IT 2017 n. 16

Relazione speciale

Programmazione dello sviluppo rurale: occorrono minore complessità e maggiore focalizzazione sui risultati

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

40 1977 - 2017
CURIA RATIONUM
CORTE DEI CONTI EUROPEA

Équipe di audit

Le relazioni speciali della Corte dei conti europea illustrano le risultanze degli audit espletati su politiche e programmi dell'UE o su temi di gestione relativi a specifici settori di bilancio. La Corte seleziona e pianifica detti compiti di audit in modo da massimizzarne l'impatto, tenendo conto dei rischi per la performance o la conformità, del livello delle entrate o delle spese, dei futuri sviluppi e dell'interesse pubblico e politico.

La presente relazione è stata adottata dalla Sezione di audit I – presieduta da Phil Wynn Owen, Membro della Corte – la quale è specializzata nell'uso sostenibile delle risorse naturali. L'audit è stato diretto da Janusz Wojciechowski, Membro della Corte, coadiuvato da Kinga Wiśniewska-Danek, capo di Gabinetto; Katarzyna Radecka-Moroz, attaché di Gabinetto; Davide Lingua, primo manager; Paulo Oliveira, capo incarico. L'équipe di audit era composta da Felipe Andres Miguelez, Ramona Bortnowschi, Eric Braucourt, Ioannis Papadakis, Anne Poulsen, Matteo Tartaggia, Paul Toulet-Morlanne e Anna Zalega.

Da sinistra a destra: Katarzyna Radecka-Moroz, Eric Braucourt, Janusz Wojciechowski, Ioannis Papadakis, Anne Poulsen, Paulo Oliveira.

INDICE

	Paragrafi
Abbreviazioni e glossario	
Sintesi	I-VII
Introduzione	1 - 11
La politica di sviluppo rurale dell'UE	1 - 5
Lo sviluppo rurale nell'ambito di una strategia più ampia dell'UE	6 - 9
Maggiore focalizzazione sulla performance	10 - 11
Estensione e approccio dell'audit	12 - 16
Osservazioni	17 - 92
La concezione del quadro di riferimento per il periodo 2014-2020 era più ambiziosa, ma l'attuazione è stata inficiata da carenze significative	17 - 41
Un quadro strategico più ambizioso e impegnativo riflette il nuovo approccio orientato ai risultati…	17 - 19
… ma l'attuazione ha ridotto l'impatto di tali sforzi	20 - 41
Il nuovo quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione ha limitate potenzialità di accrescere l'orientamento ai risultati	42 - 63
Il sistema comune di monitoraggio e valutazione (SCMV) può potenzialmente apportare miglioramenti, ma presenta anche limiti per quanto riguarda la misurazione dei risultati	42 - 52
La "riserva di efficacia dell'attuazione" ha scarso effetto incentivante o non ne ha affatto	53 - 63
Il processo di programmazione richiedeva notevoli sforzi da parte della Commissione e degli Stati membri, ma l'attuazione dei PSR è iniziata più lentamente rispetto al periodo precedente	64 - 92
Ruolo di pianificazione marginale dei PSR	64 - 65
Un onere amministrativo per la Commissione europea e gli Stati membri	66 - 74
Il nuovo quadro giuridico è stato adottato più tardi rispetto al periodo precedente	75 - 76

La maggior parte degli AP e dei PSR è stata presentata entro i termini 77 - 79

La procedura di approvazione della Commissione non ha rispettato le scadenze 80 - 84

Nonostante gli sforzi compiuti, l'attuazione dei PSR non è stata avviata più precocemente rispetto al periodo precedente 85 - 88

I ritardi nell'avvio dei programmi costituiscono un problema ricorrente 89 - 92

Conclusioni e raccomandazioni 93 - 109

La concezione del quadro di riferimento per il periodo 2014-2020 era più ambiziosa, ma l'attuazione è stata inficiata da carenze significative 100 - 102

Per il nuovo quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione, le potenzialità di accrescere la focalizzazione sulla performance e sui risultati sono limitate 103 - 104

Il processo di programmazione richiedeva notevoli sforzi da parte della Commissione e degli Stati membri, ma l'attuazione dei PSR è iniziata più lentamente rispetto al periodo precedente 105 - 109

Allegato I - Le sei priorità per lo sviluppo rurale dell'UE e i 18 aspetti specifici

Allegato II - Gli 11 obiettivi tematici dei fondi SIE

Allegato III - Confronto sintetico dei contenuti principali dei PSR 2007-2013 e 2014-2020

Risposte della Commissione

ABBREVIAZIONI E GLOSSARIO

Analisi SWOT – Analisi dei punti di forza e di debolezza, delle opportunità e dei rischi dell'area geografica oggetto del PSR.

AP – Accordi di partenariato stipulati tra la Commissione europea e i singoli Stati membri per il periodo di programmazione 2014-2020. Tali accordi stabiliscono i piani delle autorità nazionali sulle modalità d'impiego dei finanziamenti erogati dai Fondi strutturali e d'investimento europei e individuano gli obiettivi strategici e le priorità d'investimento di ciascun paese, collegandoli agli obiettivi generali della strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva.

Aspetti specifici – Ciascuna delle sei priorità per lo sviluppo rurale dell'UE può essere scomposta a sua volta in diversi aspetti tematici specifici. Ne sono stati individuati 18.

Condizionalità ex ante (EAC) - Condizioni che uno Stato membro deve soddisfare per poter beneficiare dei fondi strutturali e d'investimento europei. Durante la preparazione dei programmi per il periodo di programmazione 2014-2020, gli Stati membri devono valutare se tali condizioni siano state soddisfatte. Se non lo sono, è necessario elaborare piani d'azione intesi a garantirne il rispetto entro il 31 dicembre 2016.

DG AGRI – Direzione generale dell'Agricoltura e dello sviluppo rurale della Commissione europea.

Europa 2020 - Strategia decennale per la crescita e l'occupazione avviata nel 2010 dall'Unione europea per creare le condizioni per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. Prevede cinque obiettivi principali che devono essere raggiunti dall'UE entro la fine del 2020 che riguardano l'occupazione, la ricerca e lo sviluppo, il clima e l'energia, l'istruzione, l'inclusione sociale e la riduzione della povertà.

FEASR – Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale.

Fondi SIE – Fondi strutturali e di investimento europei, che includono i seguenti fondi UE: il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), il Fondo europeo di sviluppo

regionale (FESR), il Fondo sociale europeo (FSE), il Fondo di coesione (FC) e il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP).

Logica di intervento – Nesso logico tra il problema che deve essere affrontato (o l'obiettivo che va perseguito), le cause del problema e le opzioni di intervento disponibili (o le azioni effettivamente intraprese dall'UE) per affrontare problema o per conseguire l'obiettivo.

Misura – Regime di aiuti per l'attuazione di una politica. Una misura definisce le norme che disciplinano i progetti che possono essere finanziati, come i criteri di ammissibilità e di selezione.

Obiettivi tematici (OT) - Elementi strutturanti definiti nel quadro di regolamentazione. Per contribuire al finanziamento della strategia Europa 2020, i fondi SIE concentrano il sostegno su un numero limitato di obiettivi tematici comuni.

OCSE – Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico.

OMS – Organizzazione mondiale della sanità.

PAC – Politica agricola comune: norme e pratiche adottate dall'Unione europea per disporre di una politica unificata comune in materia di agricoltura.

Periodo di programmazione – Periodo dedicato all'attuazione della politica di sviluppo rurale, coincidente con il QFP. L'attuale periodo di programmazione è 2014-2020 e fa seguito al periodo di programmazione 2007-2013.

Pilastri (della politica agricola comune) - La politica agricola comune prevede due "pilastri". Il primo pilastro sostiene il reddito degli agricoltori. Tale sostegno è fornito sotto forma di pagamenti diretti e misure connesse al mercato ed è finanziato interamente dal Fondo europeo agricolo di garanzia. Il secondo pilastro sostiene lo sviluppo delle zone rurali. Tale sostegno è fornito sotto forma di programmi di sviluppo rurale ed è cofinanziato dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale.

PSR – Programma di sviluppo rurale: documento di programmazione preparato da uno Stato membro e approvato dalla Commissione allo scopo di pianificare e monitorare l'attuazione della politica di sviluppo rurale dell'UE a livello regionale o nazionale.

QCMV – Quadro comune di monitoraggio e valutazione: sistema di monitoraggio e valutazione istituito congiuntamente dalla Commissione e dagli Stati membri per il periodo di programmazione 2007-2013 per misurare, mediante indicatori, l'andamento, l'efficienza e l'efficacia dei programmi di sviluppo rurale rispetto ai loro obiettivi.

QFP – Quadro finanziario pluriennale: pianificazione di bilancio istituita ai sensi del capo 2 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

QSC – Quadro strategico comune: insieme di orientamenti strategici volti ad agevolare il processo di programmazione e il coordinamento settoriale e territoriale degli interventi dell'Unione nel quadro dei Fondi strutturali e d'investimento europei (Fondi SIE) e con altre politiche e altri strumenti dell'Unione.

RDC – Regolamento sulle disposizioni comuni: regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio[1].

Regolamento FEASR – Regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga il regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio[2].

SCMV – Sistema comune di monitoraggio e valutazione: sistema di monitoraggio e valutazione istituito in cooperazione tra la Commissione e gli Stati membri per il periodo di programmazione 2014-2020 al fine di dimostrare, tra l'altro, i progressi e le realizzazioni

---

[1] GU L 347 del 20.12.2013, pag. 320.

[2] GU L 347 del 20.12.2013, pag. 487.

della politica di sviluppo rurale e valutare l'impatto, l'efficacia, l'efficienza e la pertinenza dei relativi interventi.

SINTESI

I. La politica di sviluppo rurale dell'UE mira a rafforzare la competitività dell'agricoltura, garantire la gestione sostenibile delle risorse naturali e realizzare uno sviluppo territoriale equilibrato delle economie e comunità rurali. L'UE ha in programma di spendere circa 100 miliardi di euro per la politica di sviluppo rurale per il periodo 2014-2020 tramite il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR).

II. Il FEASR sostiene finanziariamente le misure attuate dagli Stati membri tramite programmi di sviluppo rurale (PSR) nazionali o regionali, predisposti dagli Stati membri e approvati dalla Commissione.

III. Uno degli obiettivi del quadro strategico dell'UE per il periodo 2014-2020 consisteva in una maggiore focalizzazione sui risultati. Tuttavia, gli sforzi per conseguire questo obiettivo hanno dovuto confrontarsi a un problema ricorrente: la pianificazione di un nuovo periodo di programmazione prima che fossero disponibili dati adeguati e pertinenti riguardo alla spesa e ai risultati dei periodi precedenti.

IV. In questo contesto, gli auditor della Corte hanno valutato se il nuovo quadro normativo 2014-2020 presentasse un maggiore orientamento alla performance e se il nuovo processo di programmazione permettesse e avesse determinato l'elaborazione di PSR di buona qualità, i quali dovrebbero potenzialmente contribuire a raggiungere risultati migliori. Benché il quadro strategico mirasse a potenziare l'approccio orientato ai risultati, i PSR approvati sono documenti lunghi e complessi, le cui carenze ostacoleranno il conseguimento dell'ambizioso obiettivo di fornire un maggiore orientamento alla performance e ai risultati. La Corte ha altresì riscontrato che alle autorità nazionali era richiesto un notevole sforzo amministrativo per soddisfare tutti requisiti relativi al contenuto.

V. La Corte ha esaminato la procedura di programmazione della politica di sviluppo rurale 2014-2020 per verificare se fosse condotta in modo tale da avviare l'attuazione dei PSR più precocemente rispetto ai periodi precedenti e consentisse quindi di evitare le conseguenze negative di un avvio tardivo. Gli auditor della Corte hanno rilevato che, nonostante gli sforzi della Commissione, l'attuazione dei PSR, al pari del ciclo di

programmazione precedente, non è iniziata più precocemente e l'esecuzione della spesa prevista è iniziata più lentamente rispetto al periodo precedente.

VI. Nella relazione si formulano raccomandazioni volte a facilitare e migliorare il prossimo processo di programmazione. La Corte raccomanda alla Commissione di:

a) far sì che gli obblighi relativi alla coerenza tra i singoli programmi siano ulteriormente sviluppati nelle proposte relative alla politica;

b) rivedere la concezione dei documenti di programmazione al fine di semplificarne il contenuto e ridurre il numero di obblighi;

c) collaborare con gli Stati membri per far sì che le approfondite relazioni annuali sull'attuazione del 2019 forniscano informazioni chiare e complete su quanto conseguito dai programmi;

d) definire con maggiore precisione i vari tipi di indicatori, beneficiando delle buone pratiche stabilite dalle autorità nazionali e da organizzazioni internazionali;

e) esaminare e trarre insegnamento dall'attuazione del sistema attuale per quanto riguarda l'impatto della riserva sull'efficacia dell'attuazione, l'adeguatezza degli indicatori di risultato utilizzati per accedere a tale riserva nonché l'uso delle sanzioni finanziarie per affrontare i casi di performance insufficiente;

f) preparare in tempo utile le proposte legislative per la politica di sviluppo rurale successiva al 2020.

VII. La Corte raccomanda inoltre al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione di valutare come allineare la strategia a lungo termine e l'elaborazione delle politiche al ciclo di bilancio e procedere ad una analisi approfondita della spesa dell'UE prima di fissare una nuova dotazione finanziaria a lungo termine.

INTRODUZIONE

La politica di sviluppo rurale dell'UE

1. Il sostegno allo sviluppo rurale (SR) dell'UE mira a stimolare la competitività del settore agricolo, garantire la gestione sostenibile delle risorse naturali e l'azione per il clima, realizzare uno sviluppo territoriale equilibrato delle economie e comunità rurali, compresi la creazione e il mantenimento di posti di lavoro[3]. L'UE ha in programma di spendere circa 100 miliardi di euro per il periodo 2014-2020: tra 14 e 19 miliardi all'anno, ad eccezione del 2014 (cfr. ***tabella 1***). La spesa per lo sviluppo rurale ammonta a un quarto della spesa totale della politica agricola comune (PAC) e la sua importanza può essere vista nel contesto del finanziamento PAC (cfr. ***tabella 1***). Secondo la DG AGRI[4], il sostegno pubblico totale al settore agricolo ammonta al 36 % del reddito totale dei fattori in agricoltura[5].

Tabella 1 - Finanziamento FEASR nel contesto della PAC

	UE 28 in milioni di euro; prezzi correnti							
	2014	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**Totale**
Sviluppo rurale(1)	5 299	18 184	18 684	14 371	14 381	14 330	14 333	99 582
Spese connesse al mercato e aiuti diretti (1)	43 778	44 190	43 950	44 146	44 162	44 241	44 263	308 730

(1) 9ª relazione finanziaria della Commissione europea sul FEASR, COM(2016) 632 *final*.

2. Ciascun paese UE riceve una dotazione finanziaria per il periodo di programmazione settennale (cfr. ***figura 1***).

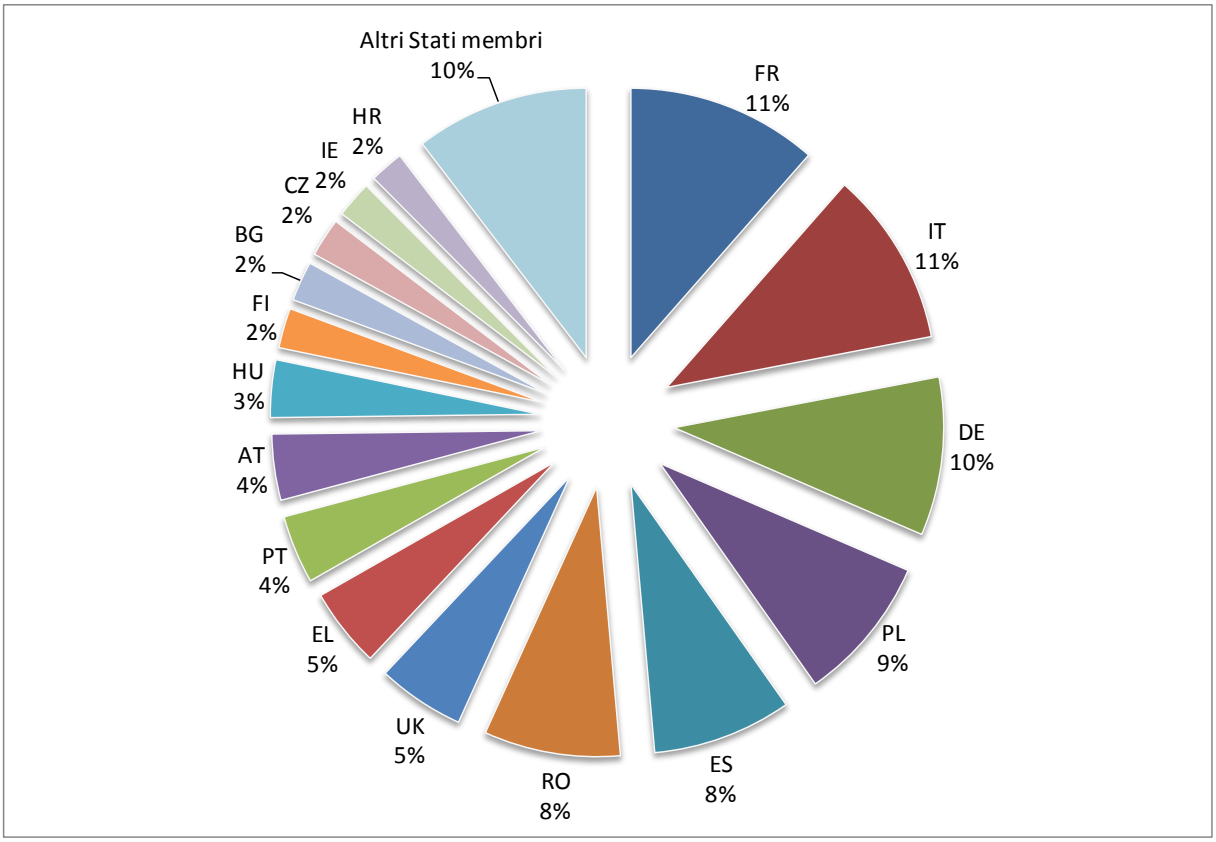
---

3 Articolo 4 del regolamento FEASR.

4 PAC post-2013: Grafici e figure, Grafico 5, DG AGRI, 2017.

5 Il reddito dei fattori in agricoltura (ossia il reddito dei fattori o il valore aggiunto netto al costo dei fattori) misura la remunerazione di tutti i fattori di produzione (terreni, capitale e lavoro). Rappresenta il totale del valore generato dalle attività di produzione.

<u>Figura 1</u> - Finanziamenti FEASR 2014-2020 per Stato membro



Nota: a causa dell'arrotondamento, il totale potrebbe non corrispondere alla somma delle singole cifre.

Fonte: allegato I del regolamento FEASR (come modificato dal regolamento (UE) n. 2015/791).

3. Il FEASR sostiene finanziariamente le misure attuate dagli Stati membri tramite programmi di sviluppo rurale (PSR) nazionali o regionali. I PSR offrono un quadro di riferimento per investire in progetti nelle aziende agricole o nelle aree rurali sulla base delle necessità economiche, ambientali o sociali individuate a livello nazionale o regionale. Sono inclusi progetti quali investimenti e modernizzazione in azienda, sovvenzioni per l'insediamento di giovani agricoltori, misure agro-climatico-ambientali, conversione al biologico, agriturismo, rinnovamento dei villaggi, fornitura di copertura Internet a banda larga in zone rurali o sviluppo locale di tipo partecipativo. Tali misure sono cofinanziate da fondi nazionali, regionali o privati.

