

Relazione speciale

## La durabilità nello sviluppo rurale

I progetti rimangono in gran parte operativi per il periodo richiesto, ma è possibile conseguire risultati di più lunga durata



CORTE  
DEI CONTI  
EUROPEA

# Indice

	Paragrafo
<b>Sintesi</b>	I - VI
<b>Introduzione</b>	01 - 14
<b>Situazione economica delle zone rurali</b>	01 - 03
<b>La politica di sviluppo rurale dell'UE e il concetto di durabilità</b>	04 - 14
La politica di diversificazione rurale dell'UE	05 - 07
Sostegno dell'UE alle infrastrutture nelle zone rurali	08
Finanziamenti dell'UE e governance della politica di sviluppo rurale	09 - 11
La durabilità dei progetti di sviluppo rurale	12 - 14
<b>Estensione e approccio dell'audit</b>	15 - 19
<b>Osservazioni</b>	20 - 65
<b>I progetti raggiungono di solito il periodo di durabilità obbligatorio, ma quelli di diversificazione sono talvolta abbandonati poco dopo</b>	20 - 36
I progetti esaminati erano per la maggior parte ancora operativi	21 - 29
Le attività di diversificazione spesso sono cessate poco dopo la scadenza del periodo di durabilità obbligatorio	30 - 34
La maggior parte degli Stati membri ha applicato un periodo di durabilità di cinque anni per gli investimenti infrastrutturali	35 - 36
<b>Al momento dell'audit, un terzo dei progetti di diversificazione non era più operativo</b>	37 - 55
Le procedure di selezione non hanno esercitato un impatto significativo sulla qualità complessiva dei progetti	38 - 46
Taluni tipi di progetti di diversificazione hanno avuto una durata relativamente breve	47 - 53
Uso residenziale di edifici finanziati come alloggi turistici	54 - 55
<b>È scarsamente dimostrato che i finanziamenti UE realizzano nelle zone rurali una diversificazione a lungo termine</b>	56 - 65

Alcuni tipi di progetti di diversificazione offrono limitate opportunità di diversificazione	57 - 60
La valutazione e il monitoraggio non dimostrano a sufficienza i benefici della diversificazione	61 - 65
<b>Conclusioni e raccomandazioni</b>	<b>66 - 70</b>
<b>Acronimi e abbreviazioni</b>	
<b>Glossario</b>	
<b>Risposte della Commissione</b>	
<b>Cronologia</b>	
<b>Équipe di audit</b>	

## Sintesi

**I** Dal 2007 l'UE ha speso circa 10 miliardi di euro per diversificare la propria economia rurale e 15 miliardi di euro per migliorare le infrastrutture nelle zone rurali tramite i programmi di sviluppo rurale. Fra il 2007 e il 2020 la diversificazione e gli investimenti in infrastrutture promossi da tali programmi dovevano rimanere operativi, in genere, per cinque anni.

**II** La Corte ha condotto il presente audit per l'elevato livello di rilevanza in causa e in ragione dei problemi di durabilità emersi in precedenti audit. Con questo lavoro intende aiutare la Commissione a condividere le migliori pratiche fra Stati membri e a valutare la performance della politica agricola comune. Ha verificato se gli investimenti volti a diversificare l'economia rurale e migliorare l'infrastruttura rurale abbiano prodotto vantaggi duraturi. Ha valutato innanzitutto se i progetti avessero soddisfatto i requisiti giuridici di durabilità. In secondo luogo, ha esaminato i fattori di cui risente la durabilità dei progetti, al di là dei requisiti giuridici. Infine, ha valutato fino a che punto sia possibile dimostrare che il finanziamento dell'UE crea opportunità di diversificazione a lungo termine nelle zone rurali.

**III** La Corte ha constatato che i requisiti giuridici di durabilità sono perlopiù rispettati. I progetti esaminati erano per la maggior parte ancora operativi. Come previsto, ciò era particolarmente vero per i progetti infrastrutturali. Quanto ai progetti di diversificazione, la Corte ha rilevato che erano ancora operativi per i due terzi. Ha osservato notevoli differenze tra i vari settori e i diversi Stati membri. Ha inoltre constatato che le attività sono spesso cessate poco dopo il termine del periodo di durabilità obbligatorio, persino nei casi di investimenti ingenti.

