periodo 2007-2013 ha permesso alle autorità di gestione di escluderla da questo aspetto essenziale della sana gestione finanziaria. Poiché la maggior parte della spesa per AT non è operativa, questa è ampiamente considerata come un costo annuale e non compariva nel quadro comune per il monitoraggio e la valutazione. Di conseguenza, è caratterizzata da un'inadeguata pianificazione pluriennale e non è soggetta ad una adeguata valutazione dei bisogni, il che porta ad obiettivi imprecisi e ad un monitoraggio e una valutazione non orientati alla performance (paragrafi da 60 a 75).

92

Non definendo i propri bisogni di AT come parte di un quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione e non spingendo gli Stati membri a farlo a loro volta, la Commissione si è privata di uno strumento utile per valutare l'impatto globale della spesa per AT e per dirigere i fondi là dove producono i benefici maggiori. La potenziale efficacia dei fondi per AT è quindi gravemente compromessa (paragrafi da 76 a 78).

93

La Corte ha constatato che le modalità per il collegamento in rete offrivano una maggiore compatibilità con gli elementi di un quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione, grazie a orientamenti più precisi riguardo all'impiego di fondi per AT e una chiara distinzione tra ciò che è operativo e ciò che non lo è, assieme ad un massimale per le spese di gestione da parte degli Stati membri (paragrafi da 79 a 82).

Raccomandazione 4

La Commissione e gli Stati membri dovrebbero creare un adeguato quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione per i fondi per AT. In particolare, i bisogni di AT della Commissione e degli Stati membri dovrebbero essere valutati correttamente e dovrebbe essere creato un meccanismo al fine di stabilire gli obiettivi e misurare il progresso verso il loro conseguimento, il che a sua volta accrescerebbe la responsabilità e permetterebbe di migliorare l'efficacia e l'efficienza della spesa.

La presente relazione è stata adottata dalla Sezione I, presieduta da Rasa BUDBERGYTĖ, Membro della Corte dei conti, a Lussemburgo nella riunione dell'11 marzo 2015.

Per la Corte dei conti

Vítor

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Presidente

Pianificazione finanziaria dell'assistenza tecnica nel settore dello sviluppo rurale per i periodi 2007-2013 e 2014-2020 sulla base dei dati della direzione generale Agricoltura e sviluppo rurale

Stato membro	2007-2013			2014-2020			Variazioni dal 2007-2013 al 2014-2020 (2007-2013 = 100 %)	
	Piano finanziario: sviluppo rurale (in euro)	Piano finanziario: AT (in euro)	AT come quota di sviluppo rurale	Piano finanziario: sviluppo rurale (in euro)	Piano finanziario: AT (in euro)	AT come quota di sviluppo rurale	Variazione nella pianificazione di sviluppo rurale	Variazione nella pianificazione di AT
Belgio ¹	487 484 306	5 653 734	1,16 %	647 797 759	7 614 324	1,18 %	132,89 %	134,68 %
Bulgaria ¹	2 642 248 596	39 545 031	1,50 %	2 338 783 966	54 500 000	2,33 %	88,51 %	137,82 %
Repubblica ceca ¹	2 857 506 354	13 514 430	0,47 %	2 281 445 107	22 500 000	0,99 %	79,84 %	166,49 %
Danimarca ²	577 918 796	23 100 024	4,00 %	629 400 690	25 175 839	4,00 %	108,91 %	108,99 %
Germania ¹	9 078 378 263	92 685 319	1,02 %	8 768 178 051	199 667 445	2,28 %	96,58 %	215,43 %
Estonia	723 736 855	28 586 354	3,95 %	823 341 558	28 083 108	3,41 %	113,76 %	98,24 %
Irlanda ¹	2 494 540 590	2 160 000	0,09 %	2 190 000 000	3 180 000	0,15 %	87,79 %	147,22 %
Grecia ¹	3 906 228 424	45 000 000	1,15 %	4 223 960 793	79 723 255	1,89 %	108,13 %	177,16 %
Spagna ¹	8 049 474 764	101 591 356	1,26 %	8 214 328 821	118 952 677	1,45 %	102,05 %	117,09 %
Francia ¹	7 584 497 109	49 972 316	0,66 %	11 353 567 383	127 974 320	1,13 %	149,69 %	256,09 %
Italia ¹	8 985 781 883	191 256 136	2,13 %	10 384 714 084	260 147 585	2,51 %	115,57 %	136,02 %
Cipro ¹	164 563 574	2 913 089	1,77 %	132 214 377	2 381 377	1,80 %	80,34 %	81,75 %
Lettonia	1 054 373 504	41 644 500	3,95 %	1 074 576 782	42 983 070	4,00 %	101,92 %	103,21 %
Lituania	1 765 794 093	67 996 680	3,85 %	1 613 088 240	57 323 530	3,55 %	91,35 %	84,30 %
Lussemburgo ¹	94 957 826	—	0,00 %	100 574 600	1 058 045	1,05 %	105,92 %	N.D.
Ungheria ¹	3 860 091 392	152 233 735	3,94 %	3 430 667 653	74 055 333	2,16 %	88,88 %	48,65 %
Malta ¹	77 653 355	3 063 355	3,94 %	97 326 898	3 893 076	4,00 %	125,34 %	127,09 %
Paesi Bassi ²	593 197 167	3 251 167	0,55 %	607 305 360	21 695 360	3,57 %	102,38 %	667,31 %
Austria	4 025 575 992	87 807 211	2,18 %	3 937 551 997	114 181 478	2,90 %	97,81 %	130,04 %
Polonia ²	13 398 928 156	199 950 000	1,49 %	8 598 280 814	132 527 195	1,54 %	64,17 %	66,28 %
Portogallo ¹	4 056 570 600	86 483 763	2,13 %	4 057 788 354	77 095 212	1,90 %	100,03 %	89,14 %
Romania ¹	8 124 198 745	100 895 834	1,24 %	8 015 663 402	178 367 919	2,23 %	98,66 %	176,78 %
Slovenia	915 992 729	12 922 668	1,41 %	837 849 803	24 946 000	2,98 %	91,47 %	193,04 %
Slovacchia ²	1 996 908 078	42 238 362	2,12 %	1 545 272 844	59 291 790	3,84 %	77,38 %	140,37 %
Finlandia	2 155 018 907	23 082 183	1,07 %	2 380 408 388	29 874 500	1,26 %	110,46 %	129,43 %
Svezia ¹	1 953 061 954	64 188 151	3,29 %	1 763 315 250	63 410 453	3,60 %	90,28 %	98,79 %
Regno Unito ¹	4 612 120 420	31 294 724	0,68 %	5 190 459 683	67 171 685	1,29 %	112,54 %	214,64 %
Totale/quota media per SM³	96 236 802 432	1 513 030 122	1,57 %	95 237 862 657	1 877 774 575	1,97 %	98,96 %	124,11 %