4. Per il periodo di programmazione 2014-2020, sono previsti 118 PSR diversi nei 28 Stati membri, con 20 singoli programmi nazionali e otto Stati membri che hanno optato per programmi regionali[6].

5. I PSR sono elaborati in collaborazione con le parti economiche, sociali e ambientali e sono presentati dalle autorità nazionali o regionali alla Commissione, la quale è responsabile della loro approvazione.

Lo sviluppo rurale nell'ambito di una strategia più ampia dell'UE

6. Il FEASR è uno dei cinque Fondi strutturali e di investimento europei (SIE), assieme al Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), il Fondo sociale europeo (FSE), il Fondo di coesione (FC) e il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP). In passato, il FEASR, il FEAMP, il FESR, l'FC e l'FSE operavano in modo indipendente sulla base di regolamentazioni diverse e dei rispettivi PSR o programmi operativi (PO). Per il periodo di programmazione 2014-2020, i cinque fondi SIE sono stati riuniti nell'ambito di un unico regolamento "ombrello": il regolamento sulle disposizioni comuni (RDC). L'RDC definisce un quadro strategico comune[7] (QSC – cfr. ***figura 2***) applicabile a tutti i fondi SIE al fine di agevolarne la programmazione e il coordinamento.

---

[6] Francia (30 PSR), Italia (23), Spagna (19), Germania (15), Regno Unito (4), Portogallo (3), Belgio (2) e Finlandia (2).

[7] Articolo 10 e allegato I dell'RDC.

Figura 2 — Quadro sintetico delle politiche per il periodo 2014-2020

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base della documentazione di orientamento della DG AGRI.

7. Questo nuovo metodo ha lo scopo di facilitare il coordinamento territoriale degli interventi dell'Unione e consentire a tutti i fondi SIE di contribuire alla strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva[8].

[8] COM(2010) 2020 *final* "Europa 2020 - Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva".

8. Dal 2014, ogni Stato membro deve elaborare un accordo di partenariato (AP)[9] che richieda il coordinamento di tutti i fondi strutturali e d'investimento UE (SIE) all'interno di ciascun paese. L'AP stabilisce come le autorità nazionali hanno in programma di utilizzare i finanziamenti erogati dai fondi SIE. È predisposto secondo i princìpi guida del quadro strategico comune[10] e ne viene stilato per ogni Stato membro. Un AP copre l'intero periodo di programmazione, comprende tutti i fondi SIE e delineano le finalità e gli obiettivi tematici perseguiti dallo Stato membro, fornendo una panoramica delle informazioni che verranno ulteriormente ampliate nei singoli programmi. Gli AP sono approvati dalla Commissione.

9. Gli 11 obiettivi tematici (OT)[11] definiti dall'RDC hanno lo scopo di creare un collegamento tra i cinque fondi SIE e la strategia Europa 2020[12]. Per quanto riguarda la politica di sviluppo rurale, gli obiettivi strategici a lungo termine per il periodo 2014-2020 sono strutturati in sei priorità, a loro volta articolate in 18 aspetti specifici (cfr. ***allegato I***), i quali esplicitano i pertinenti obiettivi tematici dell'RDC e "contribuiscono alla realizzazione di obiettivi trasversali quali l'innovazione, l'ambiente, nonché la mitigazione dei cambiamenti climatici e l'adattamento ad essi"[13].

Maggiore focalizzazione sulla performance

10. Uno degli obiettivi principali del quadro strategico UE 2014-2020 era la gestione del bilancio UE con un maggiore orientamento alla performance e ai risultati. Questo obiettivo ha ispirato, insieme ad altri, l'iniziativa della Commissione "Un bilancio dell'UE incentrato sui risultati", avviata nel 2015, che ha attribuito maggiore importanza a risultati misurabili e all'efficacia e sull'efficienza della spesa dell'UE. La finalità era quella di abbandonare la

---

[9] Gli accordi di partenariato sono stati oggetto della relazione speciale n. 2/2017 della Corte, "La negoziazione, da parte della Commissione, degli accordi di partenariato e dei programmi operativi in materia di coesione per il periodo 2014-2020: spesa più concentrata sulle priorità di Europa 2020, ma disposizioni per la misurazione della performance sempre più complesse".

[10] Articolo 10 e allegato I dell'RDC.

[11] Articolo 9 dell'RDC e articolo 5 del regolamento FEASR (cfr. ***allegato 2***).

[12] Relazione annuale di attività della Corte sull'esercizio 2014, al paragrafo 3.44, e la risposta della Commissione ai paragrafi 3.24 e 3.25.

[13] Articolo 5 del regolamento FEASR.

consolidata pratica di bilancio che poneva l'accento principalmente sull'assorbimento e sulla conformità piuttosto che sulla performance, poiché vi era la reale urgenza di un cambiamento sistemico delle modalità di elaborazione ed esecuzione del bilancio nonché di impiego delle risorse.

11. Tuttavia, tale approccio si è scontrato con il ricorrente problema di dover pianificare un nuovo periodo di programmazione prima che fossero disponibili dati adeguati e pertinenti sulla spesa e sui risultati del periodo precedente (cfr. ***riquadro 1***). Ciò rende praticamente impossibile pianificare traendo insegnamento dalle pratiche rivelatesi più efficaci nel conseguire gli obiettivi delle politiche. In tali circostanze è più probabile che le risorse siano assegnate laddove esiste un'aspettativa più elevata che i fondi siano utilizzati.

Riquadro 1 - Mancanza di informazioni pertinenti per la pianificazione del nuovo periodo

Le proposte legislative per il nuovo quadro normativo relativo ai fondi SIE per il periodo 2014-2020 risalgono all'ottobre 2011 e la sintesi delle valutazioni intermedie[14] dei PSR per il periodo di programmazione 2007-2013 è stata finalizzata nell'ottobre 2012.

L'attuazione tardiva dei PSR per il periodo di programmazione 2007-2013 ha fatto sì che relazioni di valutazione intermedia fornissero informazioni insufficienti sull'attuazione e sui risultati conseguiti.

[14] Cfr. "*Synthesis of Mid-Term Evaluations of Rural Development Programmes 2007-2013*" (Sintesi delle valutazioni intermedie dei programmi di sviluppo rurale 2007-2013) -Relazione finale, 2012.

ESTENSIONE E APPROCCIO DELL'AUDIT

12. La Corte ha valutato se il nuovo quadro legislativo (RDC, regolamento FEASR e regolamenti collegati della Commissione) riflettesse in modo più accentuato l'orientamento alla performance e se il nuovo processo di programmazione permettesse e comportasse la produzione di PSR di qualità, contribuendo così potenzialmente al raggiungimento di risultati migliori. A tal fine, la valutazione della Corte si è concentrata su:

- la coerenza, la complementarità e la sinergia dei PSR con documenti strategici di alto livello[15] e

- la definizione e l'integrazione della logica di intervento rafforzata nei PSR.

13. Inoltre, la Corte ha valutato se il nuovo quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione fosse idoneo ad accrescere l'orientamento ai risultati.

14. Infine, la Corte ha esaminato la tempestività dell'approvazione dei PSR.

15. L'audit è stato espletato da marzo 2016 a febbraio 2017 e si è basato su un esame delle informazioni e dei documenti forniti dalla Commissione e dagli Stati membri sulla procedura di approvazione di un campione di PSR. L'analisi della procedura di approvazione condotta dalla Corte si è fondata sul lavoro di audit svolto dal servizio di audit interno (IAS) della Commissione, nella misura in cui l'estensione delle sue attività coincideva con quella della Corte.

16. Gli auditor della Corte hanno incentrato il proprio lavoro su un campione di 10 programmi di sviluppo rurale (sia nazionali che regionali) approvati, unitamente a due PSR esaminati dal servizio di audit interno della Commissione[16]. L'esame dei PSR si è

---

[15] La strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva e gli accordi di partenariato.

[16] Belgio (Vallonia), Germania (Baden Württemberg), Irlanda, Grecia, Spagna (La Rioja), Francia (Lorena), Italia (Campania), Austria, Polonia e Romania, unitamente alla Danimarca e al Regno Unito (Inghilterra).

concentrato su una serie prestabilita di misure e sottomisure[17] al fine di elaborare confronti e avvalersi delle conoscenze già acquisite e delle risultanze di audit passati, fornendo al contempo una copertura significativa in termini di finanziamenti e del numero di priorità e aspetti specifici per lo sviluppo rurale dell'UE.

OSSERVAZIONI

La concezione del quadro di riferimento per il periodo 2014-2020 era più ambiziosa, ma l'attuazione è stata inficiata da carenze significative

Un quadro strategico più ambizioso e impegnativo riflette il nuovo approccio orientato ai risultati…

17. L'inclusione del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) in un unico regolamento "ombrello" e l'elaborazione di accordi di partenariato che richiedessero il coordinamento e la coerenza di tutti i fondi strutturali di investimento dell'UE (SIE) in ciascun paese (cfr. ***paragrafi 6-9***) costituivano un elemento innovativo per far sì che la politica di SR contribuisse nel modo migliore al conseguimento degli obiettivi per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva.

[17] 4.1 - sostegno a investimenti nelle aziende agricole; 4.2 - sostegno agli investimenti a favore della trasformazione/commercializzazione e/o dello sviluppo dei prodotti agricoli; 6.4 - sostegno agli investimenti per la creazione e lo sviluppo della diversificazione delle imprese agricole; 8.3 - sostegno alla prevenzione dei danni arrecati alle foreste da incendi, calamità naturali ed eventi catastrofici; 8.4 - sostegno al ripristino delle foreste danneggiate da incendi, calamità naturali ed eventi catastrofici; e le misure. 7 - servizi di base e rinnovamento dei villaggi nelle zone rurali; 14 - benessere degli animali.

18. Il quadro normativo per il periodo di programmazione 2014-2020 includeva una serie di concetti e requisiti volti ad accrescere l'orientamento ai risultati. Si basava sulle esperienze dei precedenti periodi di programmazione e rispondeva a varie raccomandazioni della Corte[18] concernenti il rapporto benefici-costi ottimale degli interventi dell'UE.

19. Di seguito sono indicati i nuovi requisiti inerenti alla struttura dei PSR[19] connessi all'orientamento ai risultati:

- La logica di intervento rafforzata si deve esprimere nella scelta, combinazione e definizione delle priorità delle misure di sviluppo rurale, che rifletta i risultati di un'analisi SWOT e dei bisogni identificati, allo scopo di conseguire le priorità dell'UE in materia di sviluppo rurale.

- Un maggiore orientamento ai risultati attraverso la creazione di un "quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione" basato su un nuovo sistema comune di monitoraggio e valutazione, che include una "riserva di efficacia dell'attuazione"[20].

- La condizionalità *ex ante* rappresenta un prerequisito per l'efficace ed efficiente raggiungimento di una priorità dell'Unione[21]. Qualora le condizionalità ex ante applicabili non fossero soddisfatte al momento dell'elaborazione del PSR, gli Stati membri interessati erano tenuti ad adempiere a tali condizionalità ex ante entro il 31 dicembre 2016 e riferire al riguardo alla Commissione nel 2017[22].

---

[18] Cfr. raccomandazioni di cui ai paragrafi 10.39 e 10.51 delle relazioni annuali per il 2011 e il 2012 della Corte e le raccomandazioni formulate nelle relazioni speciali n. 1/2013 "Il sostegno finanziario dell'UE all'industria di trasformazione alimentare è stato efficace ed efficiente nell'aggiungere valore ai prodotti agricoli?"; n. 6/2013 "Misure per la diversificazione dell'economia rurale: gli Stati membri e la Commissione hanno conseguito un rapporto costi-benefici ottimale?" e n. 12/2013 "La Commissione e gli Stati membri possono dimostrare che le risorse finanziarie dell'UE destinate alla politica di sviluppo rurale sono ben spese?".

[19] L'***allegato III*** presenta un confronto dettagliato delle strutture per i periodi 2007-2013 e 2014-2020.

[20] Articoli 20-22 dell'RDC.

[21] Articolo 2, paragrafo 33, dell'RDC.

[22] Articolo 19 dell'RDC.

… ma l'attuazione ha ridotto l'impatto di tali sforzi

I PSR sono coerenti con la strategia Europa 2020 …

20. Al fine di garantire che i programmi dei Fondi SIE siano coerenti con la strategia Europa 2020, gli accordi di partenariato e i programmi di coesione utilizzano obiettivi tematici per strutturare le proprie informazioni. I PSR sono invece predisposti secondo sei priorità per lo sviluppo rurale dell'UE, le quali sono a loro volta articolate in aspetti specifici. Il collegamento con gli obiettivi tematici e la strategia Europa 2020 non è pertanto così evidente come per altri Fondi SIE.

21. Ciononostante, la coerenza dei PSR con la strategia Europa 2020 può essere rilevata attraverso:

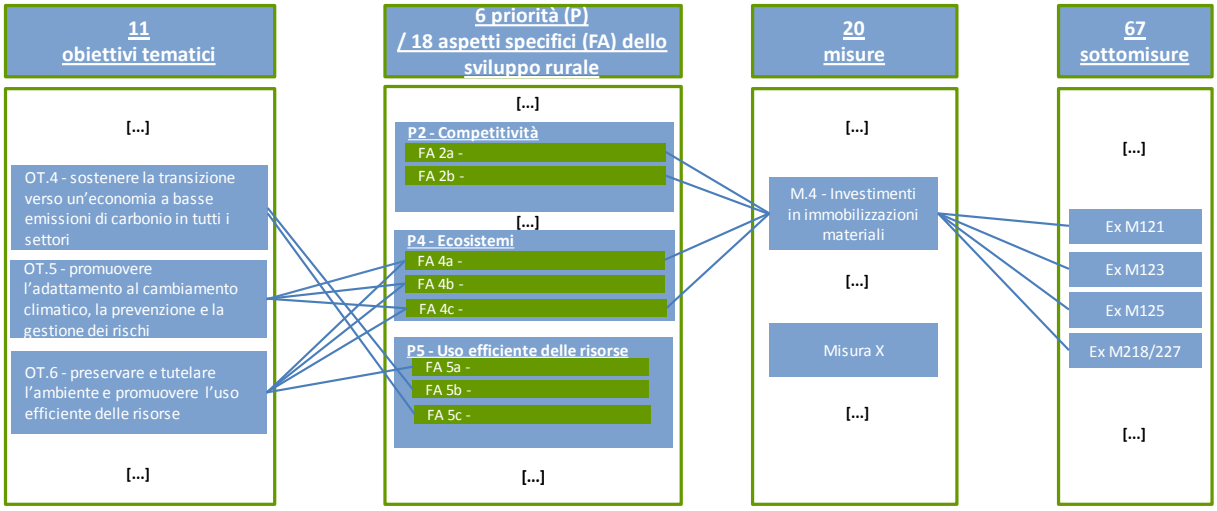
a) misure predefinite, concepite in modo da contribuire alle priorità per lo sviluppo rurale dell'UE[23];

b) aspetti specifici, che possono essere collegati agli 11 obiettivi tematici[24].

[23] Articolo 13 del regolamento FEASR. "Ciascuna misura di sviluppo rurale è programmata per contribuire specificamente alla realizzazione di una o più priorità dell'Unione in materia di sviluppo rurale". L'allegato VI del medesimo regolamento fornisce un "elenco indicativo di misure aventi rilevanza per una o più delle priorità dell'Unione in materia di sviluppo rurale".

[24] "Orientamenti per la programmazione strategica per il periodo 2014-2020".

Figura 3 - Schema delle relazioni tra gli obiettivi tematici, le priorità e le misure per lo sviluppo rurale



22. Poiché gli accordi di partenariato e i programmi di sviluppo rurale utilizzavano definizioni ampie, la coerenza tra i PSR e gli accordi di partenariato veniva rapidamente assicurata:

- le priorità per lo sviluppo rurale e i relativi aspetti specifici erano coerenti con gli obiettivi tematici considerati pertinenti ai fini del FEASR negli accordi di partenariato;

- la ripartizione indicativa del sostegno FEASR per ciascuna priorità per lo sviluppo rurale era coerente con la dotazione finanziaria prevista dagli accordi di partenariato.

… ma è difficile valutare il contributo previsto per ciascun obiettivo tematico

23. Come precedentemente illustrato (cfr. ***paragrafo 20***), i PSR non sono strutturati in base agli obiettivi tematici (OT) e di conseguenza il contributo che dovrebbero fornire a ciascun OT deve essere valutato a livello delle priorità di SR e degli aspetti specifici. Le informazioni sui risultati sono raccolte unicamente per gli aspetti specifici. In alcuni casi, un unico obiettivo tematico è collegato a vari aspetti specifici nel quadro di diverse priorità per lo sviluppo rurale. Inoltre, un'unica misura può contribuire a varie priorità per lo sviluppo rurale e varie misure possono essere pertinenti ai fini di una sola priorità per lo sviluppo rurale.

24. Questi fattori rendono complesso quantificare il contributo atteso dai PSR per uno specifico obiettivo tematico o per la strategia Europa 2020 nel suo insieme (cfr. ***riquadro 2***).

Riquadro 2 - Esempio tratto da Misura 4 - Investimenti in immobilizzazioni materiali

Il PSR italiano (Campania) ha previsto una spesa pubblica complessiva di 569 milioni di euro nel quadro della Misura 4 - Investimenti in immobilizzazioni materiali.

La spesa è ripartita su quattro priorità SR (P2-Redditività delle aziende agricole; P3-Organizzazione della filiera agroalimentare; P4-Ecosistemi; P5-Uso efficiente delle risorse), senza alcuna stima della spesa pubblica totale prevista per ciascuna sottomisura.

Ciascuna di queste quattro priorità SR è collegata ad altre misure (ad esempio, la priorità P4-Ecosistemi è collegata alle Misure 1, 4, 7, 8, 10, 11, 13 e 16), determinando una complessa combinazione tra numerose misure SR e numerose priorità SR.

Mancanza di coordinamento, complementarità e sinergie con gli altri fondi SIE e UE

25. Nella relazione annuale 2014 della Corte[25], si è osservato che, sebbene gli accordi di partenariato siano la sede più idonea per identificare la complementarità e le sinergie tra i cinque fondi SIE, essi non affrontano adeguatamente la questione. La Corte rilevava inoltre una mancanza di istruzioni operative sulle modalità per conseguire la complementarità tra i settori e incentivare le sinergie all'interno degli accordi di partenariato e nei programmi. Il presente audit della Corte ha confermato tali constatazioni per gli accordi di partenariato esaminati.

26. Nella risposta alla relazione annuale, la Commissione indicava che i programmi SIE devono stabilire meccanismi più dettagliati per garantire tale coordinamento. Il regolamento sulle disposizioni comuni richiede che ciascun programma specifichi le modalità per garantire l'attuazione efficace, efficiente e coordinata dei fondi SIE[26].

[25] Relazione annuale della Corte sull'esecuzione del bilancio per l'esercizio finanziario 2014, paragrafo 3.43.

[26] Articolo 27, paragrafo 1, dell'RDC. Ulteriori dettagli sono forniti nell'articolo 8, paragrafo 1, lettera l) del regolamento FEASR e nell'allegato I, parte 1.14 del regolamento (UE) n. 808/2014.

27. Anche i PSR sono però molto generici in materia e di solito non forniscono una base concreta per assicurare la complementarità e le sinergie con altri fondi SIE, con il sostegno nel quadro del primo pilastro o con altri strumenti pubblici.

28. Sebbene il QSC promuova un coordinamento efficace per accrescere l'impatto dei fondi, i PSR esaminati dagli auditor della Corte si limitavano a demarcare i fondi e evitare i doppi finanziamenti, piuttosto che mirare alla ricerca di complementarità e di sinergie. La Corte ha rilevato che i PSR individuavano alcune aree di intervento con diverse potenziali fonti di finanziamento e stabilivano princìpi di demarcazione molto generici (cfr. ***riquadro 3***). Non fornivano però informazioni sul valore aggiunto che si sarebbe potuto ottenere grazie a un coordinamento efficace tra le varie fonti di finanziamento.