**IV** Si è rilevato che la durabilità di alcuni progetti di diversificazione risente di una debole performance economica e di un uso privato illegittimo. La qualità delle procedure di selezione è migliorata nel periodo 2014-2020 rispetto al periodo 2007-2013. Tuttavia, tali procedure non hanno esercitato un impatto significativo sulla qualità complessiva dei progetti. In Polonia, i progetti riguardanti i servizi all'agricoltura o alla silvicoltura erano meno duraturi rispetto ad altri tipi di progetti. In vari Stati membri alcuni alloggi turistici non sono redditizi sul piano economico, una situazione che risente dell'uso residenziale privato illegittimo.

**V** Infine, sono pochi gli elementi rinvenuti dalla Corte a dimostrazione del fatto che le misure di diversificazione controllate portino a una diversificazione a lungo termine nelle zone rurali. La Corte ha constatato che i servizi all'agricoltura hanno un modesto potenziale di diversificazione e che gli alloggi turistici, anche se possono diversificare le fonti di reddito per taluni beneficiari, in molte regioni hanno uno scarso impatto sulla diversificazione. Secondo le conclusioni tratte nelle valutazioni ex post per il periodo 2007-2013, il contributo fornito alla diversificazione è stato da limitato a medio.

**VI** La Corte raccomanda alla Commissione di indirizzare meglio i finanziamenti verso i progetti redditizi, di stabilire norme più severe per i progetti che con facilità i beneficiari possono indebitamente destinare a uso privato e di sfruttare il potenziale delle grandi banche dati.

# Introduzione

## Situazione economica delle zone rurali

**01** Nel 2018 le zone rurali rappresentavano l'83 % del territorio dell'UE e vi risiedeva il 31 % della popolazione dell'Unione<sup>1</sup>. Alcune zone rurali sono esposte al fenomeno dello spopolamento, alla disoccupazione, a una più bassa qualità dei servizi di base, nonché a un rischio più elevato di povertà o esclusione sociale. Altre zone rurali, invece, sono tra le più dinamiche in termini economici negli Stati membri<sup>2</sup>.

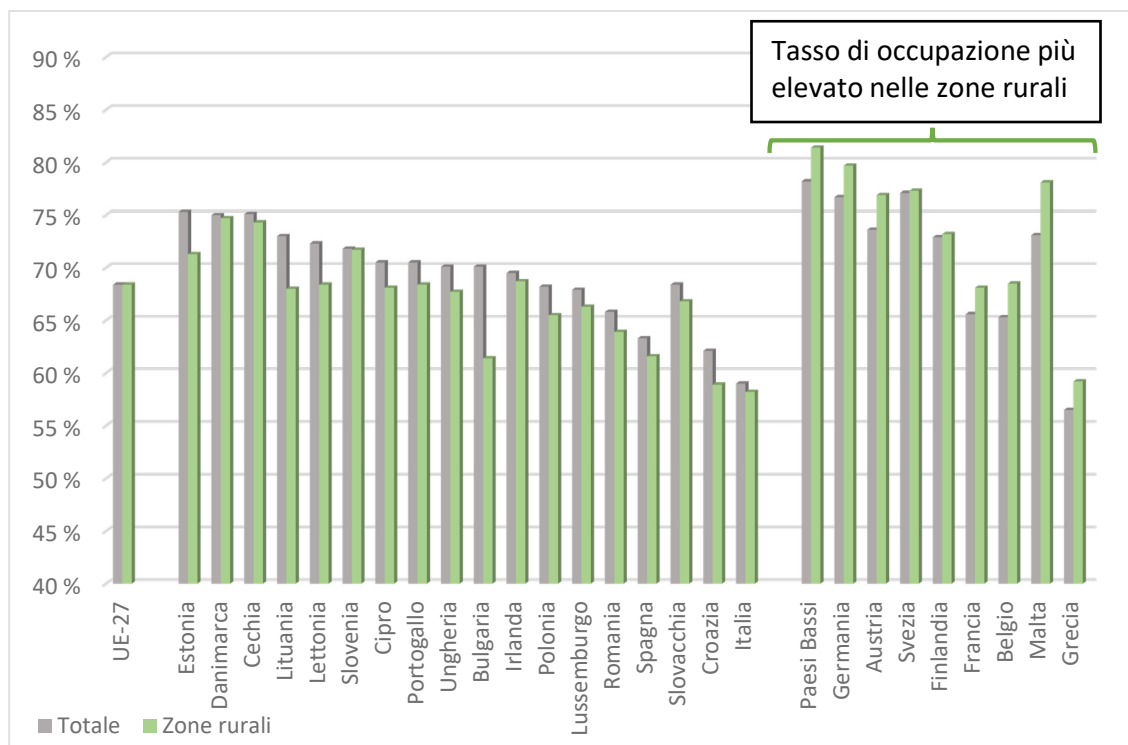
**02** Tra il 2000 e il 2018 il prodotto interno lordo (PIL) pro capite nelle regioni rurali è aumentato più rapidamente che nelle regioni urbane e ha contribuito a ridurre il divario con queste ultime. Nel 2018 ha raggiunto il 75 % del PIL pro capite medio dell'UE. Il tasso di occupazione nelle zone rurali è aumentato tra il 2012 e il 2019 in tutti gli Stati membri per raggiungere, nel complesso dell'UE, il livello del tasso di occupazione totale. Come si evince dalla *figura 1*, il tasso di occupazione rurale attualmente è prossimo al tasso di occupazione globale nella maggior parte degli Stati membri.