1 Per il periodo 2014-2020, Programma/i di sviluppo rurale non ancora o solo parzialmente approvati dalla Commissione (alla fine di febbraio 2015).

2 Per il periodo 2014-2020, flessibilità non ancora inclusa (storni primo pilastro).

3 Escludendo la Croazia, che ha aderito all'UE nel 2013 e quindi non ha avuto alcuna spesa FEASR per il periodo 2007-2013; per il periodo 2014-2020 il suo bilancio FEASR previsto è di 2 026 milioni di euro, di cui 55 milioni di euro per AT.

Sintesi

IV

La Commissione ritiene che l'articolo 5 del regolamento (CE) n. 1290/2005 contenga l'unico riferimento giuridico chiaro, sia per il FEAGA che per il FEASR, a livello di Commissione e/o per suo conto.

Per il nuovo periodo di programmazione, l'assistenza tecnica a livello di Stati membri è definita all'articolo 59 del regolamento (UE) n. 1303/2013.

La libertà di scelta derivante dalla flessibilità normativa è necessaria per far fronte alle diverse esigenze riscontrate dalle autorità nazionali e regionali. Lo sviluppo delle capacità dipende in larga parte da determinati tipi di costi, quali quelli amministrativi o per gli strumenti relativi alle tecnologie dell'informazione. Le spese finanziate mediante l'assistenza tecnica sono direttamente connesse alla preparazione, esecuzione e valutazione dei programmi di sviluppo rurale (PSR).

Per quanto concerne il periodo di programmazione 2014-2020, la Commissione ha presentato orientamenti completi per gli Stati membri e ha elaborato linee politiche per i *desk officer*, al fine di razionalizzare l'impostazione nella negoziazione dei nuovi programmi di sviluppo rurale.

V

Gli Stati membri sono tenuti ad accettare che tutte le misure di sviluppo rurale che intendono attuare siano verificabili e controllabili. A tale scopo, gli Stati membri predispongono sistemi di controllo tali da offrire sufficienti garanzie quanto al rispetto dei criteri di ammissibilità e di altri impegni [articolo 48 del regolamento (CE) n. 1974/2006].

Al fine di rafforzare le garanzie in termini di ammissibilità delle spese, nel periodo di programmazione 2014-2020 l'assistenza tecnica sarà sottoposta a controlli amministrativi e in loco [articolo 62 del regolamento (UE) n. 809/2014].

Le spese per l'assistenza tecnica devono essere tracciabili e le risorse finanziate con tali spese devono poter essere individuate con normali pratiche di contabilità. Lo stesso principio si applica ad altre spese, beneficiari e operazioni finanziabili da altri fondi dell'UE o da contributi pubblici in generale.

VI

Nella relazione annuale sullo stato di attuazione, gli Stati membri sono tenuti a fornire informazioni sulla qualità e l'efficacia dell'esecuzione dei programmi, anche per quanto riguarda il ricorso all'assistenza tecnica [allegato VII del regolamento (CE) n. 1974/2006].

Le spese per l'assistenza tecnica contribuiscono all'agevole esecuzione dei programmi, che in definitiva va a vantaggio dei beneficiari.

VII

L'assistenza tecnica contribuisce all'attuazione, al monitoraggio, al controllo e alla valutazione dei programmi di sviluppo rurale (PSR). Soltanto la relazione di sintesi delle valutazioni ex-post dei PSR potrà dimostrare il contributo apportato dall'assistenza tecnica agli obiettivi generali della PAC.