Riquadro 3 - Esempi di informazioni sulla complementarità troppo generiche o limitate alla demarcazione

Campania (Italia): si registra complementarità tra il FEASR e gli altri fondi SIE nelle seguenti tre aree:

- per quanto riguarda la banda larga, il FEASR integrerà gli investimenti finanziati dal Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) nelle aree rurali;

- nelle zone più svantaggiate, il FESR sosterrà la costruzione di strade principali, mentre il FEASR sosterrà la costruzione di strade rurali (comunali);

- l'FSE contribuirà all'evoluzione sociale di base nelle aree rurali, mentre il FEASR sosterrà azioni espressamente legate all'agricoltura nelle medesime aree.

PSR rumeno: la complementarità tra il primo e il secondo pilastro sarà basata sulla demarcazione ex ante delle azioni/investimenti nell'ambito del FEAGA e dal FEASR per evitare i doppi finanziamenti. Un protocollo garantisce che il doppio finanziamento sia evitato grazie alla condivisione di informazioni sui progetti finanziati dal Fondo agricolo europeo di garanzia (FEAGA) e presentate dai potenziali beneficiari del FEASR.

29. In base agli orientamenti per la programmazione strategica per il periodo 2014-2020 elaborati dalla Commissione, i PSR dovrebbero fornire alcuni dettagli sui meccanismi che verranno utilizzati in futuro per riferire alla Commissione in merito al coordinamento efficace. Tuttavia, vi sono poche informazioni utili al riguardo nei PSR esaminati.

L'applicazione della logica di intervento rafforzata non ha prodotto i risultati attesi

30. Secondo l'orientamento della Commissione[27], la logica di intervento è il nesso logico tra il problema da affrontare affrontato o l'obiettivo da perseguire, le cause del problema e le opzioni di intervento disponibili (o le azioni intraprese dall'UE) per affrontare problema o conseguire l'obiettivo. Nel contesto dello sviluppo rurale ciò significa che i PSR dovrebbero dimostrare un chiaro collegamento tra i bisogni nazionali/regionali individuati, le misure di sostegno selezionate per rispondere a tali bisogni, i target stabiliti in materia di risorse/realizzazioni e i risultati attesi.

31. Nel corso del nuovo periodo di programmazione, nell'ottica dell'orientamento alla performance e ai risultati, la Commissione ha incoraggiato il rafforzamento del collegamento tra i bisogni individuati e le misure selezionate per far fronte a tali bisogni.

32. Il concetto di logica di intervento rafforzata prevedeva una serie di requisiti concernenti la struttura dei PSR:

Riquadro 4 - Requisiti di valutazione, di analisi e di performance dei PSR

Ai sensi dell'articolo 8 del regolamento FEASR, ciascun programma di sviluppo rurale comprende:

- una valutazione ex ante;

- un'analisi SWOT della situazione e un'identificazione dei bisogni che il programma intende soddisfare, in base alle priorità dell'Unione in materia di sviluppo rurale;

- una descrizione della strategia che dimostri, per ciascuno degli aspetti specifici, la fissazione di obiettivi appropriati, la selezione di un pertinente assortimento di misure fondate su un'oculata logica d'intervento e la ripartizione delle risorse finanziarie tra le varie misure del programma che sia giustificata e idonea a realizzare gli obiettivi prefissati;

- una valutazione dell'adempimento delle condizionalità ex ante e una descrizione delle misure da adottare qualora alcune di esse non siano soddisfatte;

[27] SWD (2015) 111 *final* "Better Regulation Guidelines" (Orientamenti per legiferare meglio).

- una descrizione del quadro di riferimento dei risultati;

- una descrizione di ciascuna delle misure selezionate;

- un piano di valutazione;

- un piano di finanziamento;

- un piano degli indicatori suddiviso per aspetti specifici che indichi gli obiettivi e i prodotti previsti e le spese di ciascuna misura di sviluppo prescelta in relazione a un corrispondente aspetto specifico;

- se del caso, una tabella relativa ai finanziamenti nazionali integrativi per misura;

- informazioni sulla complementarità con le misure finanziate dagli altri strumenti della politica agricola comune, e dai Fondi strutturali e d'investimento europei (SIE).

33. I PSR esaminati dalla Corte comprendevano tutti gli elementi sopracitati. Tuttavia, non dimostravano un chiaro collegamento tra la valutazione dei bisogni e le misure selezionate. Di conseguenza, la logica di intervento rimaneva poco chiara.

Valutazione dei bisogni

34. Ciascun PSR deve includere una dettagliata valutazione dei bisogni, sulla base di un'analisi SWOT, al fine di individuare quelli più significativi e pertinenti. Questi devono essere collegati a determinati aspetti specifici, come definiti nel regolamento FEASR.

35. I PSR esaminati dalla Corte identificavano i bisogni in modo formale, tautologico e generico e spesso si limitavano a riformulare gli aspetti specifici predefiniti. Alcuni esempi sono riportati nel ***riquadro 5***.

Riquadro 5 - Esempi di esigenze generiche e/o riformulazione di elementi predefiniti

Irlanda: "Un regime agroalimentare ben mirato e concepito" è un esempio di bisogno generale nella cui descrizione si legge "misure concepite, mirate, monitorate e gestite in maniera corretta, contribuiranno al conseguimento degli obiettivi dell'Irlanda nel quadro di varie direttive, strategie, ecc.".

Romania: "Aumentare e diversificare il numero di lavori nelle aree rurali", una riformulazione dell'aspetto specifico 6a "Favorire la diversificazione e l'occupazione".

Polonia: “Salvaguardia e ripristino della biodiversità nelle zone Natura 2000 e in quelle soggette a vincoli naturali”, è una riformulazione dell’aspetto specifico 4a “Salvaguardia, ripristino e miglioramento della biodiversità (in particolare nelle zone Natura 2000 e nelle zone soggette a vincoli naturali o ad altri vincoli specifici (…)”

36. Nessuno dei PSR esaminati forniva una descrizione quantitativa dei bisogni individuati. Ciò rende difficile – se non addirittura impossibile – valutare, nella fase di programmazione, se il sostegno finanziario previsto sia proporzionato o pertinente al conseguimento dei bisogni individuati. Analogamente, nella fase di valutazione, l’assenza di descrizioni quantitative dei bisogni identificati renderà difficile valutare in che misura siano stati soddisfatti dalle misure selezionate.

37. Tra i PSR esaminati, solo quelli di Spagna (La Rioja) e Italia (Campania) classificavano i bisogni in ordine di priorità.

38. Sebbene non previsto dalla normativa, la Corte ritiene che, al momento dell’individuazione dei bisogni, il processo di programmazione dovrebbe tener conto degli insegnamenti tratti dai periodi precedenti. I PSR sono strumenti di intervento ricorrenti e si è registrata una considerevole continuità per quanto riguarda gli obiettivi dello sviluppo rurale. Tuttavia, i PSR presi in esame non presentavano alcun riferimento ai risultati delle misure di sviluppo rurale implementate nei periodi precedenti.

Selezione delle misure

39. Per giustificare la selezione delle misure, i PSR dovrebbero chiarire anche il collegamento tra i bisogni individuati, gli obiettivi stabiliti e le misure selezionate.

40. Tuttavia, nella pratica, la struttura dei PSR rende difficile definire tale relazione. Le informazioni sulle misure selezionate fanno riferimento soprattutto alle azioni programmate e raramente forniscono una chiara indicazione dei risultati effettivamente attesi, al di là di qualche generico riferimento agli obiettivi di sviluppo rurale (cfr. ***riquadro 6***). Di conseguenza, sarà difficile dimostrare in che modo e fino a che punto le misure selezionate (o le loro sottomisure) soddisfino i bisogni individuati.

Riquadro 6 - Esempi di riferimenti generici agli obiettivi di SR

Grecia: M4.1. Il sostegno alle aziende agricole che si concentrano principalmente su prodotti agricoli di qualità rafforzerà la loro competitività e faciliterà l'accesso a nuovi mercati. Ciò inoltre aumenterà il reddito dei beneficiari e contribuirà al mantenimento e alla creazione di posti di lavoro.

Romania: M4.1 - La Misura 4.1 incentiverà: il miglioramento della performance complessiva delle aziende agricole attraverso l'incremento della competitività dell'agricoltura, la diversificazione delle attività agricole e l'aumento della qualità dei loro prodotti; la ristrutturazione delle aziende piccole e medie per trasformarle in aziende commerciali; il rispetto delle norme UE applicabili a tutti i tipi di investimento; la creazione di un valore aggiunto per i prodotti agricoli tramite la trasformazione dei prodotti a livello aziendale e la loro commercializzazione diretta per creare e promuovere filiere agroalimentari integrate.

41. I PSR dovrebbero inoltre giustificare i finanziamenti destinati alle misure. Nessuno dei PSR esaminati dalla Corte forniva tale giustificazione, né verificava se i finanziamenti fossero pertinenti e fissati al livello appropriato in funzione degli obiettivi perseguiti. A giudizio della Corte, limitarsi a elencare gli importi destinati alle singole misure non costituisce di per sé una giustificazione né dimostra che il finanziamento sia fissato ad un livello appropriato.

Il nuovo quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione ha limitate potenzialità di accrescere l'orientamento ai risultati

Il sistema comune di monitoraggio e valutazione (SCMV) può potenzialmente apportare miglioramenti, ma presenta anche limiti per quanto riguarda la misurazione dei risultati

42. La normativa richiede che gli accordi di partenariato e i PSR includano una valutazione dell'adempimento delle condizionalità ex ante (EAC) e un collegamento diretto con il raggiungimento efficace ed efficiente degli obiettivi strategici.

43. In questo contesto, la condizionalità ex ante relativa ai "sistemi statistici ed indicatori di risultato" (EAC G7) fissata nell'RDC richiede un sistema efficace di i) indicatori di risultato e ii)

raccolta di dati statistici[28]. Tuttavia, la procedura era una formalità, dato che la Commissione riteneva che l'esistenza dell'SCMV fosse sufficiente a garantire che la condizionalità EAC G7 fosse adeguatamente soddisfatta. Il regolamento della Commissione pertanto concedeva agli Stati membri una deroga generale al riguardo[29].

44. Di conseguenza, nella maggior parte dei PSR, la condizionalità EAC G7 era considerata soddisfatta, in linea di principio, sulla base della deroga generale, benché ciò non fosse stato concretamente valutato. La relazione speciale n. 12/2013 inerente alla spesa dell'UE per la politica di sviluppo rurale della Corte concludeva che i dati raccolti sui risultati non erano sufficientemente affidabili; ciò significa che la Commissione aveva approvato la maggior parte dei PSR senza ulteriori prove o controlli in merito all'esistenza di un sistema efficace per raccogliere dati statistici.

45. Il fatto che autorità nazionali non incluse nel campione preso in esame dalla Corte abbiano scelto di non servirsi della deroga e abbiano ritenuto la condizionalità EAC G7 non soddisfatta[30] induce a ritenere che la questione non avrebbe dovuto essere trascurata.

46. Oltre a un sistema efficace per raccogliere dati attendibili, la misurazione della performance richiede anche la definizione di indicatori idonei in base ai quali comunicare i dati. A questo proposito, l'audit della Corte conferma la conclusione della relazione annuale 2014, in cui si osservava che "l'introduzione di indicatori comuni per ciascun fondo rappresenta un progresso importante, ma la loro concezione presenta dei limiti"[31].

47. Il fatto che il regolamento FEASR definisca indicatori comuni applicabili a tutti i PSR è estremamente positivo. Ciò aiuterà ad armonizzare gli indicatori di input e di prodotto a

---

[28] Allegato XI dell'RDC. La definizione della condizionalità EAC G7 include anche criteri di adempimento più dettagliati e concreti.

[29] Allegato I – parte 4 del regolamento (UE) n. 808/2014.

[30] Sulla base delle informazioni fornite dalla DG AGRI sull'adempimento delle condizionalità ex ante.

[31] Relazione annuale della Corte sull'esercizio 2014, paragrafi 3.49- 3.56 e relativa conclusione al paragrafo 3.92.

livello della politica di SR e rappresenta un miglioramento del monitoraggio dell'attuazione di tale politica.

48. Analogamente, il nuovo obbligo di presentare approfondite relazioni annuali sull'attuazione[32] nel 2017 e nel 2019 dovrebbe contribuire all'utilizzo di indicatori di risultato per quantificare i traguardi raggiunti dai programmi e fornire risposte ai quesiti di valutazione comuni.

49. Oltre a permettere il monitoraggio dei programmi in corso, ciò potrebbe rendere disponibili le informazioni pertinenti in tempo utile per il periodo di programmazione successivo, contribuendo così ad interrompere il circolo vizioso legato al fatto di dover definire il contenuto dei nuovi programmi senza disporre di sufficienti informazioni sui risultati dei periodi precedenti (cfr. ***paragrafi 11*** e ***38***).

50. Malgrado i miglioramenti descritti nei paragrafi precedenti, gli indicatori comuni di prodotto e di risultato previsti dal regolamento FEASR hanno limitate potenzialità (cfr. esempi nel ***riquadro 7***) di misurare l'efficacia e l'efficienza dei PSR nel raggiungere i risultati poiché:

- alcuni indicatori di prodotto sono in realtà indicatori di input;

- la maggior parte degli indicatori di risultato non corrispondono alla definizione di indicatori "di risultato", ma sono perlopiù indicatori di prodotto espressi in percentuale e saranno di utilità limitata nel rispondere ai quesiti di valutazione comuni.

Riquadro 7 — Esempi di indicatori comuni di prodotto/di risultato classificati erroneamente nell'SCMV

Esempio di indicatori di input classificati erroneamente come indicatori di prodotto

O.1: La "spesa pubblica totale" non descrive i prodotti tangibili di un programma (ossia la definizione di un prodotto) in alcun modo, ma corrisponde soltanto alle risorse finanziarie pubbliche utilizzate per l'attuazione del programma, il che coincide con la definizione esatta di input.

[32] Conformemente ai paragrafi 4 e 5 dell'articolo 50 dell'RDC.

Esempio di indicatori di prodotto classificati erroneamente come indicatori di risultato

R4: la "percentuale di aziende agricole che ricevono un sostegno per la partecipazione a regimi di qualità, mercati locali e filiere corte, nonché a gruppi/organizzazioni di produttori" include la percentuale di aziende che ricevono un sostegno, il che corrisponde tuttalpiù a un prodotto ("risultati tangibili del programma"). Ciò non mira a definire i risultati ("gli effetti immediati del programma sui destinatari o beneficiari diretti") raggiunti dalle aziende agricole sovvenzionate in termini di qualità, mercati locali o filiere corte.

51. Sebbene gli Stati membri abbiano inserito indicatori aggiuntivi nei PSR esaminati dalla Corte, la maggior parte di essi non corrispondevano alla definizione di indicatore di risultato e non costituiranno una base più idonea per valutare i risultati immediati del programma sui beneficiari diretti, come indicato nel ***riquadro 8***.

Riquadro 8 - Esempi di indicatori di prodotto/di obiettivo aggiuntivi che non possono essere utilizzati per la misurazione dei risultati

Esempio di un indicatore di prodotto aggiuntivo nel PSR rumeno:

Infrastrutture idriche/destinate alle acque reflue finanziate dalla sottomisura 7.2 (in km).

Esempio di un indicatore di obiettivo aggiuntivo nel PSR francese (Lorena):

"*Surface concernée par la reconstitution du potentiel agricole endommagé par des catastrophes naturelles*" (Area interessata dal ripristino del potenziale agricolo danneggiato da calamità naturali).

Esempio di un indicatore di prodotto aggiuntivo nel PSR irlandese:

Numero di operazioni di sostegno a investimenti non produttivi.

52. Alcuni Stati membri definiscono però indicatori di risultato utili e pertinenti al livello della misura di sostegno, quali "incremento percentuale medio delle dimensioni economiche (produzione standard) delle aziende beneficiarie" o "dimensioni medie delle aziende beneficiarie dopo l'attuazione del piano aziendale"[33]. Nella relazione annuale sull'esercizio finanziario 2016[34], la Corte analizza e confronta pratiche di rendicontazione della

[33] Cfr. paragrafi 72-73 della relazione speciale n. 10/2017 "Rendere più mirato il sostegno dell'UE ai giovani agricoltori per promuovere efficacemente il ricambio generazionale".

[34] Relazione annuale della Corte sull'esercizio 2016, capitolo 3, paragrafi 3.13 - 3.51.

performance sviluppate da altre istituzioni, quali l'OMS, la Banca mondiale e l'OCSE. Questi esempi di buone pratiche potrebbero essere divulgati e utilizzati dalla Commissione e dalle autorità nazionali.

La "riserva di efficacia dell'attuazione" ha scarso effetto incentivante o non ne ha affatto

53. Per il periodo di programmazione 2014-2020, al fine di promuovere l'orientamento alla performance e il conseguimento degli obiettivi, gli accordi di partenariato e i programmi devono includere una riserva di efficacia dell'attuazione pari a (circa) il 6 % degli stanziamenti destinati ai fondi SIE. Queste risorse sono attualmente bloccate, ma possono essere messe a disposizione a seguito della verifica prevista per il 2019 sul quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione stabilito in ciascun PSR, a condizione che vengano soddisfatti o superati determinati requisiti[35].

54. Occorre sottolineare che, se l'obbligo di creare una riserva di efficacia dell'attuazione è una nuova disposizione del periodo di programmazione 2014-2020, il concetto di per sé non è nuovo, ma è già stato utilizzato in parte nei periodi precedenti, sebbene con un impatto limitato sulla performance. A titolo esemplificativo, una riserva di efficacia dell'attuazione – sebbene disciplinata da processi diversi – era stata istituita anche per i Fondi strutturali nel periodo di programmazione 2000-2006. Tuttavia, come conclude la Corte nella relazione speciale n. 1/2007[36], la riserva di efficacia dell'attuazione non si è incentrata sulla performance, ma "è stata utilizzata principalmente per massimizzare la spesa anziché per concentrarla sugli interventi indicati come particolarmente efficaci". Analogamente, nelle relazioni annuali della Corte sugli esercizi 2013 e 2014[37] si affermava che "l'impatto della riserva dell'efficacia dell'attuazione, quale incentivo per una maggiore focalizzazione sui risultati, sarà probabilmente solo marginale".

---

[35] Considerando 23 del preambolo, articoli 20, 21 e 22 dell'RDC e articolo 8, paragrafo 1, lettera e) del regolamento FEASR.

[36] Relazione speciale n. 1/2007 sull'attuazione dei processi intermedi relativi ai Fondi strutturali per il periodo 2000-2006, paragrafi 33 e 48.

[37] Relazione annuale della Corte sull'esercizio 2013, paragrafo 10.56 e sull'esercizio 2014, paragrafo 3.65.

Gli indicatori di performance utilizzati per stabilire l'accesso alla riserva non misurano i risultati, ma si limitano a quantificare gli input o i prodotti

55. Nel fissare i target intermedi e finali utilizzati per stabilire l'accesso alla riserva di efficacia dell'attuazione, gli Stati membri sono tenuti a utilizzare indicatori di performance predefiniti o sostituirli e/o completarli con altri indicatori di prodotto pertinenti, da definire nel PSR[38].

56. Per tutti i PSR selezionati sono stati utilizzati i 15 indicatori predefiniti proposti dal regolamento della Commissione, integrati da un numero ridotto di indicatori aggiuntivi. Tali indicatori sono poco però utili per la misurazione della performance.