---

<sup>1</sup> Commissione europea (europa.eu), *EU rural areas in numbers*.

<sup>2</sup> Consiglio d'Europa, *A better future for Europe's rural areas – Report CG33(2017)16 final*, 2017.

**Figura 1 – Tasso di occupazione totale e tasso di occupazione nelle zone rurali nel 2019**



Fonte: dati Eurostat (codice dati online: LFST\_R\_ERGAU).

**03** Nel 2018 in tutta l'UE il settore dei servizi nelle zone rurali rappresentava oltre il 60 % dell'occupazione. L'industria e l'edilizia rappresentavano il 27 %, mentre l'agricoltura, la silvicoltura e la pesca il 12 %, in calo dal 21 % del 2000<sup>3</sup>. L'occupazione nel settore agricolo ha continuato a rappresentare il 30 % dell'occupazione nelle zone rurali di Bulgaria e Romania.

<sup>3</sup> Documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la comunicazione "Una visione a lungo termine per le zone rurali dell'UE: verso zone rurali più forti, connesse, resilienti e prospere entro il 2040", parte 2/3.

## La politica di sviluppo rurale dell'UE e il concetto di durabilità

**04** La politica di sviluppo rurale dell'UE comprende obiettivi a lungo termine come la diversificazione dell'economia rurale (rendendo sia le zone rurali che i singoli nuclei familiari meno dipendenti dall'agricoltura e dalla silvicoltura), la conservazione e la creazione dei posti di lavoro (cfr. paragrafo **05**) e il miglioramento delle infrastrutture nelle zone rurali (cfr. paragrafo **08**)<sup>4</sup>. Per sostenere questi obiettivi, i progetti finanziati dall'UE in queste zone dovrebbero essere duraturi (cfr. paragrafi **12-13**).

## La politica di diversificazione rurale dell'UE

**05** La spesa dell'UE per promuovere la diversificazione è volta a sostenere le attività non agricole degli agricoltori e la creazione e lo sviluppo di nuove opportunità commerciali, fra cui il turismo. Nella **tabella 1** sono elencate le varie misure connesse alla diversificazione delle zone rurali, mentre la **figura 2** illustra esempi di progetti finanziati.

**Tabella 1 – Misure di diversificazione nei due periodi di**

2007-2013	2014-2020
<p><b>M311</b> – Diversificazione in attività non agricole</p> <p><b>M312</b> – Sostegno alla creazione e allo sviluppo di imprese</p> <p><b>M313</b> – Incentivazione di attività turistiche</p>	<p><b>M6.2</b> – Aiuti all'avviamento di imprese per attività extra-agricole nelle zone rurali</p> <p><b>M6.4</b> – Investimenti nella creazione e nello sviluppo di attività extra-agricole</p>

Fonte: regolamenti (CE) n. 1698/2005 e (UE) n. 1305/2013.