Il legislatore ha deciso di accordare flessibilità agli Stati membri nell'uso dei fondi di assistenza tecnica.

VII. Prima raccomandazione

La Commissione accetta questa raccomandazione e svilupperà ulteriori orientamenti in tal senso.

VII. Seconda raccomandazione

La Commissione non può accettare questa raccomandazione. A suo parere, la manutenzione delle tecnologie di informazione costituisce un'attività operativa connessa all'aggiornamento e allo sviluppo dei sistemi. Conformemente agli orientamenti della Commissione, del 16 maggio 2014, relativi al bilancio dei fondi SIE, nei programmi in gestione concorrente relativi al ricorso all'assistenza tecnica operativa e non operativa (amministrativa) per spese legate alle tecnologie dell'informazione e all'audit, tutti i tipi di costi per le tecnologie dell'informazione, siano essi connessi al loro sviluppo o alla manutenzione, devono sempre essere inclusi nella stessa linea di bilancio dei rispettivi costi di sviluppo delle tecnologie dell'informazione. Questo approccio rafforza la disciplina e la coerenza di bilancio in tutti i settori in gestione concorrente del bilancio della Commissione.

VII. Terza raccomandazione

La Commissione accetta questa raccomandazione.

A medio termine, la Commissione richiederà informazioni più dettagliate nell'ambito dell'attuale sistema di rendicontazione, in modo da migliorare il monitoraggio del tipo di costi sostenuti (ad esempio, amministrativi e operativi) nell'ambito del bilancio per l'assistenza tecnica.

VII. Quarta raccomandazione

La Commissione accetta questa raccomandazione e incoraggerà gli Stati membri a utilizzare gli indicatori adeguati per il monitoraggio delle spese di assistenza tecnica, pur non rendendolo obbligatorio.

Introduzione

13

Il volume di spesa per l'AT è definito in base alle esigenze pertinenti riscontrate. Ad esempio, l'articolo 8, lettera c), punto vi), del regolamento (UE) n. 1305/2014, introduce l'obbligo, per le autorità di gestione, di assicurare una sufficiente capacità di consulenza sui requisiti normativi e su azioni connesse all'innovazione, il che può avere dato origine a nuove esigenze correlate in termini di assistenza tecnica.

La Commissione ha ottimizzato l'approccio all'assistenza tecnica nei fondi SIE, prevedendo disposizioni giuridiche comuni applicabili a tutti fondi. La norma in questione (articolo 59 del regolamento n. 1303/2013) amplia leggermente la portata delle spese ammissibili al sostegno, facendovi rientrare le attività di comunicazione, creazione di rete, risoluzione dei reclami e audit, che non erano previste nella definizione di assistenza tecnica del precedente quadro giuridico per lo sviluppo rurale.

16

Per quanto concerne il pilastro I, tutti gli impegni devono essere eseguiti nell'esercizio di bilancio interessato e decadono alla fine dello stesso esercizio, salvo i rari casi di riporti autorizzati da un esercizio a quello successivo. Tuttavia, i pagamenti possono essere effettuati nel corso di più esercizi finanziari.

Per quanto concerne il pilastro II, gli esiti dell'utilizzo dei fondi di assistenza tecnica previsti non sono ancora del tutto noti, poiché gli Stati membri potranno trasmettere le dichiarazioni di spesa durante tutto il 2015. Le quote della dotazione per lo sviluppo rurale che gli Stati membri intendono destinare all'assistenza tecnica presentano grandi differenze.

Osservazioni

24

Per quanto concerne il pilastro I, il finanziamento dei costi amministrativi degli Stati membri è escluso per il FEAGA. In base agli atti delegati adottati dalla Commissione a norma del nuovo regolamento (UE) n. 1308/2013, recante organizzazione comune dei mercati e dei prodotti agricoli, i costi amministrativi sostenuti dai beneficiari dei fondi o dei programmi operativi sono ammissibili e possono essere inclusi nelle dichiarazioni degli Stati membri.

25

La Commissione riconosce l'importanza della giustificazione e trasparenza dei costi amministrativi finanziati dell'assistenza tecnica. Per la corretta esecuzione dei programmi e, in sostanza, della politica in materia di sviluppo rurale, è necessario che le amministrazioni siano dotate degli strumenti adeguati.

26

La Commissione ritiene che l'articolo 5 del regolamento (CE) n. 1290/2005 contenga l'unico chiaro riferimento giuridico, sia per il FEAGA che per il FEASR, a livello di Commissione e/o per suo conto.

Per il nuovo periodo di programmazione, l'assistenza tecnica a livello di Stati membri è definita all'articolo 59 del regolamento (UE) n. 1303/2013.

27

Sebbene la nozione di «sviluppo delle capacità» sia inclusa soltanto implicitamente nell'articolo 5, tutte le attività elencate comportano, in definitiva, lo sviluppo delle capacità dei servizi della Commissione e degli Stati membri, ai fini dell'applicazione legittima e regolare delle norme della PAC.

28

Nell'adottare i regolamenti, il legislatore ha scelto un'impostazione flessibile ed estesa per il ricorso all'assistenza tecnica da parte degli Stati membri. La Commissione non può interferire nell'applicazione di tali disposizioni, in particolare qualora la spesa sia ritenuta ammissibile.