57. Innanzitutto, il regolamento della Commissione[39] ha elaborato gli indicatori predefiniti definendoli esplicitamente come indicatori di prodotto, non come indicatori di risultato, come ad esempio il numero di beneficiari o di operazioni sovvenzionate, i terreni agricoli o la popolazione coperta. A titolo esemplificativo, uno degli indicatori proposti – spesa pubblica totale per ciascuna priorità - è in realtà un indicatore di input (cfr. ***paragrafo 50***) incentrato sui volumi di spesa e pertanto sull'assorbimento dei fondi.

58. In secondo luogo, in conformità con il regolamento della Commissione[40], anche tutti gli indicatori aggiuntivi utilizzati dagli Stati membri nei PSR selezionati sono indicatori di prodotto, come ad esempio il numero di progetti o di beneficiari, i terreni agricoli o la popolazione coperta (cfr. ***riquadro 9***).

Riquadro 9 - Esempi di indicatori aggiuntivi del quadro di riferimento dell'efficacia che non misurano i risultati

PSR greco: Numero di giovani agricoltori che percepiranno almeno una rata fino a fine 2018.

PSR rumeno: Superficie (ha) coperta da investimenti per il risparmio idrico.

[38] Articolo 14 del regolamento (UE) n. 808/2014. Gli indicatori del quadro di riferimento dell'efficacia predefiniti figurano nell'allegato IV, punto 5.

[39] Regolamento (UE) n. 808/14, allegato IV, parte 5.

[40] Articolo 14, paragrafo 2, del regolamento (UE) n. 808/14: "lo Stato membro può (…) sostituire e/o completare tali indicatori con altri indicatori di prodotto adeguati, definiti nel programma di sviluppo rurale".

PSR polacco: Numero di beneficiari nel quadro dell'investimento volto a prevenire la distruzione del potenziale produttivo agricolo (aspetto specifico 3B).

59. L'accesso alla "riserva di efficacia dell'attuazione" si basa quindi sulla misurazione della spesa e delle realizzazioni dirette, invece che sui risultati. Il quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione non tratta del conseguimento degli obiettivi o dei risultati attesi dai PSR. Analoghe considerazioni sono state formulate nella relazione speciale sulle CEA e sulla riserva di efficacia dell'attuazione in materia di coesione[41].

Alcune autorità di gestione stabiliscono obiettivi poco ambiziosi per l'accesso alla riserva

60. In passato, la Corte e la Commissione hanno evidenziato[42] che "vi sono rischi intrinseci che gli Stati membri stabiliscano target intermedi e finali poco ambiziosi per evitare di non raggiungerli, e che non compiano sufficienti sforzi per comunicare dati precisi ed attendibili per evitare le sanzioni in caso di performance inadeguata".

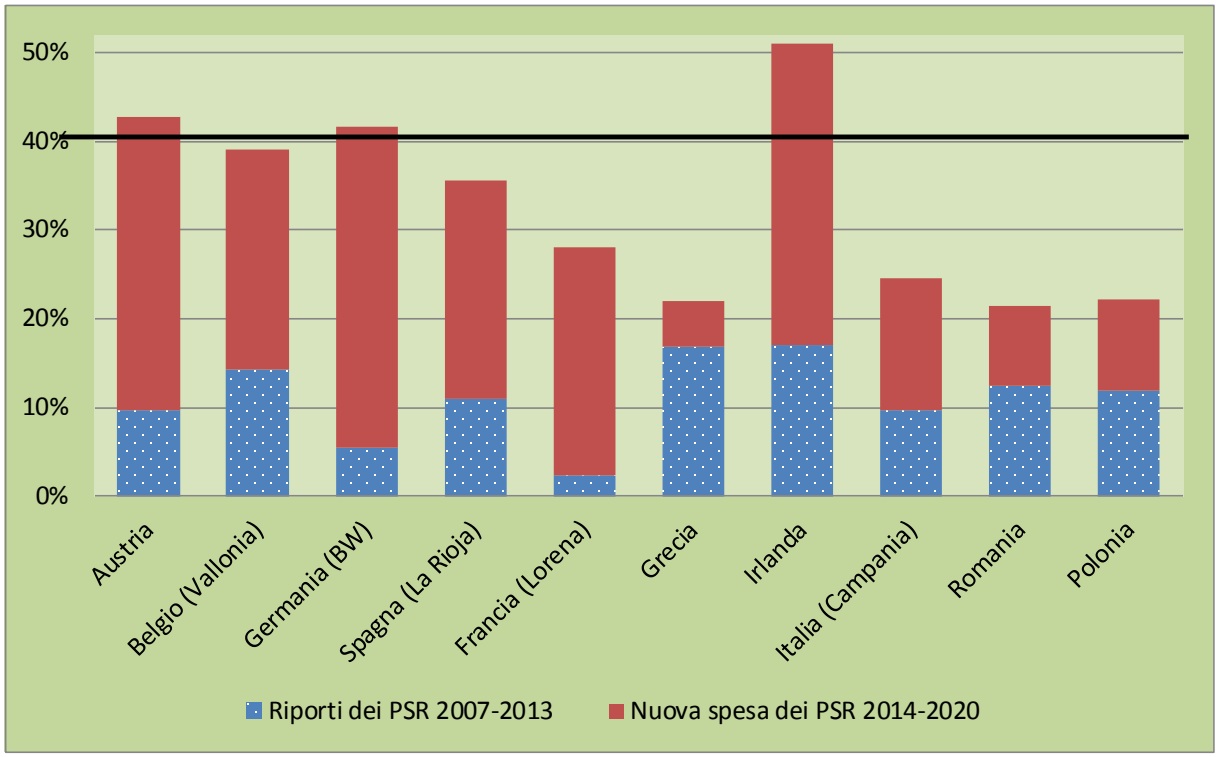
61. Gli auditor della Corte hanno constatato la tendenza da parte delle autorità nazionali di stabilire target finali poco ambiziosi, così da ridurre il rischio di non raggiungere i target intermedi (cfr. ***figura 4***). Nei PSR esaminati dalla Corte, gli obiettivi da raggiungere entro il 2018 (ossia entro la fine del quinto anno del periodo di programmazione settennale), rappresentavano in media solo il 28 % della spesa pubblica totale per il periodo di programmazione 2014-2020 (oscillando tra il 22 % per la Grecia e il 51 % per l'Irlanda). Una quota molto significativa di questo target finale non corrisponde ai nuovi impegni nel quadro

[41] Relazione speciale n. 15/2017 "Condizionalità ex ante e riserva di efficacia dell'attuazione in materia di coesione: strumenti innovativi ma non ancora efficaci", paragrafi 71-80.

[42] Cfr. paragrafo 3.62 della relazione annuale della Corte sull'esercizio finanziario 2014.

della normativa 2014-2020, ma a operazioni impegnate a titolo della normativa per il periodo 2007-2013[43].

Figura 4 - Obiettivo del quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione – obiettivo per la spesa 2018 espresso in percentuale



Nota: dato che il 2023 è l'ultimo anno di spesa ammissibile per il periodo di programmazione 2014-2020, una distribuzione equa della spesa nel periodo in questione (a partire dall'approvazione di ciascun PSR fino al 2023) porterebbe a una spesa media del 41 % nel 2018.

Fonte: analisi della Corte dei conti europea sulla base dei dati PSR.

62. Inoltre, la deroga alla condizionalità EAC G7 (cfr. ***paragrafi 42-45***) significa che non vi è alcun obbligo di verificare l'efficacia e l'affidabilità dell'attuale sistema di misurazione della performance. Le autorità nazionali hanno scarso incentivo a migliorare i loro sistemi attuali,

[43] Le disposizioni transitorie prevedono che gli Stati membri effettuino pagamenti nel quadro del nuovo periodo 2014-2020 per finanziare impegni relativi a misure adottate nel quadro del periodo di programmazione 2007-2013, e per i nuovi impegni assunti nel 2014 relativi a misure per il periodo 2007-2013. Infatti, nei PSR per il periodo 2014-2020 gli Stati membri hanno fornito una descrizione delle condizioni transitorie per ciascuna misura, ivi compresa una data di chiusura indicativa e una breve descrizione degli importi stimati, nonché una tabella indicativa che specifichi le misure e il contributo totale del FEASR finanziato nel periodo 2014-2020.

dato che ciò potrebbe portare a dover segnalare performance inadeguate con maggiore frequenza.

Alcuni aspetti della concezione dell'RDC hanno ulteriormente limitato gli incentivi a conseguire una performance soddisfacente

63. Alcuni difetti di concezione nell'RDC, come già evidenziato in precedenza[44], limitano ulteriormente il ruolo potenzialmente incentivante della riserva di efficacia dell'attuazione:

a) se i target intermedi fissati per una data priorità non vengono raggiunti, la riserva di efficacia dell'attuazione può essere riassegnata ad altre priorità[45] nel medesimo Stato membro;

b) le sanzioni finanziarie non possono essere basate su indicatori di risultato e la portata dell'applicazione delle sanzioni è ulteriormente limitata da diverse disposizioni normative[46].

Il processo di programmazione richiedeva notevoli sforzi da parte della Commissione e degli Stati membri, ma l'attuazione dei PSR è iniziata più lentamente rispetto al periodo precedente

Ruolo di pianificazione marginale dei PSR

64. Il sostegno alla programmazione dello sviluppo rurale è un processo in più fasi (cfr. ***figura 5***). Il Parlamento europeo e il Consiglio stabiliscono la dotazione finanziaria per Stato membro e il quadro normativo strategico prima dell'elaborazione dei PSR. Inoltre, per quanto riguarda gli Stati membri che hanno optato per i programmi regionali, la dotazione finanziaria per ogni regione è stabilita dagli Stati membri prima che i PSR siano trasmessi alla Commissione. Gli Stati membri non sono tenuti a giustificare la propria scelta.

---

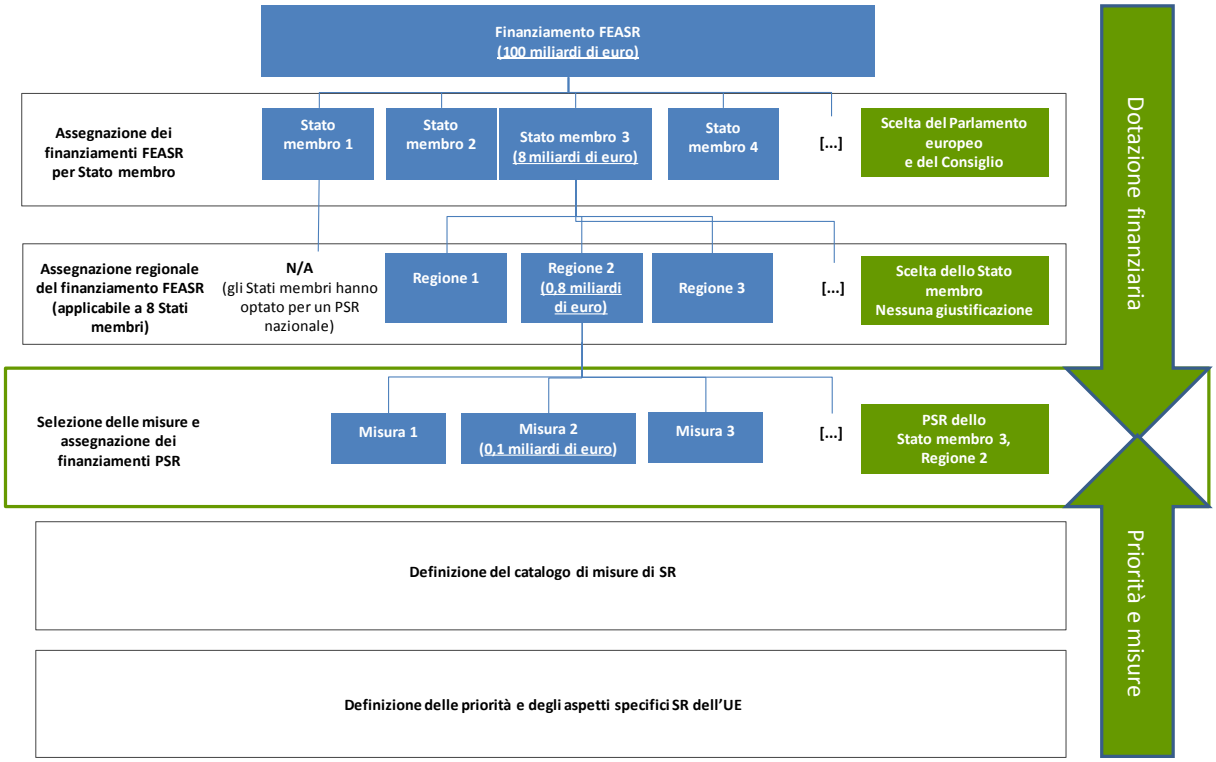
[44] Relazione annuale della Corte sull'esercizio 2014, capitolo 3, paragrafo 63.

[45] Articolo 22, paragrafo 4, dell'RDC.

[46] Articolo 22, paragrafi 6 e 7 dell'RDC.

65. I regolamento FEASR[47] prevede che i PSR giustifichino i bisogni a cui si intende rispondere, nonché la scelta delle priorità SR, degli aspetti specifici, delle misure e dei relativi obiettivi. Devono inoltre specificare in che modo le misure selezionate contribuiranno agli aspetti specifici pertinenti e alle priorità SR. Tuttavia, il principale ruolo del PSR è in realtà stabilire l'utilizzo del sostegno finanziario preassegnato nell'ambito del quadro di riferimento predefinito.

Figura 5 - I PSR costituiscono l'ultima fase del processo di programmazione



Un onere amministrativo per la Commissione europea e gli Stati membri

66. Al fine di gestire il processo di preparazione e di approvazione dei PSR nell'ambito del nuovo quadro di riferimento, nel 2012 la DG AGRI ha istituito una "task force sullo sviluppo rurale post-2013" per aiutare gli Stati membri a redigere i loro PSR per il periodo 2014-2020 e per garantire il coordinamento all'interno della Commissione. Nel 2014, la DG AGRI ha inoltre istituito una "commissione responsabile della coerenza" per garantire una coerenza complessiva nel processo di valutazione per i progetti di PSR.

[47] Articolo 8 del regolamento (UE) n. 1305/2013 e allegato I del regolamento (UE) n. 808/2014.

67. Lo IAS ha espletato un audit nella fase iniziale della procedura di approvazione, nel quale giungeva alla conclusione che, sebbene i processi globali per la valutazione e l'adozione dei PSR fossero stati preparati con attenzione, dovevano essere ulteriormente rafforzati. Le principali debolezze riscontrate erano il mancato rispetto dei termini regolamentari (cfr. ***paragrafo 81***), le debolezze relative alla valutazione di alcuni elementi collegati alla performance (riguardanti, ad esempio, determinate condizionalità ex ante, indicatori e la necessità di un migliore coordinamento tra i fondi SIE) e un rischio intrinseco di errore dovuto alla complessità del quadro normativo. Lo IAS ha inoltre identificato, in misura minore, alcuni settori nei quali gli orientamenti interni dovrebbero essere migliorati[48].

68. Per facilitare la preparazione dei PSR, la Commissione ha redatto numerosi documenti di orientamento per gli Stati membri (ai fini dell'audit della Corte, è stata redatta una lista di 37 documenti di orientamento al riguardo, per un totale di oltre 1500 pagine). Il processo di preparazione comprendeva anche la stesura di progetti di regolamento e di documenti di orientamento a disposizione dei rappresentanti della Commissione e degli Stati membri a fini di discussione, per garantire un'intesa comune su alcuni concetti chiave e per uno scambio di informazioni sulle buone pratiche e su quelle da evitare.

69. L'elaborazione del nuovo processo di programmazione comprendeva anche il coordinamento e la diffusione di competenze e conoscenze all'interno della DG AGRI. A tal fine, la task force sullo sviluppo rurale è stata coadiuvata da gruppi di lavoro tematici e le varie unità sono state messe al corrente dei temi pertinenti affrontati dalla commissione responsabile della coerenza attraverso bollettini interni, nonché agli Stati membri attraverso il comitato SR.

---

[48] Migliorare l'organizzazione dell'archivio degli orientamenti per agevolare l'accesso allo stesso ed evitare il rischio di contraddizioni e/o di errori da parte degli utenti; gestire le conoscenze legate alle competenze acquisite nella fase di approvazione dei PSR per prevenire la perdita delle stesse nella fase di attuazione; estendere il ruolo di responsabile della coerenza della commissione di coordinamento oltre la fase di approvazione dei PSR per comprendere la fase di attuazione e le modifiche ai PSR; far fronte al rischio che non tutte le condizionalità ex ante applicabili siano valutate in maniera adeguata in assenza di orientamenti specifici.

70. La DG AGRI ha stilato un "vademecum" concernente i PSR 2014-2020 e 23 liste di controllo standard (comprendenti circa 1400 controlli da svolgere nel corso del processo di verifica e di approvazione)[49], che precisano le funzioni operative per la valutazione e l'approvazione dei PSR. La DG offre inoltre sostegno concreto al personale, al fine di standardizzare le procedure al suo interno. È stato introdotto un nuovo sistema informativo gestionale interno (RDIS2) per gestire l'approvazione e il monitoraggio dei programmi.

71. Le numerose azioni sopra descritte dimostrano gli sforzi significativi compiuti dalla Commissione per prestare sostegno e armonizzare le procedure. Questo processo è anche indicativo della complessità del quadro strategico.

72. Il volume dei principali documenti di programmazione, preparati dagli Stati membri e approvati dalla Commissione, è un altro chiaro segnale di quanto il processo sia impegnativo. Le disposizioni statutarie, in particolare la mole di informazioni che gli Stati membri sono tenuti a fornire nel quadro della struttura estremamente dettagliata e complessa dei PSR, hanno dato luogo alla produzione di documenti molto voluminosi, con spesso più di mille pagine.

73. I 12 PSR esaminati dalla Corte contavano più di 9 000 pagine e i corrispondenti accordi di partenariato 4 000 pagine. Se estrapolato ai 28 Stati membri e ai 118 PSR, ciò corrisponderebbe a un volume approssimativo di 100 000 pagine di documenti di programmazione (in 23 lingue diverse), probabilmente più del doppio del periodo precedente (cfr. ***tabella 2***).

[49] Tuttavia si è osservato che non vi erano orientamenti specifici per un argomento potenzialmente complesso quale la valutazione delle condizionalità ex ante proprie del FEASR.