<sup>4</sup> Cfr. considerando 11 e articolo 4 del regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio, nonché articolo 5, paragrafo 6, del regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio.



Figura 2 – Esempi di progetti di diversificazione



Fonte: Corte dei conti europea.

**06** Quasi un terzo degli agricoltori UE svolgono un'attività lucrativa aggiuntiva<sup>5</sup>, che può essere:

- non connessa direttamente all'azienda agricola, come l'insegnamento o un impiego presso un altro datore di lavoro;
- direttamente connessa all'azienda agricola, come la ricettività turistica o la trasformazione di prodotti agricoli.

<sup>5</sup> Dati EF\_OGAAA di Eurostat e *European farming* (copa-cogeca.eu).

**07** In uno studio di valutazione del periodo di programmazione 2007-2013<sup>6</sup>, il contributo delle misure analizzate nella presente relazione alla diversificazione economica è stato giudicato limitato (per le attività turistiche) e medio per quanto riguarda le attività non agricole e la creazione di imprese (cfr. paragrafo **61**).

### Sostegno dell'UE alle infrastrutture nelle zone rurali

**08** Il finanziamento dell'UE destinato agli investimenti in infrastrutture nelle zone rurali è teso a migliorare i servizi di base ivi offerti alla popolazione e a contribuire al rinnovamento dei villaggi<sup>7</sup>. Nella **tabella 2** sono elencate varie misure di investimento in infrastrutture pubbliche nelle zone rurali e il  **riquadro 1** illustra alcuni esempi di questi tipi di investimenti di solito sostenuti dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR).

**Tabella 2 – Misure a favore delle infrastrutture nei due periodi di programmazione**

2007-2013	2014-2020
<p><b>M321</b> – Servizi essenziali per l'economia e la popolazione rurale</p> <p><b>M322</b> – Sviluppo e rinnovamento dei villaggi</p>	<p><b>M07</b> – Servizi di base e rinnovamento dei villaggi nelle zone rurali</p>

Fonte: regolamenti (CE) n. 1698/2005 e (UE) n. 1305/2013.

<sup>6</sup> *Synthesis of Rural Development Programmes (RDPs) ex-post evaluations of period 2007-2013: evaluation study.*

<sup>7</sup> Articolo 52, lettera b), del regolamento (CE) n. 1698/2005 e articolo 20 del regolamento (UE) n. 1305/2013.

## Riquadro 1

### Esempi di investimenti in infrastrutture finanziati dal FEASR



*Centrale termica locale in Austria*  
(misura 321, beneficiario privato)  
Costi ammissibili: 5 300 087 euro  
Finanziamento pubblico: 50 %



*Strada rurale in Bulgaria*  
(misura 321, beneficiario pubblico)  
Costi ammissibili: 1 210 052 euro  
Finanziamento pubblico: 100 %



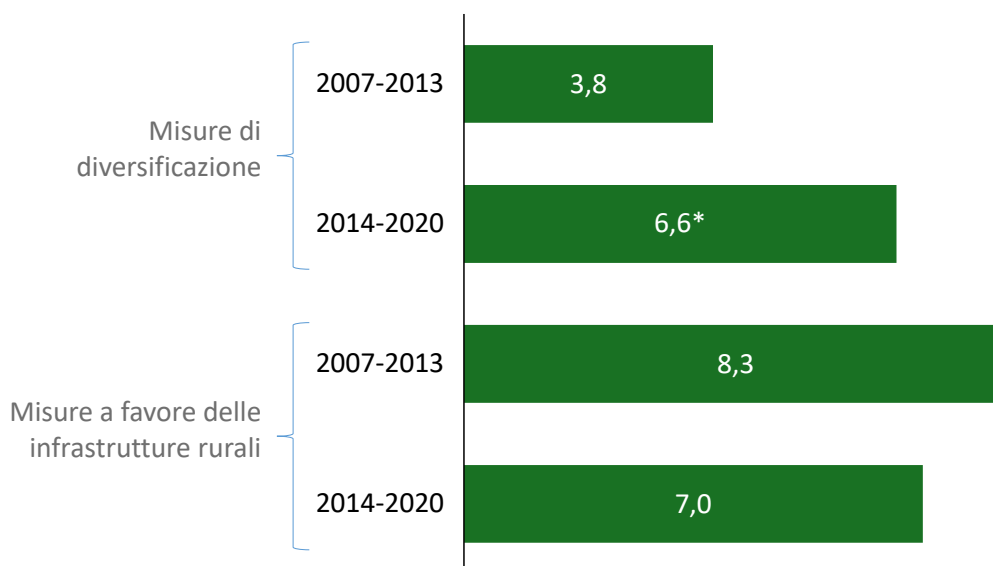
*Costruzione di un sistema fognario e di approvvigionamento idrico in Polonia*  
(misura 321, beneficiario pubblico)  
Costi ammissibili: 936 289 euro  
Finanziamento pubblico: 68 %