Ciononostante, per l'attuale periodo di programmazione, la Commissione ha elaborato specifici orientamenti per gli Stati membri, nonché linee politiche e indicatori di riferimento per i *desk officer*.

I costi amministrativi sostenuti dall'assistenza tecnica devono essere chiaramente correlati all'attuazione del programma. La flessibilità nell'uso dei fondi stanziati a titolo dell'assistenza tecnica entro i limiti stabiliti non implica l'assenza di rigore. Nel regime di gestione concorrente, gli Stati membri devono garantire che il bilancio dell'UE sia utilizzato secondo i principi di economia, efficienza ed efficacia [articolo 30 del regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012 («regolamento finanziario»)].

Le spese di assistenza tecnica sostengono le attività delle reti rurali nazionali degli Stati membri, chiaramente definite e istituite nel quadro giuridico [articolo 68 del regolamento (CE) n. 1698/2005] e nei PSR.

30

Secondo la Commissione, la «definizione» e la «natura» dell'assistenza tecnica devono essere precise dal legislatore.

L'obiettivo del vademecum sulla modalità di gestione diretta è fornire orientamenti sulla convallida, sui circuiti finanziari e sui processi e le procedure applicati all'esecuzione del bilancio e non determinare regole per la ripartizione del bilancio tra rubriche.

31

Stando ai sistemi contabili della Commissione, il valore totale degli impegni nel 2013 è stato di 21 879 114 euro. Alla fine del periodo di programmazione 2007-2013, la Commissione ha rafforzato le attività di collegamento in rete, in particolare nell'ambito del partenariato europeo per l'innovazione. Tali attività sono state altresì essenziali per la preparazione del prossimo periodo di programmazione. In generale, il collegamento in rete rappresenta un'importante attività orientata ai risultati, alla base dell'elaborazione delle politiche. Per quanto concerne i sistemi informatici, lo sviluppo di strumenti nuovi e più sofisticati (ad esempio, l'RDIS2 e l'SFC) in preparazione del periodo 2014-2020 ha avuto luogo soprattutto a partire dal 2012 e, di conseguenza, le relative spese sono molto più elevate rispetto al 2007. Si veda altresì la risposta ai paragrafi 32-35.

Yowell- then cut out smthRisposta congiunta ai paragrafi da 32 a 35

I servizi della Commissione responsabili hanno finanziato le spese per le tecnologie dell'informazione a titolo di diversi articoli di bilancio, in base alla connessione della spesa interessata con l'attività soggiacente.

Gli articoli di bilancio utilizzati per questo finanziamento includono un'assistenza operativa non tecnica delle spese di supporto per le attività relative alla PAC (il FEAGA e il FEASR sono stati finanziati separatamente a titolo dell'articolo 05 01 04) e un'assistenza tecnica operativa direttamente connessa all'attuazione dei programmi e delle attività operative riguardanti la PAC (finanziamento del FEAGA iscritto all'articolo 05 08 09 e del FEASR alla voce 05 04 05 02).

Lo sviluppo e la manutenzione dei sistemi informatici amministrativi sono stati gradualmente presi in carico dai servizi orizzontali della Commissione. Tuttavia, la Commissione continua a essere responsabile dei sistemi informatici utilizzati per la PAC. Nei suddetti articoli di bilancio rientrano sia i costi iniziali di sviluppo dei sistemi informatici interessati che le relative spese di manutenzione. Queste ultime includono l'ulteriore sviluppo di tali sistemi, al presentarsi di nuove esigenze (manutenzione evolutiva), nonché le necessarie manutenzioni e operazioni correttive.

La Commissione ha pubblicato orientamenti sui programmi in gestione concorrente, che forniscono le indicazioni necessarie sul tipo di linea di bilancio da utilizzare in caso di spese per tecnologie di informazione (e audit), al fine di garantire un'adeguata coerenza nella definizione a livello di bilancio delle spese per dette tecnologie. Gli orientamenti si applicano a tutti i tipi di costi per tecnologie dell'informazione, siano essi legati al loro sviluppo o alla manutenzione, e le spese di manutenzione devono sempre rientrare nella stessa linea di bilancio dei rispettivi costi di sviluppo delle tecnologie dell'informazione. Questo approccio rafforza la disciplina e la coerenza di bilancio in tutte le DG che operano in gestione concorrente.

36

Si veda la risposta della Commissione al paragrafo 28.

37

Si veda la risposta della Commissione al paragrafo 28.

38

La media del ricorso all'assistenza tecnica per il periodo di programmazione 2007-2013 (1,57 %) e le stime per il periodo di programmazione 2014-2020 (1,97 %) indicano che gli Stati membri hanno previsto assegnazioni modeste e che i finanziamenti sono destinati soltanto ad attività necessarie all'attuazione dei PSR. Inoltre, l'importo effettivo speso nel 2007-2013 (al 31 ottobre 2014) è ammoniato soltanto al 70 % del totale previsto, indicato nell'allegato. Pertanto, appena l'1,16 % del bilancio eseguito per il periodo 2007-2013 è stato effettivamente destinato all'assistenza tecnica.

Si veda altresì la risposta della Commissione al paragrafo 13.