Tabella 2 - Numero stimato di pagine dei principali documenti di programmazione

Numero di pagine dei documenti presentati	Periodo 2014-2020		Periodo 2007-2013
	AP (paese)	PSR	PSR
Belgio (Vallonia)	183	620	391
Danimarca	204	505	336
Germania (BW)	236	858	718
Irlanda	244	456	457
Grecia	341	1 192	633
Spagna (La Rioja)	370	764	566
Francia (Lorena)	324	785	381
Italia (Campania)	722	1 090	422
Austria	244	843	370
Polonia	246	735	400
Romania	460	786	432
Regno Unito (Inghilterra)	428	743	403
Totale	**4 002**	**9 377**	**5 509**
Media	*334*	*781*	*459*
N. di AP o di PSR	*28*	*118*	*94*

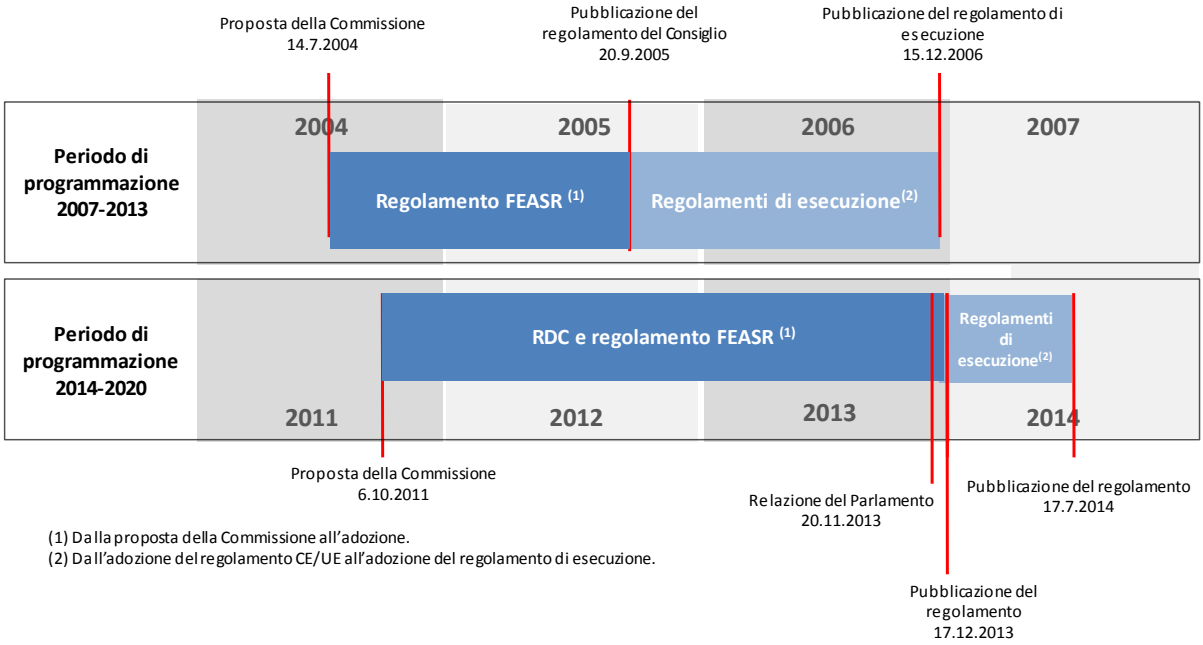
74. La complessità e il volume dei documenti citati, unitamente all'accresciuto onere amministrativo, hanno comportato il rischio che gli organismi attuatori si concentrassero in maniera eccessiva sugli adempimenti burocratici[50]. Questi fattori hanno inoltre contribuito ai ritardi nell'approvazione dei PSR, di conseguenza posticipando l'avvio effettivo dei nuovi programmi.

Il nuovo quadro giuridico è stato adottato più tardi rispetto al periodo precedente

75. La ***figura 6*** presenta un confronto sintetico dei tempi relativi alla preparazione del quadro normativo nei due periodi.

[50] Il modo in cui la complessità e l'onere amministrativo del quadro strategico sono percepiti dagli Stati membri emerge dalle dichiarazioni politiche delle autorità nazionali, quali il Land tedesco della Sassonia: l'integrazione del FEASR nelle norme e regolamentazioni dei fondi SIE e la molteplicità di regolamenti, regolamenti delegati e di esecuzione si sta rivelando un ostacolo particolarmente difficile per tutte le parti in causa. Il processo è gravoso, poco chiaro e maggiormente suscettibile di errore. (*Reorientation of EAFRD funding after 2020 (EAFRD – RESET)*, Ministero dell'Agricoltura e dell'ambiente del Land della Sassonia, giugno 2016).

Figura 6 - Negoziazione dei pacchetti legislativi – confronto tra i periodi 2007-2013 e 2014-2020



Fonte: Corte dei conti europea.

76. I dibattiti in seno al Parlamento europeo e al Consiglio sul pacchetto legislativo per lo sviluppo rurale erano strettamente legati a quelli sul quadro finanziario pluriennale (QFP), che stabilisce l'importo totale del finanziamento UE disponibile durante il periodo di programmazione. Il Consiglio e il Parlamento europeo hanno adottato il QFP e il regolamento sulle disposizioni comuni (RDC) solo nel dicembre 2013, un mese prima dell'inizio del nuovo periodo di programmazione. Il regolamento della Commissione sulle modalità di applicazione è stato pubblicato nel luglio 2014, il che significa che la maggior parte dei PSR esaminati dalla Corte è stata preparata e presentata inizialmente prima dell'entrata in vigore di tale regolamento.

La maggior parte degli AP e dei PSR è stata presentata entro i termini

77. In seguito all'adozione tardiva dei regolamenti principali nel dicembre 2013, il termine ultimo per la presentazione degli accordi di partenariato era stato fissato per l'aprile 2014. Le autorità nazionali hanno rispettato tale termine[51].

78. Gli Stati membri dovevano poi presentare i rispettivi PSR entro tre mesi dalla presentazione dei propri accordi di partenariato[52]. Le autorità nazionali e regionali hanno presentato i PSR esaminati dalla Corte tra aprile e ottobre 2014. Per un terzo dei PSR esaminati, il termine dei tre mesi non è stato rispettato.

79. Questo calendario faceva sì che gli accordi di partenariato fossero preparati e negoziati in parte prima dell'adozione della pertinente normativa UE. I PSR inoltre dovevano essere preparati e negoziati parallelamente agli accordi di partenariato e la maggior parte di essi è stata presentata prima dell'adozione del relativo regolamento di esecuzione della Commissione.

La procedura di approvazione della Commissione non ha rispettato le scadenze

80. Dopo che le autorità nazionali avevano presentato un progetto di PSR, la Commissione disponeva di tre mesi per trasmettere le proprie osservazioni agli Stati membri e sei mesi per approvare i PSR, "a condizione che le eventuali osservazioni da essa formulate siano state prese in debita considerazione"[53].

81. Nella maggior parte dei casi, la Commissione non è stata in grado di rispettare la prima scadenza di tre mesi (per l'invio delle osservazioni agli Stati membri). La relazione di audit dello IAS (cfr. ***paragrafo 67***) rilevava che per 98 PSR le osservazioni della Commissione erano state adottate dopo il termine ultimo di tre mesi previsto dalla normativa. Lo IAS ha

---

[51] Gli accordi di partenariato sono stati presentati da gennaio ad aprile 2014 e l'ultimo AP è stato adottato nel novembre 2014.

[52] Articoli 14 e 26 dell'RDC.

[53] Articolo 29 dell'RDC.

attribuito i ritardi alla complessità della normativa e al volume e alla complessità dei PSR stessi.

82. La seconda scadenza di sei mesi (per l'approvazione definitiva) è più difficile da misurare poiché l'intervallo tra la lettera di osservazioni e la risposta adeguata da parte degli Stati membri (informazioni supplementari e/o PSR rivisto) non è preso in considerazione (in virtù della sospensione dei termini) e gli Stati membri non sono tenuti a rispettare termini vincolanti per dare seguito alle osservazioni formulate dalla Commissione. Di conseguenza, sebbene la scadenza di sei mesi sia stata rispettata nella maggior parte dei casi in virtù della sospensione dei termini, il tempo effettivamente trascorso tra la presentazione e l'approvazione dei PSR selezionati è stato molto maggiore.

83. Come mostrato nella ***tabella 3***, il tempo medio necessario per l'approvazione dei PSR nel campione esaminato dalla Commissione è di 11,3 mesi dalla data di presentazione iniziale, due mesi in più rispetto al tempo medio necessario nel periodo precedente per lo stesso campione.

Tabella 3 - Intervallo medio, in mesi, tra la presentazione iniziale e l'approvazione definitiva dei PSR nel campione esaminato

Intervallo tra la prima presentazione e la lettera di osservazioni della Commissione	**3,9**
Intervallo tra la lettera di osservazioni e la presentazione finale da parte degli Stati membri	**6,7**
Intervallo tra la presentazione finale e l'approvazione finale	**0,7**
Totale	**11,3**

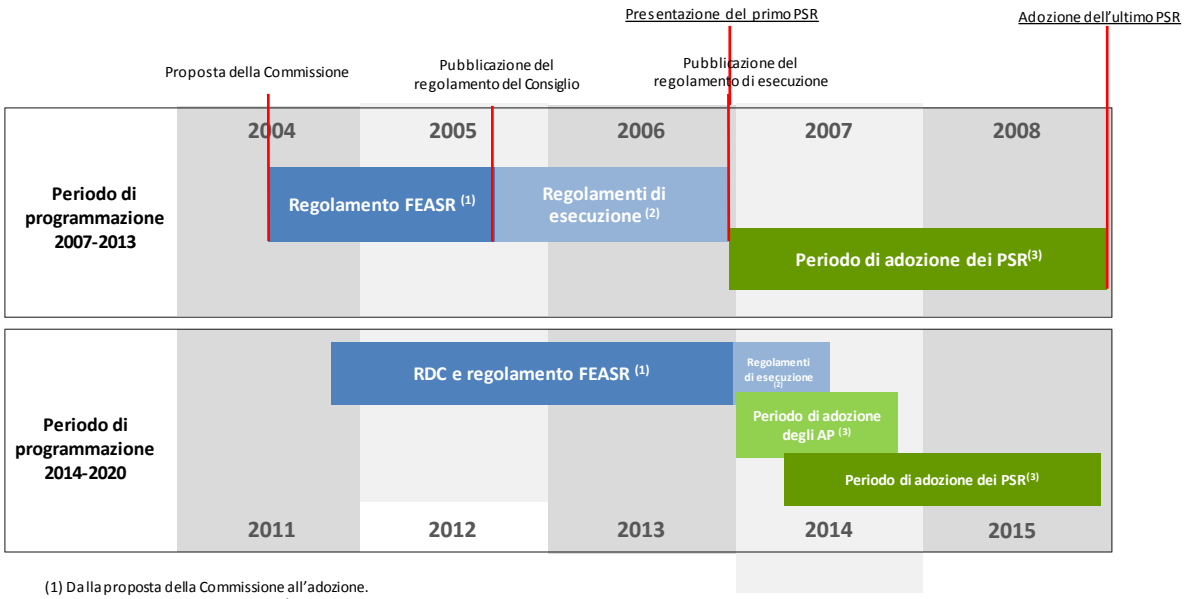
84. Complessivamente la Commissione ha approvato i 118 PSR nell'arco di 20 mesi dalla presentazione del primo PSR (da aprile 2014 a dicembre 2015). Si tratta di uno sviluppo

positivo se confrontato con i 94 PSR approvati in 24 mesi (da dicembre 2006 a dicembre 2008) per il periodo di programmazione 2007-2013[54].

Nonostante gli sforzi compiuti, l'attuazione dei PSR non è stata avviata più precocemente rispetto al periodo precedente

85. Tali sforzi non hanno portato a un'approvazione anticipata dei PSR rispetto al periodo precedente (cfr. ***figura 7***).

Figura 7 - Intervallo di tempo complessivo tra la proposta legislativa della Commissione e l'approvazione dei PSR – confronto tra i periodi 2007-2013 e 2014-2020



(1) Dalla proposta della Commissione all'adozione.
(2) Dall'adozione del regolamento CE/UE all'adozione del regolamento di esecuzione.
(3) Periodo compreso fra la presentazione del primo AP/PSR e l'adozione dell'ultimo AP/PSR.

Fonte: Corte dei conti europea.

86. A causa della loro adozione tardiva, le autorità nazionali non hanno potuto avviare l'attuazione della maggior parte dei PSR prima della metà del 2015 (solo il 37 % dei PSR è stato approvato prima della fine di giugno 2015). La Commissione ha approvato il 20 % dei

54 DG AGRI, "*Rural Development in the European Union – Statistical and Economic Information - 2007 and 2008*" (Sviluppo rurale nell'Unione europea – Dati statistici ed economici - 2007 e 2008) (paragrafi 2.2.2 e 2.4.2 rispettivamente) e banca dati SFC 2007 (*Structural Funds Common Database*).

PSR a novembre e dicembre 2015 e di conseguenza l'attuazione di diversi PSR è stata avviata solo nel 2016, il terzo anno del periodo di programmazione.

87. Nessuno Stato membro ha dichiarato spese nel 2014[55] e la spesa totale cumulativa dichiarata del FEASR nel 2015[56] e nel 2016[57] è ammontata rispettivamente al 3,8 % e al 10,2 % del piano finanziario 2014-2020. Ciò significa che circa il 90 % del piano finanziario FEASR rimane inutilizzato a inizio 2017. Questa percentuale è maggiore rispetto al periodo di programmazione 2007-2013, in cui l'83 % del piano finanziario risultava inutilizzato a inizio 2010. Come per il periodo di programmazione precedente, questo avvio tardivo si tradurrà in una concentrazione della spesa nella seconda metà del periodo di programmazione.

88. Concentrare la maggior parte dell'attuazione di un PSR nella seconda metà del periodo di programmazione aumenta il rischio di un'eccessiva focalizzazione sull'assorbimento dei fondi assegnati alla fine del periodo di programmazione[58].

I ritardi nell'avvio dei programmi costituiscono un problema ricorrente

89. I ritardi nell'attuazione dei programmi nell'ambito dei QFP costituiscono un problema ricorrente, che in passato è stato riscontrato dalla Corte in numerosi settori d'intervento.

---

55 COM(2016) 181 *final* "8ª Relazione finanziaria sul FEASR – Esercizio finanziario 2014".

56 COM(2016) 632 *final* "9ª Relazione finanziaria sul FEASR – Esercizio finanziario 2015".

57 Dichiarazioni di spesa trimestrali inserite dagli Stati membri nel sistema di scambio elettronico di dati (SFC 2014) fino al terzo trimestre 2016.

58 Sebbene la spesa possa essere considerata ammissibile se sostenuta entro dicembre 2023, può essere impegnata solamente nel corso del periodo di programmazione, cioè entro dicembre 2020.

90. Nel documento di riflessione della Corte[59] sulla revisione intermedia del quadro finanziario pluriennale 2014-2020, la Corte ha individuato due rischi fondamentali derivanti da questa situazione:

- "si verificherà nuovamente un accumulo di impegni con un arretrato di pagamenti negli anni a venire poiché alcuni Stati membri hanno difficoltà ad assorbire i fondi disponibili entro il 2020 o addirittura entro il 2023, quando giunge a termine il periodo di ammissibilità;

- saranno scarse le opportunità di trarre insegnamenti dalle valutazioni basate sui fatti relative all'impostazione, al funzionamento e ai risultati dei programmi di spesa dell'UE nell'ambito del QFP 2014-2020, prima che la Commissione debba presentare la proposta del QFP successivo al 2020 entro la fine del 2017."[60]

91. Al fine di affrontare questi rischi, la Corte suggerisce di allineare la strategia a lungo termine e l'elaborazione delle politiche al ciclo di bilancio e di procedere ad una analisi approfondita della spesa dell'UE prima di fissare una nuova dotazione finanziaria a lungo termine.

92. Tali proposte potrebbero essere utili al momento dell'elaborazione della futura politica di sviluppo rurale.

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

93. La politica di sviluppo rurale dell'UE mira a rafforzare la competitività dell'agricoltura, garantire la gestione sostenibile delle risorse naturali e realizzare uno sviluppo territoriale equilibrato delle economie e comunità rurali, compresi la creazione e la difesa dei posti di lavoro. L'UE ha in programma di spendere circa 100 miliardi di euro per il PSR per il periodo 2014-2020, ma attualmente è in ritardo rispetto al previsto (***paragrafi 86*** e ***87***).

---

[59] Documento di riflessione della Corte dei conti europea - È giunto il momento di riformare il bilancio dell'UE?, 2016.

[60] Ibidem.

94. Il FEASR sostiene finanziariamente le misure attuate dagli Stati membri tramite programmi di sviluppo rurale (PSR) nazionali o regionali, predisposti dagli Stati membri e approvati dalla Commissione.

95. Uno degli obiettivi del quadro strategico dell'UE per il periodo 2014-2020 consisteva in una maggiore focalizzazione sui risultati. Tuttavia, gli sforzi per conseguire questo obiettivo si sono confrontati a un problema ricorrente: la pianificazione di un nuovo periodo di programmazione prima che fossero disponibili dati adeguati e pertinenti riguardo alla spesa e ai risultati dei periodi precedenti.

96. Gli auditor della Corte hanno valutato se il nuovo quadro normativo 2014-2020 presentasse un maggiore orientamento alla performance e se il nuovo processo di programmazione permettesse e avesse determinato l'elaborazione di PSR di buona qualità, i quali dovrebbero potenzialmente contribuire a risultati migliori. Benché il quadro strategico mirasse a potenziare l'approccio orientato ai risultati, i PSR approvati sono documenti lunghi e complessi, le cui carenze ostacoleranno il conseguimento dell'ambizioso obiettivo di fornire un maggiore orientamento alla performance e ai risultati.

97. La Corte ha inoltre esaminato la procedura di programmazione per la politica di sviluppo rurale 2014-2020 per verificare che fosse condotta in modo tale da avviare l'attuazione di tali PSR con anticipo rispetto ai periodi precedenti e quindi evitare le conseguenze negative di un avvio tardivo.

98. La Corte ha rilevato che, nonostante gli sforzi della Commissione, l'avvio dell'attuazione dei PSR, al pari del ciclo di programmazione precedente, ha subito ritardi e che l'esecuzione della spesa prevista nei primi tre anni è diminuita rispetto al periodo precedente.

99. La PAC per il periodo successivo al 2020 è attualmente oggetto di dibattito politico e in questa fase si ignora quale sarà il suo aspetto futuro. Le raccomandazioni della Corte sono elaborate partendo dal presupposto che la futura politica di sviluppo rurale preveda una continuità significativa con l'attuale quadro di riferimento.

La concezione del quadro di riferimento per il periodo 2014-2020 era più ambiziosa, ma l'attuazione è stata inficiata da carenze significative

100. L'integrazione del FEASR con gli altri fondi SIE mirava a potenziare la concentrazione tematica della spesa UE garantendo che i PSR apportassero un chiaro contributo alle priorità di Europa 2020, nonché a promuovere il coordinamento, la complementarità e le sinergie tra i programmi. Nella pratica, sebbene ciò abbia determinato una coerenza tra i PSR e i documenti strategici, quali gli accordi di partenariato, il contributo dei PSR agli obiettivi tematici è difficile da valutare a causa delle complesse relazioni tra i vari documenti di programmazione. La complementarità, le sinergie e il coordinamento tra i PSR e i programmi di altri fondi SIE non sono sviluppati in maniera soddisfacente (***paragrafi 17-29***).

Raccomandazione 1:

Durante la preparazione del periodo di programmazione successivo al 2020, al fine di accrescere l'orientamento alla performance e ai risultati, rafforzare l'integrazione tra i PSR e gli altri programmi e migliorare la valutazione del contributo dei PSR agli obiettivi strategici:

a) la Commissione dovrebbe far sì che gli obblighi relativi alla coerenza tra i singoli programmi siano ulteriormente sviluppati nelle proposte relative alla politica;

b) gli Stati membri dovrebbero specificare in che modo verranno attuati e monitorati i meccanismi di coordinamento, complementarità e sinergia e come verranno stilate le relative comunicazioni al riguardo nel contesto della normativa UE.

Data-obiettivo di attuazione: fine 2020 per a) e 2022 per b)

101. Sebbene la Commissione abbia cercato di equilibrare la quantità di informazioni contenute nei PSR, i programmi esaminati erano voluminosi e alle autorità nazionali era richiesto un notevole sforzo amministrativo per adempiere ai nuovi e più ampi obblighi di ampio relativi al contenuto.

102. Tuttavia l'obiettivo principale, cioè far fronte a bisogni territoriali specifici in modo più mirato e dimostrare più chiaramente i collegamenti tra i bisogni individuati e le misure di sostegno selezionate, non è stato conseguito (***paragrafi 30-41***).