*Fonte:* Corte dei conti europea, sulla base delle informazioni trasmesse dalle autorità nazionali.

## Finanziamenti dell'UE e governance della politica di sviluppo rurale

**09** Nei periodi di programmazione 2007-2013 e 2014-2020 l'UE avrà speso tramite i programmi di sviluppo rurale circa 10 miliardi di euro per le misure di diversificazione e 15 miliardi di euro per gli investimenti in infrastrutture nelle zone rurali (cfr. [figura 3](#)).

**Figura 3 – Spesa dell’UE per la diversificazione e gli investimenti in infrastrutture nel quadro della politica di sviluppo rurale dell’UE (miliardi di euro)**



\* La misura per lo sviluppo delle aziende agricole e delle imprese comprende progetti di diversificazione e altri tipi di sostegno.

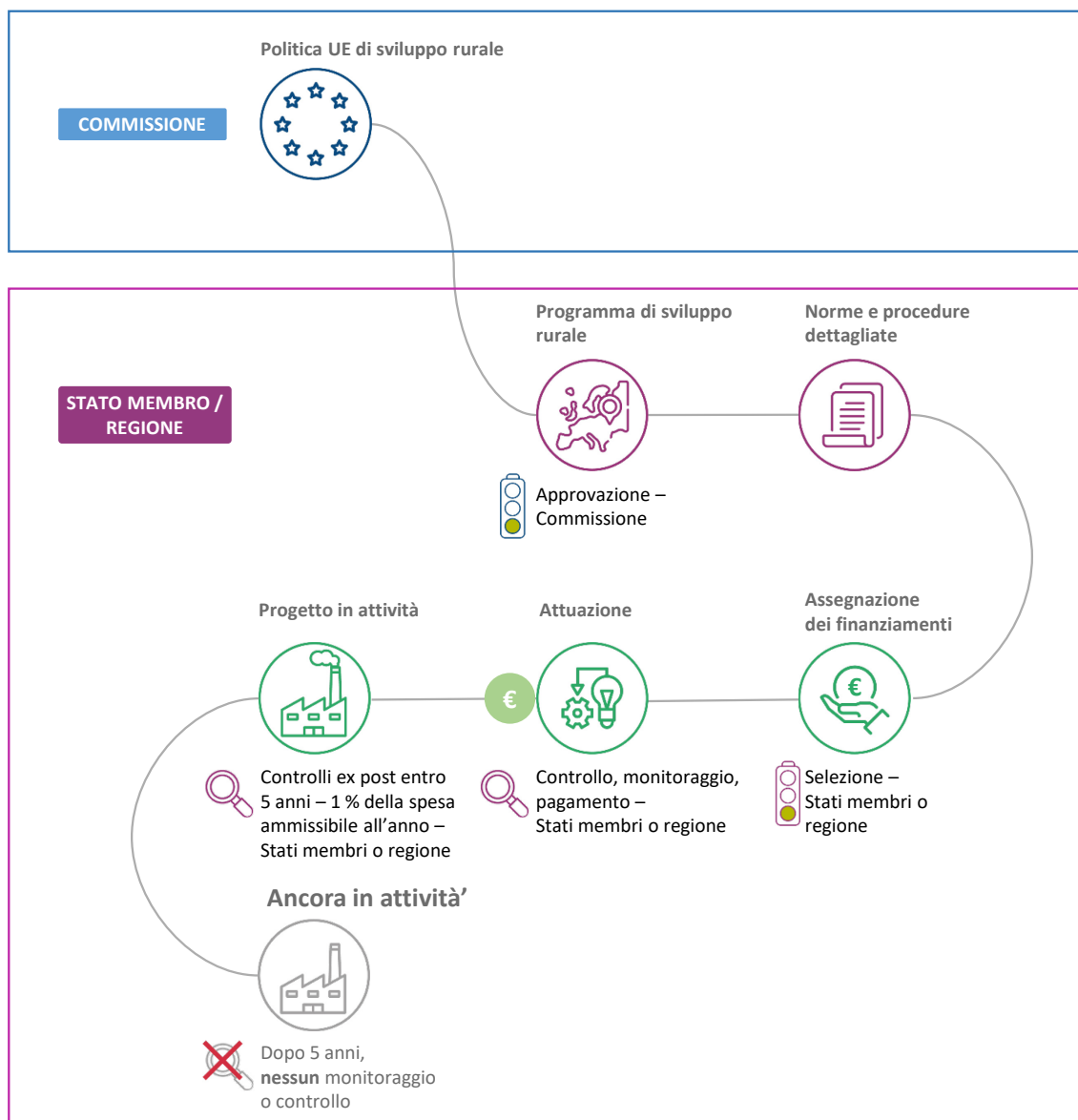
Fonte: Corte dei conti europea, sulla base delle informazioni della Commissione.