Risposta congiunta ai paragrafi 40 e 41

Una sana gestione finanziaria e obiettivi politici ambiziosi nelle politiche di sviluppo rurale esigono capacità amministrative rafforzate negli Stati membri. Per garantire una corretta attuazione, sono state stanziate maggiori risorse per il mantenimento delle capacità amministrative negli Stati membri.

Inoltre, il periodo oggetto dell'audit è stato segnato da una profonda crisi economica, in particolare in alcuni Stati membri, dove le amministrazioni nazionali hanno subito tagli consistenti e risentito della mancanza di risorse. Al fine di garantire una corretta attuazione della politica e di ridurre il crescente livello di tasso di errore, tali amministrazioni hanno cercato di ottenere finanziamenti dell'UE ricorrendo al sostegno dell'assistenza tecnica.

43

L'articolo 66, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1698/2005 prevede che «su iniziativa degli Stati membri, il FEASR può finanziare, per ciascun programma di sviluppo rurale, attività di preparazione, gestione, sorveglianza, valutazione, informazione e controllo degli interventi del programma. Alle sudette attività può essere destinato fino al 4 % dell'importo globale stanziato per ciascuna attività». Ai sensi dell'articolo 71, paragrafo 3, dello stesso regolamento, spetta alle autorità nazionali competenti adottare le norme sull'ammissibilità delle spese, tenendo conto delle specifiche condizioni stabilite dal regolamento (CE) n. 1698/2005 per talune misure di sviluppo rurale.

45

La Commissione ritiene che la riassegnazione degli stanziamenti a livello di gestione migliori il trattamento delle domande di aiuti e il servizio di consulenza offerto ai beneficiari dei PSR, in particolare per le misure di investimento complesse, perfezionando così l'attuazione generale del programma.

46

L'assistenza tecnica è utilizzata in parte per la gestione complessiva dei PSR, elemento ritenuto dai decisori un sostegno necessario per l'attuazione della politica. Per tale ragione, deve essere valutata alla luce degli indicatori di performance dei PSR.

47

L'assistenza tecnica è in larga parte utilizzata per alleggerire gli oneri amministrativi dei beneficiari, migliorando le conoscenze e le informazioni a loro disposizione in merito all'attuazione del programma o facendo pieno uso degli strumenti informatici e dell'amministrazione elettronica. Pertanto, le spese di assistenza tecnica, anche se in parte destinate a sostenere il bilancio, hanno ripercussioni positive per i beneficiari.

48

Le amministrazioni nazionali negli Stati membri dalle economie meno solide necessitano di maggiore sostegno per onorare gli impegni e gli obblighi dell'UE in termini di esecuzione dei programmi. Tale spesa è necessaria per finanziare le risorse amministrative connesse all'attuazione del programma.

Le spese per l'assistenza tecnica della Polonia sono relativamente esigue in termini percentuali.

49

L'assistenza tecnica sostiene l'attuazione dei principali obiettivi della politica, che non sarebbero realizzabili in mancanza di tali finanziamenti. Pertanto, la Commissione ritiene che le spese di AT non sottraggano risorse essenziali dagli obiettivi della politica, ma che al contrario rafforzino le disposizioni relative all'attuazione negli Stati membri.

Nel 2007-2013, appena l'1,16 % delle spese è stato destinato all'assistenza tecnica (di un massimale possibile del 4 %). La percentuale relativamente esigua di spese per lo sviluppo rurale non denota l'intenzione di concentrare i pagamenti sulle spese amministrative degli Stati membri.

Riquadro 1

Considerato che il bilancio per l'assistenza tecnica finanzia alcune spese generali attribuibili all'esecuzione dei programmi, la quota di tali spese, rispetto al bilancio complessivo destinato a questa politica (ossia, l'1,16 %), risulta essere molto limitata.

Secondo la Commissione, benché non sia previsto un aumento dei costi dei controlli negli Stati membri, è opportuno porre l'accento sulla necessità di migliorare la qualità e l'efficienza di tali controlli.

Gli obblighi connessi a gestione, controllo, informazione, pubblicità, collegamento in rete, sorveglianza e valutazione sono indispensabili per una politica efficace e le spese destinatevi dovrebbero essere cofinanziate dal FEASR.

50

La Commissione ha presentato agli Stati membri, nell'ambito del comitato per lo sviluppo rurale, orientamenti sul ricorso all'assistenza tecnica per il periodo di programmazione 2014-2020.

51

La tabella dell'allegato si basa sui progetti di PSR trasmessi dagli Stati membri, la maggior parte dei quali è ancora in fase di discussione.

Si veda altresì la risposta della Commissione al paragrafo 13.

54

La Commissione sta svolgendo una serie di audit negli Stati membri per verificare le spese di assistenza tecnica. Gli errori rilevati dalla Commissione e dalla Corte dei conti sono oggetto di un seguito e vengono proposte correzioni finanziarie.