Raccomandazione 2:

Al fine di semplificare e accrescere l'utilità delle strategie SR rendendo al contempo il processo di programmazione gestibile ed efficiente, la Commissione dovrebbe rivedere la concezione dei documenti di programmazione al fine di semplificarne il contenuto e ridurre il numero di obblighi relativi al periodo di programmazione successivo al 2020. In particolare, la Commissione dovrebbe circoscrivere la struttura dei documenti di programmazione agli elementi e alle opzioni essenziali per pianificare, attuare e monitorare correttamente la spesa per lo sviluppo rurale.

Data-obiettivo di attuazione: fine 2020

Per il nuovo quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione, le potenzialità di accrescere la focalizzazione sulla performance e sui risultati sono limitate

103. L'SCMV può potenzialmente migliorare il monitoraggio della politica di sviluppo rurale in quanto potrebbe rappresentare un passo avanti, spezzando il circolo vizioso legato alla definizione del contenuto dei nuovi programmi in mancanza di informazioni sui risultati dei periodi precedenti. Tuttavia, la mancanza di valutazioni adeguate della qualità della raccolta dati, congiuntamente a carenze nella scelta degli indicatori e al fatto che la maggior parte degli indicatori di risultato non rientri nella definizione di indicatore "di risultato" sono fattori che limitano fortemente la misurazione dei risultati della politica e il loro contributo alla strategia Europa 2020 (***paragrafi 42-52***).

104. La "riserva di efficacia dell'attuazione" è una denominazione impropria poiché gli indicatori utilizzati per l'esame della performance non misurano i risultati della politica, ma sono esplicitamente tesi a misurare la spesa e le realizzazioni dirette. In considerazione di ciò, il quadro di riferimento non fornisce informazioni sugli obiettivi e i risultati attesi dei PSR. Inoltre, l'audit della Corte ha confermato il rischio intrinseco che i PSR stabiliscano target intermedi e finali poco ambiziosi per evitare possibili sanzioni in caso di performance inadeguata. In ogni caso, quando i target intermedi fissati non vengono raggiunti, la riserva

di efficacia dell'attuazione non va persa, in quanto può essere riassegnata ad altre priorità, e le potenziali sanzioni finanziarie non sono basate su indicatori di risultato (***paragrafi 53-63***).

Raccomandazione 3:

La Commissione dovrebbe collaborare con gli Stati membri per far sì che le approfondite relazioni annuali sull'attuazione del 2019 forniscano informazioni chiare e complete su quanto conseguito dai programmi e che le risposte richieste ai quesiti di valutazione comuni forniscano una base migliore per il prossimo periodo di programmazione.

Data-obiettivo di attuazione: fine 2018

Raccomandazione 4:

Durante la preparazione del periodo di programmazione successivo al 2020, la Commissione dovrebbe definire con maggiore precisione i vari tipi di indicatori, allo scopo di disporre di un insieme comune di indicatori orientati ai risultati più adatti a valutare i risultati e l'impatto degli interventi di sviluppo rurale. In tale processo, la Commissione potrebbe beneficiare dell'esperienza e delle soluzioni già messe a punto da altre organizzazioni internazionali (quali l'OMS, la Banca mondiale e l'OCSE) nel contesto dell'orientamento alla performance e ai risultati.

La Commissione dovrebbe inoltre promuovere e facilitare la cooperazione a livello nazionale e la creazione di reti, al fine di diffondere le buone pratiche inerenti alla misurazione della performance elaborate a livello nazionale.

Data-obiettivo di attuazione: fine 2019

Raccomandazione 5:

Per il periodo di programmazione successivo al 2020, la Commissione dovrebbe esaminare e trarre insegnamento dall'attuazione del sistema attuale, tra cui:

1) l'impatto della riserva di efficacia dell'attuazione;

2) l'adeguatezza degli indicatori di risultato utilizzati per accedere alla riserva di efficacia dell'attuazione e

3) l'uso delle sanzioni finanziarie in caso di performance insufficiente.

Data-obiettivo di attuazione: fine 2020

Il processo di programmazione richiedeva notevoli sforzi da parte della Commissione e degli Stati membri, ma l'attuazione dei PSR è iniziata più lentamente rispetto al periodo precedente

105. Il sostegno alla programmazione dello sviluppo rurale è un processo in più fasi, l'ultima delle quali è rappresentata dai PSR. Il Parlamento europeo e il Consiglio stabiliscono la dotazione finanziaria per Stato membro e il quadro normativo strategico prima dell'elaborazione dei programmi. I PSR di conseguenza dovrebbero essere considerati strumenti per allineare le prospettive nazionali ed europee piuttosto che documenti che avviano da zero il processo di elaborazione delle strategie nazionali di sviluppo rurale (***paragrafi 64-65***).

106. Nonostante il ruolo piuttosto limitato dei PSR nel processo a più fasi sopra descritto, la preparazione e l'approvazione di tutti i PSR ha richiesto un notevole sforzo amministrativo da parte della Commissione e degli Stati membri. L'adozione tardiva del quadro giuridico (dicembre 2013) ha inciso sui tempi per la presentazione e l'approvazione dei documenti di programmazione e, unitamente ai complessi obblighi relativi al contenuto, ha portato all'approvazione dei PSR e all'attuazione dei nuovi programmi dopo l'avvio del periodo di programmazione (***paragrafi 66-74***).

107. La Commissione ha approvato complessivamente 118 PSR nell'arco di 20 mesi (da aprile 2014 a dicembre 2015), sviluppo positivo rispetto ai 94 PSR approvati in 24 mesi per il periodo di programmazione 2007-2013. Tuttavia, nonostante gli sforzi profusi, i PSR sono stati approvati in ritardo rispetto al periodo precedente e la maggior parte di essi non è stata avviata prima della metà del 2015, in alcuni casi solamente nel 2016 (***paragrafi 75-84***).

108. Di conseguenza, circa il 90 % del piano finanziario FEASR è rimasto inutilizzato a inizio 2017 (il quarto anno del periodo di programmazione), mentre nel periodo precedente il dato corrispondente era pari all'83 %. Ciò mette a rischio la piena attuazione del piano finanziario e implica una focalizzazione sull'assorbimento dei fondi, il che significa che l'approccio orientato ai risultati approvato dalla Commissione è compromesso (***paragrafi 85-88***).

109. I ritardi nell'attuazione dei programmi nell'ambito del QFP costituiscono un problema comuni e ricorrente, che aumenta il rischio di un'eccessiva focalizzazione sull'assorbimento dei fondi e fa sì che la pianificazione di un nuovo QFP debba essere elaborata prima di disporre dei risultati sulla spesa UE del periodo precedente (***paragrafi 89-92***).

Raccomandazione 6:

Il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione dovrebbero valutare come allineare la strategia a lungo termine e l'elaborazione delle politiche al ciclo di bilancio e procedere ad una analisi approfondita della spesa dell'UE prima di fissare una nuova dotazione finanziaria a lungo termine.

Per consentire l'approvazione dei PSR all'inizio del nuovo periodo di programmazione, la Commissione dovrebbe preparare in tempo utile le proposte legislative per la politica di sviluppo rurale per il periodo successivo al 2020.

Data-obiettivo di attuazione per la Commissione: fine 2018.

La presente relazione è stata adottata dalla Sezione I, presieduta da Phil WYNN OWEN, Membro della Corte, a Lussemburgo, nella riunione del 27 settembre 2017.

Per la Corte dei conti europea

Klaus-Heiner LEHNE

Presidente

ALLEGATO I

Le sei priorità per lo sviluppo rurale dell'UE e i 18 aspetti specifici

L'articolo 5 del regolamento FEASR definisce le sei priorità per lo sviluppo rurale dell'UE, articolate in 18 aspetti specifici:

"1) **Promuovere il trasferimento di conoscenze e l'innovazione** nel settore agricolo e forestale e nelle zone rurali, con particolare riguardo ai seguenti aspetti:

a) stimolare l'innovazione, la cooperazione e lo sviluppo della base di conoscenze nelle zone rurali;

b) rinsaldare i nessi tra agricoltura, produzione alimentare e silvicoltura, da un lato, e ricerca e innovazione, dall'altro, anche al fine di migliorare la gestione e le prestazioni ambientali;

c) incoraggiare l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita e la formazione professionale nel settore agricolo e forestale.

2) **Potenziare in tutte le regioni la redditività delle aziende agricole e la competitività** dell'agricoltura in tutte le sue forme e promuovere tecnologie innovative per le aziende agricole e la gestione sostenibile delle foreste, con particolare riguardo ai seguenti aspetti:

a) migliorare le prestazioni economiche di tutte le aziende agricole e incoraggiare la ristrutturazione e l'ammodernamento delle aziende agricole, in particolare per aumentare la quota di mercato e l'orientamento al mercato nonché la diversificazione delle attività;

b) favorire l'ingresso di agricoltori adeguatamente qualificati nel settore agricolo e, in particolare, il ricambio generazionale.

3) **Promuovere l'organizzazione della filiera alimentare**, comprese la trasformazione e la commercializzazione dei prodotti agricoli, il benessere degli animali e la gestione dei rischi nel settore agricolo, con particolare riguardo ai seguenti aspetti:

a) migliorare la competitività dei produttori primari integrandoli meglio nella filiera agroalimentare attraverso i regimi di qualità, la creazione di un valore aggiunto per i

prodotti agricoli, la promozione dei prodotti nei mercati locali, le filiere corte, le associazioni e organizzazioni di produttori e le organizzazioni interprofessionali;

b) sostenere la prevenzione e la gestione dei rischi aziendali.

4) **Preservare, ripristinare e valorizzare gli ecosistemi** connessi all'agricoltura e alla silvicoltura, con particolare riguardo ai seguenti aspetti:

a) salvaguardia, ripristino e miglioramento della biodiversità, compreso nelle zone Natura 2000 e nelle zone soggette a vincoli naturali o ad altri vincoli specifici, nell'agricoltura ad alto valore naturalistico, nonché dell'assetto paesaggistico dell'Europa;

b) migliore gestione delle risorse idriche, compresa la gestione dei fertilizzanti e dei pesticidi;

c) prevenzione dell'erosione dei suoli e migliore gestione degli stessi.

5) **Incentivare l'uso efficiente delle risorse** e il passaggio a un'economia a basse emissioni di carbonio e resiliente al clima nel settore agroalimentare e forestale, con particolare riguardo ai seguenti aspetti:

a) rendere più efficiente l'uso dell'acqua nell'agricoltura;

b) rendere più efficiente l'uso dell'energia nell'agricoltura e nell'industria alimentare;

c) favorire l'approvvigionamento e l'utilizzo di fonti di energia rinnovabili, sottoprodotti, materiali di scarto e residui e altre materie grezze non alimentari ai fini della bioeconomia;

d) ridurre le emissioni di gas a effetto serra e di ammoniaca prodotte dall'agricoltura;

e) promuovere la conservazione e il sequestro del carbonio nel settore agricolo e forestale.

6) **Adoperarsi per l'inclusione sociale**, la riduzione della povertà e lo sviluppo economico nelle zone rurali, con particolare riguardo ai seguenti aspetti:

a) favorire la diversificazione, la creazione e lo sviluppo di piccole imprese nonché dell'occupazione;

b) stimolare lo sviluppo locale nelle zone rurali;

c) promuovere l’accessibilità, l’uso e la qualità delle tecnologie dell’informazione e della comunicazione (TIC) nelle zone rurali.”

ALLEGATO II

Gli 11 obiettivi tematici dei fondi SIE

Articolo 9 dell'RDC: "Al fine di contribuire alla realizzazione della strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, e delle missioni specifiche di ciascun fondo conformemente ai loro obiettivi basati sul trattato, compresa la coesione economica, sociale e territoriale, ogni fondo SIE sostiene gli obiettivi tematici seguenti:

1) rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione;

2) migliorare l'accesso alle TIC, nonché l'impiego e la qualità delle medesime;

3) promuovere la competitività delle PMI, del settore agricolo (per il FEASR) e del settore della pesca e dell'acquacoltura (per il FEAMP);

4) sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori;

5) promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi;

6) preservare e tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse;

7) promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete;

8) promuovere un'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori;

9) promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà e ogni discriminazione;

10) investire nell'istruzione, nella formazione e nella formazione professionale per le competenze e l'apprendimento permanente;

11) rafforzare la capacità istituzionale delle autorità pubbliche e delle parti interessate e un'amministrazione pubblica efficiente."

Articolo 5 del regolamento FEASR: “Tutte le priorità suelencate contribuiscono alla realizzazione di obiettivi trasversali quali

- l’innovazione,
- l’ambiente,
- nonché la mitigazione dei cambiamenti climatici e l’adattamento ad essi.”

ALLEGATO III

Confronto sintetico dei contenuti principali dei PSR 2007-2013 e 2014-2020

PSR 2007-2013: Allegato II al regolamento (CE) n. 1974/2006. N.B. I dati fanno riferimento ai paragrafi dell'allegato II	2014-2020: Allegato I al regolamento (UE) n. 808/2014. N.B. I dati fanno riferimento ai paragrafi dell'allegato I In grassetto: elementi nuovi rispetto al periodo precedente
3.1 Analisi SWOT	3. Valutazione ex ante
3.2. Strategia scelta per affrontare i punti di forza e di debolezza	4. Analisi SWOT e identificazione delle esigenze nonché valutazione delle esigenze sulla base dei risultati dell'analisi SWOT
3.3 Valutazione ex ante che individua, inter alia, i fabbisogni a medio e lungo termine	5. Descrizione della strategia
3.4 Impatto delle risorse finanziarie assegnate allo sviluppo rurale durante il precedente periodo di programmazione nella stessa zona di programmazione	6. **Valutazione delle condizionalità ex ante**
4. Giustificazione delle priorità selezionate	7. **Descrizione del quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione**
5. Descrizione delle misure proposte compresi, per le misure di investimento, elementi che dimostrino che il sostegno è finalizzato alla realizzazione di obiettivi chiaramente definiti, rispondenti a precise esigenze territoriali	8. Descrizione delle misure selezionate, compresi il contributo agli aspetti specifici, i princìpi per l'introduzione dei criteri di selezione, la descrizione della **verificabilità e controllabilità**
6. Piano di finanziamento: partecipazione annua del FEASR e ripartizione per asse	9. Piano di valutazione
7. Ripartizione indicativa per misura (in euro per l'insieme del periodo)	10. Piano di finanziamento: contributo annuo FEASR e ripartizione dell'aliquota di sostegno FEASR per tutte le misure per tipo di regione
10. Informazioni sulla complementarità con le misure finanziate dagli altri strumenti della politica agricola comune e dalla politica di coesione	11. Piano degli indicatori
12. 1. Descrizione dei sistemi di sorveglianza e valutazione concepiti sulla base degli indicatori comuni iniziali, di prodotto, di risultato e di impatto di cui all'allegato VIII del programma di sviluppo rurale e degli indicatori supplementari corrispondenti alle particolari esigenze nazionali e/o regionali	14. Informazioni relative alla complementarità con altri strumenti dell'Unione, in particolare con i fondi SIE e il primo pilastro
	18. **Valutazione ex ante della verificabilità, della controllabilità e del rischio di errore**

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE ALLA RELAZIONE SPECIALE DELLA CORTE DEI CONTI EUROPEA

"PROGRAMMAZIONE DELLO SVILUPPO RURALE: MENO COMPLESSITÀ E PIÙ ORIENTAMENTO AI RISULTATI"

SINTESI

III. I nuovi elementi introdotti nel quadro finanziario pluriennale 2014-2020, derivanti tra l'altro dalle osservazioni formulate dalla Corte dei conti europea, offrono "una solida base per le future comunicazioni in materia di risultati e impatti". Ciò ha consentito alla Commissione di orientarsi maggiormente ai risultati, senza d'altra parte trascurare ulteriori misure per migliorare l'assorbimento e la conformità (per esempio concentrando la spesa su settori dal chiaro valore aggiunto UE, fornendo informazioni utili sulla performance e continuando l'opera di semplificazione a livello di Commissione e di Stati membri).

IV. A parere della Commissione sono stati compiuti sforzi importanti per introdurre nel quadro finanziario pluriennale 2014-2020 elementi tali da offrire "una solida base per le future comunicazioni in materia di risultati e impatti". Ciò ha consentito alla Commissione di orientarsi maggiormente ai risultati, senza d'altra parte trascurare ulteriori misure per migliorare l'assorbimento e la conformità.

La Commissione ritiene inoltre che tale orientamento più deciso sulla performance e sui risultati sarà probabilmente foriero di risultati migliori.

Confrontare la lunghezza dei programmi non è agevole a causa dei differenti requisiti e formati vigenti nei due periodi.

V. Tenendo conto della tardiva adozione della normativa, nell'odierno periodo di programmazione l'attuazione procede in maniera positiva.

VI.

(a) La Commissione accetta parzialmente la raccomandazione e rileva di non essere in grado, in questa fase, di assumere impegni specifici in relazione a proposte legislative concernenti il periodo successivo al 2020.

La Commissione si impegna però ad analizzare possibili metodi per promuovere ulteriormente la coerenza tra i singoli programmi nel contesto della preparazione di future proposte legislative.

(b) Se da un lato la Commissione accetta questa raccomandazione, dall'altro non è in grado, in questa fase, di assumere impegni specifici in relazione a proposte legislative concernenti il periodo successivo al 2020.

La Commissione si impegna però ad analizzare eventuali metodi per semplificare, nella misura più ampia possibile, la struttura e il livello dei requisiti dei documenti di programmazione. Una riflessione a questo proposito è già stata avviata nel contesto della preparazione della comunicazione della Commissione sulla modernizzazione e la semplificazione della PAC.

(c) La Commissione accetta questa raccomandazione.

(d) La Commissione accetta parzialmente la raccomandazione. Se da un lato la Commissione non è in grado, in questa fase, di assumere impegni specifici in relazione a proposte legislative concernenti il periodo successivo al 2020, dall'altro si impegna ad analizzare possibili metodi per migliorare la misurazione della performance complessiva della PAC. Una riflessione a questo proposito è già stata avviata nel contesto della preparazione della comunicazione della Commissione sulla modernizzazione e la semplificazione della PAC.

(e) La Commissione accetta questa raccomandazione.

(f) La Commissione accetta parzialmente la raccomandazione, nella misura in cui il processo politico ha seguito il suo corso.

VII. Nella misura in cui è interessata, la Commissione accetta la raccomandazione, e ritiene anzi di applicarla già. Il Libro bianco della Commissione sul futuro dell'Europa, pubblicato nel marzo 2017, ha dato l'avvio al dibattito generale sull'Europa nel 2025, in particolare per quanto riguarda le prospettive finanziarie dell'Europa, illustrate in dettaglio in un documento di riflessione sul futuro delle finanze dell'UE del 28 giugno 2017. Il processo politico sarà completato da un riesame dei programmi di spesa in termini di efficienza, efficacia e valore aggiunto dell'UE. Questa impostazione sarà la base per la preparazione della prossima generazione di fondi e per l'ammodernamento del bilancio dell'UE.

INTRODUZIONE

8. Gli accordi di partenariato stabiliscono strategie nazionali per raggiungere gli obiettivi dell'Unione tramite la programmazione dei fondi strutturali e d'investimento europei.

9. La realizzazione della strategia Europa 2020 non è l'unico obiettivo dei programmi di finanziamento.

10. I nuovi elementi introdotti nel quadro finanziario pluriennale 2014-2020, derivanti tra l'altro dalle osservazioni formulate dalla Corte dei conti europea, offrono "una solida base per le future comunicazioni in materia di risultati e impatti". Ciò ha consentito alla Commissione di orientarsi maggiormente ai risultati, senza d'altra parte trascurare ulteriori misure per migliorare l'assorbimento e la conformità (per esempio concentrando la spesa su settori dal chiaro valore aggiunto UE, fornendo informazioni utili sulla performance e continuando l'opera di semplificazione a livello di Commissione e di Stati membri).