**10** I fondi dell’UE e nazionali/regionali finanziano congiuntamente i progetti di sviluppo rurale in regime di gestione concorrente. L’UE e gli Stati membri stabiliscono le regole e le condizioni per il finanziamento. Le autorità nazionali/regionali:

- predispongono programmi di sviluppo rurale (PSR);
- assegnano dotazioni finanziarie alle misure;
- gestiscono e monitorano l’attuazione dei rispettivi PSR e valutano i risultati.

La **figura 4** illustra la ripartizione delle responsabilità tra la Commissione e le autorità nazionali/regionali.

Figura 4 – Attuazione, controllo e monitoraggio dei progetti



Fonte: Corte dei conti europea.

**11** Per il nuovo periodo di programmazione 2023-2027, a norma del regolamento PAC gli Stati membri sono tenuti a redigere piani strategici della PAC in cui confluiscono i finanziamenti per il sostegno al reddito, le misure di mercato e lo sviluppo rurale. In questi piani, gli Stati membri spiegano come intendano conseguire le proprie finalità nell'ambito dei nove obiettivi specifici della PAC. I progetti di diversificazione futuri possono contribuire al conseguimento di due obiettivi specifici: “[...] facilitare lo sviluppo imprenditoriale [...] nelle zone rurali” e “promuovere l’occupazione, la crescita, la parità di genere [...] nelle zone rurali [...]”<sup>8</sup>. Questi piani

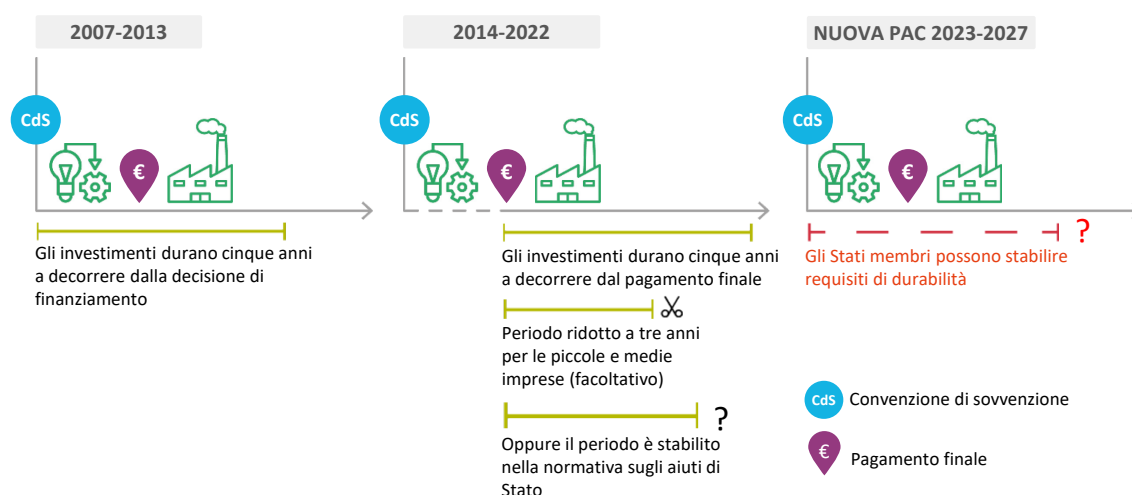
<sup>8</sup> Cfr. articolo 6 del regolamento (UE) 2021/2115 del Parlamento europeo e del Consiglio.