Il quadro giuridico per il periodo di programmazione 2014-2020 è stato rafforzato. La scheda orientativa presentata agli Stati membri include le seguenti raccomandazioni: i costi amministrativi dei beneficiari finanziati con l'assistenza tecnica, tra cui quelli per il personale, devono essere chiaramente definiti (tipo di costi amministrativi e criteri di assegnazione). Inoltre, laddove i beneficiari attuino anche altri fondi (ossia, i fondi SIE e il FEAGA), occorrerà garantire che i costi amministrativi finanziati ricorrendo all'assistenza tecnica siano verificabili e misurabili.

55

Gli Stati membri sono informati del fatto che l'assistenza tecnica può essere connessa soltanto ai PSR e che deve essere dimostrata una chiara separazione dei costi per amministrazione e personale connessi ai pilastri I e II.

Cfr. altresì risposta al paragrafo 54.

Riquadro 2

Secondo le autorità lituane, il ministero approva regolarmente gli elenchi aggiornati di dipendenti incaricati, tra altri aspetti, dei PSR, assieme a precise percentuali sul relativo orario di lavoro. In seno all'organismo pagatore, l'assegnazione pro rata temporis dell'orario di lavoro del personale è stabilita prendendo in considerazione i diversi fondi gestiti dall'organismo, le mansioni e funzioni assegnate, i piani di azione approvati, gli inviti a presentare proposte previste e il loro trattamento, i controlli in loco ecc.

In merito all'Ungheria, il 19 dicembre 2014 la Commissione ha ricordato alle autorità ungheresi che per il periodo di programmazione 2014-2020 deve essere fornito un elenco dei beneficiari dell'assistenza tecnica. Inoltre, laddove i beneficiari attuino anche altri fondi (ossia, i fondi SIE e il FEAGA) occorrerà garantire che i costi amministrativi finanziati mediante l'assistenza tecnica siano verificabili e misurabili.

Per quanto concerne l'Austria, nelle negoziazioni per il programma 2014-2020, le autorità sono state informate del fatto che l'assistenza tecnica può essere connessa soltanto ai PSR e che deve essere dimostrata una netta separazione dei costi amministrativi e dei costi del personale relativi ai pilastri I e II.

Riguardo alla Polonia, i coefficienti sono stati stimati partendo dal principio che la ripartizione tra il pilastro I e il pilastro II sarebbe molto probabilmente rimasta immutata nel corso del periodo in questione.

È opportuno ricordare che la Commissione tiene conto delle osservazioni della Corte nello svolgimento dei propri audit.

Cfr. altresì risposta al paragrafo 55.

56

Si veda la risposta della Commissione al paragrafo 54.

Riquadro 3

La Commissione ha sottolineato l'importanza di ottemperare alle norme sugli appalti pubblici a più riprese, nel corso di incontri bilaterali e in diversi documenti scambiati con le autorità di gestione, conformemente all'articolo 82, paragrafo 2, lettera f), del regolamento (UE) n. 1698/2005.

Le garanzie specifiche relative alla conformità, in particolare per quanto concerne le norme in materia di competitività e appalti pubblici, sono state fornite dall'autorità di gestione italiana nella relazione annuale sullo stato di attuazione.

L'articolo 62 del regolamento (UE) n. 1305/2013 ha ampliato l'ambito in cui esperti indipendenti possono effettuare o confermare i calcoli, che comprenderà anche tutte le operazioni in cui saranno utilizzate le opzioni di costo semplificate.

62

Nel periodo di programmazione 2014-2020, le reti rurali nazionali saranno monitorate applicando tre specifici indicatori di prodotto [allegato IV del regolamento (UE) n. 808/2014]. Come per altre attività finanziarie nell'ambito dell'assistenza tecnica, la scheda orientativa presentata agli Stati membri include le seguenti raccomandazioni: «al fine di rispettare i principi generali di una sana gestione finanziaria dei fondi dell'UE, la spesa per l'assistenza tecnica deve fondarsi su obiettivi operativi SMART (articolo 30 del regolamento finanziario), in base a un'adeguata valutazione delle esigenze. I risultati devono essere monitorati e valutati secondo gli indicatori di performance. Gli Stati membri sono incoraggiati a definire indicatori specifici supplementari per l'assistenza tecnica».

Riquadro 4

I PSR sono messi in atto con misure che richiedono, per la loro corretta attuazione complessiva, un sostegno sotto forma di assistenza tecnica. In questa connotazione, la Commissione considera le misure come strumenti di politica (kit di strumenti) e l'assistenza tecnica un'attività trasversale volta a sostenere la gestione efficace dei PSR.

L'intenzione di separare l'assistenza tecnica dalle misure è chiaramente dimostrata dal fatto che tali elementi sono contenuti in capi diversi della legislazione in materia di sviluppo rurale. Ad esempio, nel caso del regolamento (UE) n. 1305/2013: il capo I del titolo III descrive le misure, il capo II le disposizioni comuni a più misure e il capo III l'assistenza tecnica e le reti. L'assistenza tecnica è chiaramente distinta dalle misure. Tuttavia, questa separazione non comporta verifiche o valutazioni dell'assistenza tecnica. I PSR sono oggetto di una pianificazione, monitoraggio e valutazione adeguate e gli effetti dell'assistenza tecnica costituiscono le fondamenta di una corretta attuazione e un'esecuzione efficace dei PSR nella loro interezza.