Il quadro comune di monitoraggio e valutazione della PAC, sviluppato nel contesto dell'avvio del periodo di programmazione 2014-2020 è stato concordato con gli Stati membri quale piattaforma comune di analisi e comunicazione sui progressi dei programmi verso la realizzazione degli obiettivi politici definiti. Comprende obiettivi, indicatori, target intermedi e finali da utilizzare nei programmi degli Stati membri.

11. Come la Corte dei conti europea riconosce nel paragrafo 18, il quadro normativo per il 2014-2020 si basava sulle esperienze dei precedenti periodi di programmazione e rispondeva a varie raccomandazioni della Corte.

Nell'intero arco del precedente periodo di programmazione gli audit, gli studi e le attività di valutazione pertinenti hanno permesso di acquisire le informazioni utili per l'attuazione dei programmi.

Riquadro 1 - Mancanza di informazioni pertinenti per la pianificazione del nuovo periodo

Primo paragrafo: Come già si è osservato nella risposta della Commissione al paragrafo 11, si è tenuto conto anche delle informazioni contenute nella sintesi della valutazione ex post dei programmi di sviluppo rurale 2000-2006 e delle attività di audit svolte nell'arco del precedente periodo di programmazione.

Secondo paragrafo: Nel periodo di programmazione 2007-2013 i risultati delle valutazioni sono stati costantemente disponibili ("valutazione costante").

Anche se la sintesi della valutazione ex post dei programmi di sviluppo rurale 2000-2006 è stata finalizzata nel febbraio 2012, le informazioni contenute nei progetti di documenti sono divenute accessibili alla Commissione in tempo utile.

OSSERVAZIONI

17. Gli accordi di partenariato sono stati ideati anche per contribuire alla realizzazione degli obiettivi specifici di ciascun fondo conformemente ai loro obiettivi basati sul trattato.

18. La Commissione prende atto che la Corte ha riconosciuto che il quadro normativo si basava sulle esperienze dei precedenti periodi di programmazione.

19.

Primo punto in neretto: Nel caso dello sviluppo rurale, la "logica di intervento rafforzata" è anche il risultato di un chiarimento più netto degli obiettivi specifici della politica ("aspetti specifici") e il requisito per la fissazione dei target rispetto a tali obiettivi. Una maggiore flessibilità delle modalità di programmazione delle misure, alla luce della loro natura polivalente, ha altresì rafforzato l'orientamento ai risultati dei programmi di sviluppo rurale.

Risposta comune ai paragrafi 20 e 21

Le sei priorità dell'Unione per lo sviluppo rurale e i rispettivi aspetti specifici riflettono i pertinenti obiettivi tematici del quadro strategico comune alla luce degli obiettivi specifici del FEASR, conformemente agli obiettivi della PAC che sono basati sul trattato. Ciò è pienamente in linea con i principi (considerando 20) e le disposizioni (articolo 9) del regolamento sulle disposizioni comuni. Di conseguenza, vi è un nesso evidente tra le priorità per lo sviluppo rurale e gli obiettivi tematici del regolamento sulle disposizioni comuni.

22. Gli accordi di partenariato e i programmi di sviluppo rurale sono definiti in maniera sufficientemente dettagliata. La coerenza complessiva tra accordi di partenariato e programmi di sviluppo rurale è il risultato della pianificazione strategica coordinata operata dalle autorità nazionali/regionali in stretta collaborazione con i servizi della Commissione e di intensi scambi e sforzi di coordinamento a differenti livelli. Non si può quindi affermare che sia stata garantita senza difficoltà.

Secondo trattino: Tale coerenza è frutto di approfonditi negoziati tra la Commissione e gli Stati membri.

23. I contributi finanziari e materiali dei programmi di sviluppo rurale a ciascun (rilevante) obiettivo tematico sono descritti negli accordi di partenariato. Tali contributi riflettono i valori cumulativi degli indicatori pertinenti di tutti gli aspetti specifici attribuiti a ciascun obiettivo tematico, e quindi possono essere agevolmente quantificati. Le misure di sviluppo rurale rappresentano strumenti per realizzare gli obiettivi delle priorità e degli aspetti specifici. A causa della loro natura polivalente, non è possibile stabilire in anticipo una corrispondenza diretta e univoca tra misure e obiettivi tematici. Tale corrispondenza diventa però evidente allorché le misure sono attribuite agli aspetti specifici, ossia come risultato della programmazione.

24. Gli indicatori di sviluppo rurale sono quantificati per ciascun obiettivo tematico e sono disponibili nell'accordo di partenariato (cfr. la risposta della Commissione al paragrafo 23). La valutazione del contributo dello sviluppo rurale e di altri strumenti di spesa dell'Unione alla strategia Europa 2020 nel suo complesso è poi oggetto di esame.

Riquadro 2 - Esempio tratto da Misura 4 - Investimenti in immobilizzazioni materiali

Secondo paragrafo: La misura è programmata correttamente nell'arco delle quattro priorità cui dovrebbe contribuire.

Il contributo finanziario della misura agli aspetti specifici in cui è programmata è noto. Stabilire piani finanziari per ciascuna sottomisura sarebbe estremamente complesso e la gestione sarebbe onerosa.

Terzo paragrafo: Per realizzare gli obiettivi politici sostenuti dalle priorità e dagli aspetti specifici occorrono diversi tipi di interventi (e quindi di misure). Ciò è essenziale per garantire l'efficacia della politica, ma non determina complesse combinazioni per priorità/aspetti specifici.

27. Il piano di sviluppo rurale della Campania (Italia) è un buon esempio delle modalità definite a livello di accordo di partenariato per stabilire i dettagli operativi del coordinamento tra i fondi SIE nel caso della banda larga (cfr. la risposta al primo trattino del riquadro 3). Modalità analoghe sono state introdotte in Irlanda.

Vi sono prove di complementarità e sinergie dei programmi di sviluppo rurale con altri fondi SIE, con il sostegno nel quadro del primo pilastro o con altri strumenti pubblici: Per esempio, a livello amministrativo molti Stati membri hanno varato strutture di coordinamento nazionali, e hanno introdotto la partecipazione incrociata nelle commissioni di monitoraggio (Danimarca, Irlanda, Regno Unito/Inghilterra):

28. La Commissione ha promosso attivamente l'introduzione di sinergie e complementarità nell'utilizzo dei fondi strutturali e d'investimento europei; le scelte attuative rientrano però tra le responsabilità degli Stati membri. Alcuni di essi hanno deciso di istituire linee di demarcazione tra i fondi per evitare possibili doppi finanziamenti.

Riquadro 3 - Esempi di informazioni sulla complementarità troppo generiche o limitate alla demarcazione

Primo paragrafo:

Primo trattino: Per l'obiettivo tematico 2, l'accordo di partenariato stabilisce che, nelle aree rurali, il FEASR collabora con il FESR in coordinamento con i fondi nazionali e/o regionali per garantire la presenza delle infrastrutture necessarie nelle aree rilevanti, allo scopo di realizzare gli obiettivi delle reti di prossima generazione (NGN) di Europa 2020. In particolare, per concentrare le risorse nei territori rurali più deboli, i comuni di piccole e medie dimensioni e a bassa densità di popolazione sono obiettivi prioritari degli interventi del FEASR. In tali aree, inoltre, il FEASR finanzia di solito "l'ultimo miglio" degli interventi per la banda larga pertinenti. Le aree interessate dagli investimenti del FESR, del FEASR, e del Fondo per lo sviluppo e la coesione sono mappate nel piano nazionale italiano per le NGN, in modo da garantire la complementarità dei diversi interventi. Il punto 3 del capitolo 14 del programma di sviluppo rurale riflette tale sinergia. Il capitolo 5.1 contiene una tabella che illustra i bisogni individuati sulla base dell'analisi SWOT, nonché i risultati attesi indicati nell'accordo di partenariato e la complementarità con altri fondi alla luce degli obiettivi dello sviluppo rurale.

Inoltre il punto 3 del capitolo 14 dei programmi di sviluppo rurale descrive il meccanismo di coordinamento istituzionale concordato tra le autorità di gestione dei fondi SIE.

Secondo trattino: A parere della Commissione questa informazione è sufficientemente specifica.

Terzo trattino: Il FEASR integra il FSE. Dettagli e informazioni specifiche sono reperibili, per esempio, nel capitolo 14 (sezione 14.1.1, punto 3), e nel capitolo 5.1. del programma di sviluppo rurale.

Secondo paragrafo: Il capitolo 14 del programma di sviluppo rurale della Romania è estremamente dettagliato per quanto riguarda la complementarità (sia con gli altri programmi operativi, sia con il sostegno nel quadro del primo pilastro della PAC). L'osservazione della Corte cita solo una piccola parte del capitolo dedicato alla complementarità.

29. Gli orientamenti della Commissione si limitano a integrare le disposizioni giuridicamente vincolanti in materia di comunicazione da parte degli Stati membri.

30. Nella programmazione dello sviluppo rurale i target sono fissati per gli indicatori di risultato a livello di aspetto specifico, mentre a livello di misure/sottomisure si applicano indicatori di input e di prodotto.

33. A parere della Commissione il nesso tra bisogni e misure è dimostrato nei programmi di sviluppo rurale. Quest'informazione è prevista dalla struttura dei programmi, ed è fornita nei capitoli 4 e 5 dei programmi di sviluppo rurale. Inoltre, ai sensi del capitolo 8.2, il nesso con i bisogni soddisfatti è chiaramente individuato nella descrizione di ciascuna misura.

35. Nella logica della programmazione, il capitolo 4 (analisi SWOT e individuazione dei bisogni) contiene una descrizione complessiva della situazione attuale della zona di programmazione sulla base degli indicatori, e informazioni qualitative seguite dall'analisi SWOT. Il capitolo 5 (descrizione della strategia) è costruito successivamente sulla base del capitolo 4. Giacché la logica di fondo dell'attuale programmazione dello sviluppo rurale si articola per aspetti specifici, anche tali bisogni, come le misure che ne derivano, dovrebbero essere raggruppati per aspetti specifici.

Riquadro 5 - Esempi di esigenze generiche e/o riformulazione di elementi predefiniti

Primo paragrafo: La parte strategica del programma di sviluppo rurale contiene la descrizione dei bisogni per ciascun aspetto specifico. Per esempio, il programma di sviluppo rurale dell'Irlanda è noto per il suo ampio e dettagliato piano in materia di biodiversità, che consente di affrontare bisogni di biodiversità assai specifici a livello di parcella agricola. Il livello preciso di dettaglio è indicato nella misura 10 e nell'allegato al programma di sviluppo rurale, e non poteva essere incluso nella parte strategica del programma di sviluppo rurale.

Secondo paragrafo: Per il programma di sviluppo rurale della Romania l'incremento dell'occupazione rurale è un bisogno estremamente chiaro e definito.

Terzo paragrafo: L'individuazione generale dei bisogni si basa sulla valutazione ex ante, sulle esperienze maturate nei periodi di programmazione precedente ed è strettamente legata all'analisi svolta a livello dell'accordo di partenariato della Polonia. Bisogna sottolineare che alcune informazioni importanti sono contenute nella descrizione generale delle rispettive misure e dei pacchetti agro-climatico-ambientali.

36. La descrizione dei bisogni abbraccia svariati aspetti che sono esposti in dettaglio e quantificati nell'analisi SWOT. Per quanto riguarda ad esempio i bisogni che figurano ai primi posti, la descrizione e l'analisi SWOT rendono evidente la dimensione dei problemi che si decide di affrontare in via prioritaria nell'ambito del programma di sviluppo rurale. Inoltre, la scala di priorità fra i bisogni si può precisare ulteriormente grazie ai criteri di selezione.

Nel caso del programma di sviluppo rurale della Campania (Italia), il capitolo 5.1 raggruppa i bisogni secondo criteri tematici (Innovazione - Priorità 2 e 3; Ambiente - Priorità 4 e 5; Solidarietà - Priorità 6). Dei 50 bisogni iniziali, 26 sono stati affrontati dalle misure del programma di sviluppo rurale, data la loro rilevanza per gli obiettivi di Europa 2020 e l'accordo di partenariato con l'Italia, gli obiettivi del FEASR e la complementarità con altri fondi. Alcuni bisogni dipendono da specificità regionali.

L'assenza di descrizioni quantitative dei bisogni non impedisce di esaminarle in fase di valutazione, poiché le valutazioni considerano l'efficienza e l'efficacia dei programmi di sviluppo rurale rispetto agli obiettivi politici dichiarati e non ai bisogni (cfr. Strumenti per legiferare meglio. A fini di valutazione, inoltre, il valore di una quantificazione ex ante dei bisogni (che potrebbero mutare nel tempo) è del tutto relativo.

Le valutazioni ex ante hanno comunque indicato una notevole coerenza tra le assegnazioni di bilancio e gli obiettivi del programma di sviluppo rurale.

37. Nel programma di sviluppo rurale della Romania le priorità vengono definite tramite la selezione delle misure e l'applicazione dei criteri di selezione.

38. Gli insegnamenti tratti dai periodi di programmazione precedenti sono illustrati/impliciti nella descrizione delle misure rilevanti. Insieme alle osservazioni ricevute dai valutatori ex ante, sono citati esplicitamente nel capitolo 5.1 dei programmi di sviluppo rurale.

Nella progettazione delle misure sono stati presi in considerazione anche gli esiti delle audizioni pubbliche e delle valutazioni intermedie.

40. Nei programmi di sviluppo rurale i risultati attesi e i corrispondenti livelli di target sono stabiliti a livello di obiettivi (ossia di aspetti specifici) e non di singoli strumenti (ossia di misure). In generale, per realizzare nel modo migliore gli obiettivi delle politiche è opportuno ricorrere a una serie di misure. Per tale motivo la descrizione delle misure si concentra sulle azioni pianificate (ossia i "prodotti").

Il contributo delle misure selezionate alla realizzazione degli obiettivi per cui sono state selezionate sarà poi sottoposto a valutazione.

Riquadro 6 - Esempi di riferimenti generici agli obiettivi di SR

Primo paragrafo: L'incremento della competitività e dell'occupazione dev'essere analizzato in una fase successiva. I target sono fissati a livello di obiettivi e di aspetti specifici. La tabella dei target quantitativi del programma di sviluppo rurale individua le misure che contribuirebbero a realizzare i target quantitativi fissati.

Secondo paragrafo: I target sono fissati a livello di obiettivi e di aspetti specifici, e non di misure.

41. La coerenza complessiva delle assegnazioni di bilancio alle misure e agli aspetti specifici, rispetto ai bisogni individuati e ai target quantitativi, è stata spesso verificata nell'ambito delle valutazioni ex ante. Mentre le informazioni riguardanti questa valutazione non sono state sistematicamente ripetute nei programmi, la sintesi delle valutazioni ex ante dei programmi di sviluppo rurale 2014-2020 conferma che quasi tutte le valutazioni ex ante hanno verificato la coerenza delle assegnazioni di bilancio. Le raccomandazioni pertinenti formulate dai valutatori ex ante sono state prese in considerazione durante la fase di programmazione.

43. Nel caso dello sviluppo rurale, il "Sistema comune di monitoraggio e valutazione" (SCMV) contenuto nel quadro di riferimento giuridico comprende tra l'altro "un insieme di indicatori comuni di contesto, ***risultato*** e realizzazione", e un (sistema di) "***raccolta, conservazione e trasmissione di dati"*** (cfr. l'articolo 67 del regolamento (UE) 1305/2013 e l'articolo 14 del regolamento (UE) 808/2014). Questi due elementi corrispondono automaticamente ai due sistemi per soddisfare la condizionalità menzionati dalla Corte; infatti gli Stati membri non avrebbero potuto presentare e far approvare i propri programmi in assenza di tali sistemi statistici e indicatori di risultato quantitativi.

Nonostante ciò, come indica l'allegato I - parte 4.2.7 del regolamento (UE) n. 808/2014, questa condizionalità ex ante era applicabile, e ciò significa che la Commissione ha verificato se tutti gli elementi del SCMV fossero inseriti nei programmi e ha adottato le azioni opportune in caso negativo.

44. La condizionalità ex ante G7 è stata valutata. Solo l'esistenza del sistema per la raccolta dei dati statistici rientra nell'ambito di applicazione della condizionalità ex ante. L'efficacia del sistema e la presentazione di dati affidabili ricadono in primo luogo sotto la responsabilità degli Stati membri e sono controllati dalla Commissione con altri mezzi.

45. La condizionalità ex ante G7 era applicabile e quindi è stata valutata dagli Stati membri. Un limitato numero di questi ultimi ha lamentato problemi nel soddisfare tutti gli elementi del SCMV (cfr. la risposta della Commissione al paragrafo 43).

47. Anche il regolamento FEASR contiene indicatori di risultato comuni, che sono aggregati a livello di Unione europea.

48. La prima valutazione della relazione annuale sull'attuazione 2017, che è in corso, è iniziata in luglio, e indica che gli indicatori di risultato sono stati quantificati e i quesiti di valutazione comuni hanno trovato risposta, tenendo conto del livello di diffusione dei programmi di sviluppo rurale.

50. L'efficacia e l'efficienza dei programmi di sviluppo rurale saranno verificate tramite ampie valutazioni per le quali gli indicatori del SCMV rappresentano solo uno strumento che sarà integrato da altri indicatori.

Secondo trattino: La Commissione ritiene che gli indicatori di risultato del SCMV, che non corrispondono in pieno alla definizione di indicatori di "risultato", offrano comunque una misura indiretta dei risultati previsti dall'aspetto specifico per cui sono definiti.

Gli indicatori comuni dovevano essere definiti tenendo conto dei problemi di disponibilità dei dati in tutti gli Stati membri, dell'efficacia del sistema rispetto ai costi, e dell'accettabilità degli oneri amministrativi per gli Stati membri.

Riquadro 7 — Esempi di indicatori comuni di prodotto/di risultato classificati erroneamente nel SCMV

Secondo paragrafo: Cfr. la risposta della Commissione al paragrafo 50, secondo trattino.

51. Benché non corrispondano alla definizione di indicatori di "risultato", a parere della Commissione questi indicatori concernenti programmi specifici possono risultare utili per valutare i programmi.

52. Non è stato possibile applicare in tutti gli Stati membri alcuni utili indicatori concernenti programmi specifici, e adottati in determinati programmi, per esempio a causa di problemi nella raccolta dei dati.

Nel quadro dell'iniziativa "Un bilancio dell'UE incentrato sui risultati", la Commissione ha avviato un dialogo sui quadri di riferimento dell'efficacia dell'attuazione con gli esperti pertinenti delle amministrazioni nazionali e di altre organizzazioni internazionali, compresa l'OCSE, per raccogliere gli insegnamenti tratti e individuare le buone prassi. Tali discussioni hanno chiarito che un quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione dovrebbe svilupparsi gradualmente; non può basarsi su un approccio uniforme per ogni circostanza. La Commissione prosegue in questo dialogo con esperti e parti interessate e terrà conto dei risultati nella preparazione del quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione per il prossimo quadro finanziario pluriennale.

54. Come previsto dal quadro normativo 2014-2020, la Commissione potrà infliggere sanzioni agli Stati membri in caso di gravi carenze, emerse dalla verifica dell'efficacia dell'attuazione (articolo 22, paragrafo 6, del regolamento (UE) n. 1303/2013) o al momento della chiusura (articolo 22, paragrafo 7).

La riserva di efficacia dell'attuazione è solo uno degli elementi che stimolano ad accentuare l'orientamento ai risultati. Il fattore essenziale dell'orientamento ai risultati è la logica dell'intervento intrinseca di ciascun programma, con i connessi indicatori di prodotto e risultato.