Per quanto concerne l'Austria, il finanziamento dei costi amministrativi eseguito dall'organismo pagatore era in linea con la legislazione pertinente dell'UE e, pertanto, approvato dalla Commissione.

63

Poiché il quadro di monitoraggio e di valutazione esamina il rendimento globale dei PSR, un eccesso di spesa dei costi (non operativi) che non contribuiscono al rendimento del programma comporterebbe un rendimento complessivo inferiore. La Commissione ritiene pertanto che il contributo dell'assistenza tecnica sia indirettamente incluso nella valutazione.

64

Gli obiettivi e le finalità sono definiti adeguatamente a livello di PSR.

Si veda altresì la risposta della Commissione al paragrafo 62.

67

Gli Stati membri sono tenuti a valutare le modalità per integrare globalmente nei PSR i bisogni a medio e lungo termine.

Le modifiche ai programmi devono essere debitamente giustificate dagli Stati membri e l'eventuale modifica delle spese di assistenza tecnica deve essere motivata da argomenti concreti.

Inoltre, l'esempio della Polonia dimostra le difficoltà riscontrabili nella preparazione di una valida valutazione a lungo termine delle esigenze nell'ambito dell'assistenza tecnica.

69

La Commissione non ha previsto obiettivi distinti per tutti i finanziamenti per l'assistenza tecnica, non ritenendolo necessario, né efficace dal punto di vista dei costi o proporzionato. Tuttavia, ove opportuno, provvede a elaborare piani pluriennali, con le relative tappe principali (valutazione, piano di attuazione per le tecnologie dell'informazione ecc.).

73

L'assistenza tecnica non è stata menzionata separatamente negli orientamenti generali sul QCMV, poiché i requisiti relativi al rendimento sono inclusi indirettamente e misurati nell'ambito della valutazione del rendimento delle misure cui contribuiscono.

Il QCMV prevede l'uso di indicatori supplementari per i PSR [articolo 81, paragrafo 2, del regolamento (UE) n. 1698/2005], che gli Stati membri devono definire, al fine di consentire il monitoraggio e la valutazione delle specificità dei PSR. Ha inoltre introdotto questioni comuni per la valutazione dell'assistenza tecnica, da esaminare nelle valutazioni intermedie ed ex-post.

75

Data l'eterogeneità delle esigenze che rientrano nell'assistenza tecnica, separare il monitoraggio e la valutazione dagli elementi dei PSR cui contribuiscono richiederebbe un quadro molto ampio ed oneroso per la verifica di una spesa relativamente esigua. Conformemente all'allegato VII del regolamento (CE) n. 1974/2006, le relazioni annuali sullo stato di attuazione dei programmi contengono informazioni sulle disposizioni prese dall'autorità di gestione e dal comitato di sorveglianza per assicurare la qualità e l'efficienza dell'esecuzione del programma, tra cui il ricorso all'assistenza tecnica. Tuttavia, la valutazione dei PSR (valutazioni di rendimento e di impatto incluse) dev'essere svolta nelle valutazioni intermedie ed ex-post.

Risposte della Commissione

76

Considerato l'elevato numero di PSR e l'eterogeneità delle esigenze trattate, si ritiene che gli Stati membri si trovino in una migliore posizione per valutare dove e come il sostegno, come definito nelle normative, sia più necessario. Gli Stati membri definiscono le priorità in base alla valutazione delle esigenze e i fondi sono stanziati a settori concreti ritenuti pertinenti. Tali settori, come mostrato dai dati, variano significativamente da uno Stato membro all'altro.

77

Gli Stati membri hanno migliorato notevolmente le attività di cooperazione tra gli organismi pagatori al fine di valutare e porre rimedio alle lacune esistenti nell'attuazione, che sono all'origine di tassi di errore elevati. Tali attività possono essere finanziate ricorrendo all'assistenza tecnica.

78

Si veda la risposta della Commissione al paragrafo 75.

82

Per il periodo di programmazione 2014-2020, uno dei compiti dell'Assemblea delle reti rurali di cui all'articolo 3, lettera d), della decisione di esecuzione n. 825/2014 della Commissione è garantire una sorveglianza e una valutazione adeguate delle attività della RESR e della rete PEI. Lo stesso regolamento prevede all'articolo 8, lettera c), di valutare in modo continuo l'efficacia e l'efficienza delle attività della RESR e della rete PEI.

Conclusioni e raccomandazioni

83

L'assistenza tecnica contribuisce all'attuazione, al monitoraggio, al controllo e alla valutazione dei programmi di sviluppo rurale (PSR). Soltanto la relazioni di sintesi delle valutazioni ex-post dei PSR potrà dimostrare il contributo apportato dall'assistenza tecnica agli obiettivi generali della PAC.

Il legislatore ha deciso di accordare flessibilità agli Stati membri nell'uso dei fondi di assistenza tecnica.

84

La Commissione ritiene che l'articolo 5 del regolamento (CE) n. 1290/2005 contenga l'unico chiaro riferimento giuridico, sia per il FEAGA che per il FEASR, a livello di Commissione e/o per suo conto.

Per il nuovo periodo di programmazione, l'assistenza tecnica a livello di Stati membri è definita all'articolo 59 del regolamento (UE) n. 1303/2013.