Il quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione costituisce un meccanismo per verificare se l'attuazione delle priorità procede regolarmente. La riserva di efficacia dell'attuazione offre un incentivo per raggiungere i target intermedi, che sono la precondizione necessaria per ottenere i risultati prefissati.

55. L'allegato II del regolamento sulle disposizioni comuni definisce il tipo di indicatori da utilizzare per definire i target intermedi come "fasi di attuazione principali" e indicatori di prodotto: secondo i requisiti giuridici, un quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione deve

comprendere un indicatore finanziario e un indicatore di prodotto; un indicatore di risultato viene utilizzato "soltanto se del caso e strettamente correlato agli interventi strategici che beneficiano di sostegno".

56. Gli indicatori specifici sono soggetti ai medesimi requisiti di cui all'allegato II del regolamento sulle disposizioni comuni, citati nella risposta della Commissione al paragrafo 55. La selezione di indicatori specifici rientra fra le responsabilità degli Stati membri.

57. L'elenco indicativo di indicatori per il quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione contenuto nel regolamento della Commissione è stato elaborato conformemente ai requisiti dell'articolo 5 del regolamento di esecuzione (UE) 808/2014 (cfr. la risposta della Commissione al paragrafo 55).

In conformità del quadro giuridico, la maggioranza degli indicatori contenuti nel quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione si riferisce ai prodotti, che dimostrano la realizzazione sul campo. Ove necessario, gli indicatori sono integrati da fasi di attuazione principali, che fanno riferimento a una fase importante dell'attuazione, necessaria per raggiungere i target fissati per gli indicatori di prodotto per il 2023. Questi due tipi di indicatori riguardano la maggioranza delle assegnazioni per una determinata priorità. Sull'altro versante, gli indicatori finanziari (spesa pubblica totale) coprono l'intera priorità e permettono di seguire il progresso complessivo, contribuendo anche alla valutazione dell'efficienza.

58. Gli indicatori aggiuntivi sono soggetti ai medesimi requisiti di cui all'allegato II del regolamento sulle disposizioni comuni, citati nella risposta della Commissione al paragrafo 55.

59. La realizzazione degli obiettivi della politica e l'orientamento ai risultati dei programmi dipendono da numerosi elementi che interagiscono tra loro: una valida analisi dei bisogni, una logica d'intervento con chiari obiettivi specifici, indicatori di risultato scelti correttamente che si rispecchino nei criteri di selezione, e infine un quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione che fissi target intermedi e finali realistici e raggiungibili.

61. I target intermedi sono concepiti per misurare le realizzazioni portate a termine alla fine del 2017. I livelli relativamente bassi che si osservano oggi dipendono essenzialmente dal relativo ritardo dell'avvio di molti programmi e dal tempo necessario perché questi ultimi raggiungano la velocità di crociera, soprattutto per quel che riguarda le misure d'investimento.

Le misure riprese dal periodo di programmazione precedente fanno parte a pieno titolo dei programmi 2014-2020 e contribuiscono a pieno titolo ai loro obiettivi. In realtà, è logico attendersi che le operazioni già in corso all'inizio del periodo di programmazione contribuiscano in larga misura alle realizzazioni ottenute a metà dello stesso periodo di programmazione.

62. Solo l'esistenza del sistema per la raccolta dei dati statistici rientra nell'ambito di applicazione della condizionalità ex ante. L'efficacia del sistema e la presentazione di dati affidabili ricadono in primo luogo sotto la responsabilità degli Stati membri e sono controllati dalla Commissione con mezzi diversi dalle condizionalità ex ante (cfr. la risposta della Commissione al paragrafo 44).

63. L'attuale quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione è frutto dell'accordo concluso con i colegislatori.

(a) a giudizio della Commissione la riassegnazione ad altre priorità della riserva di efficacia dell'attuazione non è un difetto del sistema: il finanziamento va perduto per i dirigenti della pertinente misura o priorità, e quindi il meccanismo agisce da incentivo. Inoltre, la riassegnazione dei fondi a priorità più efficaci nel raggiungere risultati migliora la performance complessiva del bilancio.

(b) a giudizio della Commissione l'impossibilità di infliggere sanzioni finanziarie sulla base degli indicatori di risultato non è un difetto del sistema: le sanzioni finanziarie applicabili dalla

Commissione, in sostanza, non possono essere inflitte sulla base degli indicatori di risultato sia per una questione di tempo (in alcuni casi i risultati si possono valutare solo parecchio tempo dopo il completamento del prodotto), sia per l'influenza di fattori esterni.

65. A giudizio della Commissione la funzione dei programmi di sviluppo rurale è assai più vasta della semplice attribuzione di risorse finanziarie preassegnate. Ciascun programma di sviluppo rurale definisce una strategia per soddisfare le pertinenti priorità di sviluppo rurale dell'Unione tramite misure pertinenti. Ciò comporta la presa d'atto dei bisogni esistenti nella zona di programmazione, la definizione di obiettivi quantitativi corrispondenti, l'attribuzione di misure pertinenti agli obiettivi selezionati e l'assegnazione di risorse finanziarie adeguate alle misure.

67. Alla data odierna la maggioranza delle raccomandazioni dello IAS è stata completamente attuata, e ciò significa che è stato posto riparo alle rispettive debolezze.

70. La cifra citata dalla Corte rappresenta il numero totale dei controlli possibili. Non è però necessario effettuarli sistematicamente tutti; il numero definitivo di controlli effettuati è correlato al contenuto del programma valutato.

71. La Commissione ha la responsabilità di attuare i regolamenti, evitando l'introduzione di elementi di complessità e promuovendo un'ulteriore semplificazione, nella più ampia misura possibile.

73. Per quanto riguarda l'accordo di partenariato, si ricordi che nel periodo in corso un unico documento sostituisce le cinque strategie nazionali (una per ciascun fondo SIE) che venivano richieste agli Stati membri.

Per quanto riguarda i programmi, il numero totale di pagine più elevato nel periodo 2014-2020 corrisponde al più elevato numero di programmi (118 contro 94). Inoltre, confrontare il numero di pagine non è agevole a causa dei differenti requisiti e formati vigenti nei due periodi.

74. In merito alla data di approvazione del quadro di riferimento giuridico, i nuovi programmi sono iniziati prima di quelli del periodo 2007-2013.

76. Non è stato possibile finalizzare il regolamento di esecuzione della Commissione, ossia il regolamento (UE) 808/2014, prima dell'adozione dei relativi atti di base.

La Commissione e gli Stati membri hanno lavorato parallelamente alla preparazione/valutazione dei programmi di sviluppo rurale e all'adozione del regolamento di esecuzione.

83. Nel periodo di programmazione 2007-2013 il quadro di riferimento giuridico è stato approvato più rapidamente che nel periodo 2014-2020, e quindi le autorità di gestione hanno avuto un certo margine di tempo per consultare anticipatamente i servizi della Commissione prima della presentazione formale dei programmi. Il tempo, lievemente più lungo, che è stato necessario per l'approvazione nel 2014-2020 dipende principalmente dall'assenza di questo periodo di preconsultazione informale.

84. La Commissione apprezza che la Corte abbia preso atto della maggior rapidità del processo di approvazione nell'attuale periodo di programmazione.

Nel periodo di programmazione 2014-2020, dall'approvazione dell'atto di base all'approvazione dell'ultimo programma di sviluppo rurale sono passati 24 mesi, rispetto ai 39 mesi del periodo di programmazione 2007-2013 (cfr. *figura 7*).

85. Cfr. la risposta della Commissione al paragrafo 84. Per il periodo attuale non è stato possibile adottare alcun programma prima dell'adozione del relativo accordo di partenariato.

86. Nonostante il ritardo nell'approvazione dei nuovi programmi, la continuità nell'attuazione delle operazioni di sviluppo rurale tra i due periodi di programmazione e il conseguente sostegno alle aree rurali è stata possibile grazie all'adozione delle norme transitorie.

Si veda anche la risposta della Commissione al paragrafo 85.

87. Benché in termini assoluti i pagamenti siano ancora inferiori a quelli del periodo precedente, se si considera la tardiva adozione della legislazione nel periodo di programmazione attuale l'attuazione procede in maniera positiva.

88. Per tutti i programmi, le norme di transizione hanno garantito la continuità delle operazioni di sviluppo rurale tra i due periodi di programmazione.

90.

Primo punto in neretto: Nonostante la tardiva adozione degli atti di base e un iniziale ritardo nell'attuazione, le misure annuali, che costituiscono circa il 45 % dell'intera dotazione, non accusano ritardi e anche il ritardo nell'attuazione delle misure di investimento sta diminuendo.

Secondo punto in neretto: La relazione annuale "migliorata" sull'attuazione del 2017, che quantifica i risultati e risponde ai quesiti di valutazione comuni, mitigherà tale rischio.

Risposta comune della Commissione ai paragrafi 91 e 92.

Il Libro bianco della Commissione sul futuro dell'Europa, pubblicato nel marzo 2017, ha dato l'avvio al dibattito generale sull'Europa nel 2025, in particolare per quanto riguarda le prospettive finanziarie dell'Europa, illustrate in dettaglio in un documento di riflessione sul futuro delle finanze dell'UE del 28 giugno 2017. Il processo politico sarà completato da un riesame dei programmi di spesa in termini di efficienza, efficacia e valore aggiunto dell'UE. Questa impostazione sarà la base per la preparazione della prossima generazione di fondi e per l'ammodernamento del bilancio dell'UE.

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

93. Se si considera la tardiva adozione degli atti di base, l'attuazione procede in maniera positiva.

95. Cfr. la risposta della Commissione al paragrafo 10.

Numerose caratteristiche del nuovo quadro di riferimento giuridico per lo sviluppo rurale hanno accentuato l'orientamento ai risultati della politica. Si possono citare tra l'altro il SCMV riveduto, i requisiti più rigorosi per la definizione dei target e la comunicazione dei progressi rispetto ai target stessi, la maggiore flessibilità nell'assegnazione delle misure agli obiettivi politici pertinenti, la formazione di una riserva di efficacia dell'attuazione e l'introduzione delle condizionalità ex ante.

96. A parere della Commissione sono stati compiuti sforzi importanti per introdurre nel quadro finanziario pluriennale 2014-2020 elementi tali da offrire "una solida base per le future comunicazioni in materia di risultati e impatti". Ciò ha consentito alla Commissione di orientarsi maggiormente ai risultati, senza d'altra parte trascurare ulteriori misure per migliorare l'assorbimento e la conformità.

La Commissione ritiene inoltre che tale più deciso orientamento sulla performance e sui risultati sarà probabilmente foriero di risultati migliori.

98. Se si considera la tardiva adozione degli atti di base, l'attuazione procede in maniera positiva.

99. Il processo legislativo del futuro quadro di riferimento politico è appena agli inizi; la Commissione pertanto non è in grado di assumere impegni specifici in relazione a proposte legislative concernenti il periodo successivo al 2020.

100. La coerenza complessiva tra gli accordi di partenariato e i programmi di sviluppo rurale è il risultato non dell'applicazione di procedure formali, bensì di una pianificazione strategica coordinata compiuta dalle autorità nazionali/regionali in stretta collaborazione con i servizi della Commissione. Tale coerenza scaturisce da intensi scambi e sforzi di coordinamento a differenti livelli.

Raccomandazione 1

(a) La Commissione accetta parzialmente la raccomandazione e rileva di non essere in grado, in questa fase, di assumere impegni specifici in relazione a proposte legislative concernenti il periodo successivo al 2020.

La Commissione si impegna però ad analizzare possibili metodi per promuovere ulteriormente la coerenza tra i singoli programmi nel contesto della preparazione di future proposte legislative.

(b) La Commissione prende atto che questa raccomandazione è diretta agli Stati membri.

101. Cfr. le risposte della Commissione ai paragrafi 73 e 96. Occorre anche ricordare che il quadro di riferimento legislativo è il risultato del processo politico. La Commissione ha la responsabilità di attuare i regolamenti, evitando l'introduzione di elementi di complessità e promuovendo un'ulteriore semplificazione, nella più ampia misura possibile.

102. L'individuazione dei bisogni segue, nella logica di programmazione, una descrizione complessiva della situazione attuale della zona di programmazione e un'analisi SWOT. Successivamente, utilizzando le informazioni ottenute nelle fasi precedenti, dalle precedenti valutazioni e dalle valutazioni ex ante, nonché gli insegnamenti appresi in passato, si elabora la descrizione della strategia. Giacché la logica di fondo dell'attuale programmazione dello sviluppo rurale si articola per aspetti specifici, è inevitabile che tali bisogni e le misure che ne derivano siano anch'essi raggruppati per aspetti specifici.

Raccomandazione 2

Se da un lato la Commissione accetta questa raccomandazione, dall'altro non è in grado, in questa fase, di assumere impegni specifici in relazione a proposte legislative concernenti il periodo successivo al 2020.

La Commissione si impegna però ad analizzare eventuali metodi per semplificare, nella misura più ampia possibile, la struttura e il livello dei requisiti dei documenti di programmazione. Una riflessione a questo proposito è già stata avviata nel contesto della preparazione della comunicazione della Commissione sulla modernizzazione e la semplificazione della PAC.

103. Il SCMV è stato notevolmente perfezionato rispetto ai periodi di programmazione precedenti.

L'affidabilità dei dati presentati alla Commissione rientra fra le responsabilità degli Stati membri. La qualità dei dati presentati dagli Stati membri nel contesto dei requisiti di monitoraggio è valutata dalla Commissione, che ove necessario adotta le opportune azioni di follow-up. La Commissione coadiuva gli Stati membri anche tramite attività di rete per il potenziamento delle capacità.

Per quanto riguarda la definizione degli indicatori comuni, esistono limitazioni intrinseche di cui tener conto. Analoga considerazione vale per la possibilità di imporre onerosi requisiti di raccolta dei dati a livello di beneficiari.

104. La riserva di efficacia dell'attuazione è solo uno degli elementi che stimolano ad accentuare l'orientamento ai risultati. Il fattore essenziale dell'orientamento ai risultati è la logica dell'intervento intrinseca di ciascun programma, con i connessi indicatori di prodotto e risultato.

Il quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione costituisce un meccanismo per verificare se l'attuazione delle priorità proceda regolarmente. La riserva di efficacia dell'attuazione offre un incentivo per raggiungere i target intermedi, che sono la precondizione necessaria per ottenere i risultati prefissati.

Raccomandazione 3

La Commissione accetta questa raccomandazione.

Raccomandazione 4

Primo paragrafo: La Commissione accetta parzialmente la raccomandazione. Se da un lato la Commissione non è in grado, in questa fase, di assumere impegni specifici in relazione a proposte legislative concernenti il periodo successivo al 2020, dall'altro si impegna ad analizzare possibili metodi per migliorare la misurazione della performance complessiva della PAC. Una riflessione a questo proposito è già stata avviata nel contesto della preparazione della comunicazione della Commissione sulla modernizzazione e la semplificazione della PAC.

Secondo paragrafo: La Commissione accetta questa raccomandazione e ritiene di aver già cominciato ad applicarla, soprattutto sulla base delle attività della rete europea di valutazione per lo sviluppo rurale. Le attività della rete comprendono, tra l'altro, seminari di buone prassi ed eventi di potenziamento delle capacità destinati alle parti interessate alla valutazione negli Stati membri.

Favorire la cooperazione nazionale rientra tra le competenze nazionali.

Raccomandazione 5

La Commissione accetta questa raccomandazione.

105. I programmi di sviluppo rurale sono documenti strategici che illustrano il modo in cui Stati membri e regioni intendono utilizzare i finanziamenti per lo sviluppo rurale al fine di individuare i bisogni territoriali, in linea con l'insieme delle priorità dell'Unione e delle norme per l'uso dei fondi definite nel quadro di riferimento giuridico.

106. A parere della Commissione i programmi di sviluppo rurale svolgono un'importante funzione strategica e sono un fattore essenziale per conseguire risultati validi.

107. Per quanto riguarda la data di approvazione del quadro di riferimento giuridico, i programmi di sviluppo rurale sono stati approvati più rapidamente che nel periodo di programmazione precedente.

Benché l'approvazione risalga al 2015, le norme di transizione hanno garantito la continuità delle operazioni di sviluppo rurale tra i due periodi di programmazione.

108. A parere della Commissione l'attuazione dei programmi di sviluppo rurale avanza nel complesso con costante sicurezza e i programmi procedono a velocità di crociera.

109. Nell'intero arco del periodo di programmazione continue attività di monitoraggio, valutazione e, se del caso, audit, hanno permesso di acquisire le informazioni utili per l'attuazione dei programmi. Come la Corte riconosce nel paragrafo 18, il quadro di riferimento normativo per il 2014 2020 si basava sulle esperienze dei precedenti periodi di programmazione e rispondeva a varie raccomandazioni della Corte.

Raccomandazione 6

Primo paragrafo: Nella misura in cui è interessata, la Commissione accetta la raccomandazione, e ritiene anzi di applicarla già. Il Libro bianco della Commissione sul futuro dell’Europa, pubblicato nel marzo 2017, ha dato l’avvio al dibattito generale sull’Europa nel 2025, in particolare per quanto riguarda le prospettive finanziarie dell’Europa, illustrate in dettaglio in un documento di riflessione sul futuro delle finanze dell’UE del 28 giugno 2017. Il processo politico sarà completato da un riesame dei programmi di spesa in termini di efficienza, efficacia e valore aggiunto dell’UE. Questa impostazione sarà la base per la preparazione della prossima generazione di fondi e per l’ammodernamento del bilancio dell’UE.

Secondo paragrafo: La Commissione accetta parzialmente la raccomandazione, nella misura in cui il processo menzionato nel paragrafo precedente ha seguito il suo corso. La data di attuazione del target riflette questo paragrafo.

Evento	**Data**
Adozione del piano di indagine (APM) / Inizio dell'audit	24.2.2016
Trasmissione ufficiale del progetto di relazione alla Commissione (o ad altra entità sottoposta ad audit)	5.7.2017
Adozione della relazione finale dopo la procedura del contraddittorio	27.9.2017
Ricezione, in tutte le lingue, delle risposte ufficiali della Commissione (o di altra entità sottoposta ad audit)	7.11.2017

L'UE ha in programma di spendere circa 100 miliardi di euro per la politica di sviluppo rurale per il periodo 2014–2020 tramite il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR). Uno degli obiettivi del quadro strategico dell'UE per il periodo 2014–2020 era la maggiore focalizzazione sui risultati. Gli sforzi per conseguire questo obiettivo hanno però dovuto confrontarsi a un problema ricorrente: la pianificazione di un nuovo periodo di programmazione prima che siano disponibili dati pertinenti riguardo alla spesa e ai risultati del periodo precedente.

La Corte ha riscontrato che i PSR approvati sono documenti lunghi e complessi, le cui carenze limitano la potenzialità di accrescere la focalizzazione sulla performance e sui risultati. Alle autorità nazionali è stato richiesto un notevole sforzo amministrativo per soddisfare i significativi obblighi riguardanti il loro contenuto. La Corte ha rilevato inoltre che, nonostante gli sforzi della Commissione, l'attuazione dei PSR è stata avviata tardivamente e la spesa prevista è iniziata più lentamente rispetto al periodo precedente.

La Corte formula una serie di raccomandazioni dirette al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Commissione europea e agli Stati membri al fine di migliorare il prossimo processo di programmazione.

CORTE DEI CONTI EUROPEA

Ufficio delle pubblicazioni

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

Tel. +352 4398-1

Modulo di contatto: eca.europa.eu/it/Pages/ContactForm.aspx
Sito Internet: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

© Unione europea, 2017

Riproduzione autorizzata con citazione della fonte.