La libertà di scelta derivante dalla flessibilità normativa è necessaria per far fronte alle diverse esigenze riscontrate dalle autorità nazionali e regionali. Una corretta esecuzione dei PSR dipende in larga parte dai costi necessari, quali quelli amministrativi degli strumenti informatici. Le spese finanziate mediante l'assistenza tecnica sono direttamente connesse alla preparazione, esecuzione e valutazione dei programmi di sviluppo rurale (PSR).

Per quanto concerne il periodo di programmazione 2014-2020, la Commissione ha presentato orientamenti completi per gli Stati membri ed elaborato linee politiche per i *desk officer*, al fine di razionalizzare l'impostazione nella negoziazione dei nuovi programmi di sviluppo rurale.

85

Conformemente agli orientamenti della Commissione relativi al bilancio dei fondi SIE, nei programmi in gestione concorrente relativi al ricorso all'assistenza tecnica operativa e non operativa (amministrativa) per spese legate alle tecnologie dell'informazione e all'audit, tutti i tipi di costi per le tecnologie dell'informazione, siano essi connessi al loro sviluppo o alla manutenzione, devono sempre essere inclusi nella stessa linea di bilancio dei rispettivi costi di sviluppo delle tecnologie dell'informazione. Questo approccio rafforza la disciplina e la coerenza di bilancio in tutti i settori in gestione concorrente del bilancio della Commissione. Per quanto concerne l'assistenza tecnica su iniziativa degli Stati membri, le retribuzioni rappresentano una spesa ammissibile qualora le risorse che vanno a finanziare siano direttamente connesse all'attuazione del PSR. A tal proposito, la scheda orientativa presentata agli Stati membri sull'assistenza tecnica per il periodo 2014-2020 include informazioni specifiche su come assegnare e finanziare i costi del personale.

86

La Commissione incoraggia gli Stati membri a garantire che i costi amministrativi dei beneficiari, finanziati mediante l'assistenza tecnica, tra cui quelli per il personale, siano determinati con chiarezza. Inoltre, laddove i beneficiari attuino anche altri fondi (ossia, i fondi SIE e il FEAGA) sarà necessario garantire che le spese amministrative finanziate ricorrendo all'assistenza tecnica siano verificabili e misurabili¹.

Raccomandazione 1

La Commissione accetta questa raccomandazione e svilupperà ulteriori orientamenti in tal senso.

Raccomandazione 2

La Commissione non può accettare questa raccomandazione. A suo parere, la manutenzione delle tecnologie di informazione costituisce un'attività operativa connessa all'aggiornamento e allo sviluppo dei sistemi. Conformemente agli orientamenti della Commissione, del 16 maggio 2014, relativi al bilancio dei fondi SIE, nei programmi in gestione concorrente relativi al ricorso all'assistenza tecnica operativa e non operativa (amministrativa) per spese legate alle tecnologie dell'informazione e all'audit, tutti i tipi di costi per le tecnologie dell'informazione, siano essi connessi al loro sviluppo o alla manutenzione, devono sempre essere inclusi nella stessa linea di bilancio dei rispettivi costi di sviluppo delle tecnologie dell'informazione. Questo approccio rafforza la disciplina e la coerenza di bilancio in tutti i settori in gestione concorrente del bilancio della Commissione.

Raccomandazione 3

La Commissione accetta questa raccomandazione.

A medio termine, la Commissione richiederà informazioni più dettagliate nell'ambito dell'attuale sistema di rendicontazione, al fine di migliorare il monitoraggio del tipo di costi sostenuti (ad esempio, amministrativi e operativi) nell'ambito del bilancio per l'assistenza tecnica.

91

Essendo l'assistenza tecnica un'attività di sostegno trasversale, il monitoraggio e la valutazione delle relative spese rientrano nella sorveglianza e valutazione dei programmi complessivamente.

All'assistenza tecnica si applicano specifici indicatori finanziari di output.

92

L'efficacia potenziale di uno strumento non dipende dalla presenza di un sistema che ne valuti gli effetti.

Raccomandazione 4

La Commissione accetta questa raccomandazione e incoraggerà gli Stati membri a utilizzare gli indicatori adeguati per il monitoraggio delle spese di assistenza tecnica, pur non rendendolo obbligatorio.

COME OTTENERE LE PUBBLICAZIONI DELL'UNIONE EUROPEA

Pubblicazioni gratuite:

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

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

Pubblicazioni a pagamento:

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

L'assistenza tecnica consiste tradizionalmente nella fornitura di competenze e di fondi al fine di assistere i servizi delle amministrazioni nazionali nell'attuazione di una politica. Nel presente audit, la Corte ha esaminato come i finanziamenti per l'assistenza tecnica sono stati spesi nel settore dell'agricoltura e dello sviluppo rurale durante il periodo 2007-2013. Ha rilevato che la concezione dell'AT intesa come «sviluppo di capacità» è stata progressivamente abbandonata, a favore di un sostegno destinato a coprire costi amministrativi regolari. Per tale ragione, e a causa dell'assenza di un adeguato quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione, né la Commissione né gli Stati membri sono in grado di dimostrare fino a che punto l'assistenza tecnica abbia contribuito all'impatto prodotto dalla PAC.



Ufficio delle pubblicazioni