saranno soggetti all'approvazione della Commissione, che ne seguirà l'attuazione mediante periodiche relazioni nazionali sulla performance predisposte dagli Stati membri<sup>9</sup>. La Commissione può anche promuovere lo scambio delle migliori pratiche fra gli Stati membri.

## La durabilità dei progetti di sviluppo rurale

**12** Nel presente audit, la Corte ha valutato la “durabilità” dei progetti finanziati dall'UE. La **figura 5** presenta i requisiti giuridici fissati dall'UE a tale riguardo per i progetti che finanzia. Questi sono divenuti più stringenti per il periodo di programmazione 2014-2020 (prorogato al 2022)<sup>10</sup>. Per il periodo di programmazione 2023-2027, il regolamento PAC non stabilisce requisiti giuridici di durabilità. Gli Stati membri possono reintrodurli tramite le rispettive normative nazionali.

**Figura 5 – Evoluzione nel tempo dei requisiti di durabilità**



Fonte: Corte dei conti europea.

<sup>9</sup> Cfr. articolo 118 del regolamento (UE) 2021/2115 del Parlamento europeo e del Consiglio e articoli 13 e 40 del regolamento (UE) 2021/2116 del Parlamento europeo e del Consiglio.

<sup>10</sup> Cfr. articolo 71 del regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio.

**13** Nel contesto del presente controllo di gestione, per valutare la performance di questi programmi e voci di spesa la Corte ha analizzato se i progetti finanziati:

- abbiano rispettato il periodo di durabilità stabilito nella normativa (ossia siano rimasti sempre operativi durante detto periodo);
- siano rimasti operativi oltre detto periodo di durabilità;
- abbiano apportato cambiamenti duraturi nelle zone rurali.

**14** In tre relazioni precedenti (una sullo sviluppo rurale e due sui finanziamenti per la coesione)<sup>11</sup>, la Corte ha rilevato problemi negli investimenti finanziati dall'UE sotto il profilo della durabilità:

- le autorità locali non hanno prestato sufficiente attenzione alla durabilità nelle varie fasi della gestione dei finanziamenti dell'UE;
- i destinatari o le autorità locali non hanno assicurato la manutenzione delle infrastrutture;
- per la maggior parte, i progetti analizzati non erano sostenibili dal punto di vista finanziario.

---

<sup>11</sup> Relazione speciale 25/2015; relazione speciale 08/2018; relazione speciale 06/2011.

## Estensione e approccio dell'audit

**15** La Corte ha deciso di condurre il presente audit per i seguenti motivi:

- o dal 2007 l'UE ha speso oltre 25 miliardi di euro in progetti di diversificazione e investimenti in infrastrutture tramite i programmi di sviluppo rurale;
- o in vari controlli di gestione la Corte ha riscontrato problemi sotto il profilo della durabilità (cfr. paragrafo **14**) e ha individuato rischi specifici per le misure di diversificazione.

**16** Con questo lavoro la Corte intende aiutare la Commissione a promuovere lo scambio delle migliori pratiche sulla potenziale inclusione di salvaguardie in materia di durabilità dei progetti, nonché a valutare i progetti a favore della diversificazione e delle infrastrutture rurali che godono del sostegno della politica agricola comune del periodo di programmazione 2023-2027.

**17** Il principale quesito di audit della Corte è stato se gli investimenti volti a diversificare l'economia rurale e nelle infrastrutture rurali abbiano prodotto benefici duraturi. Nella prima parte della presente relazione viene valutato l'aspetto della conformità della durabilità, ossia se siano stati rispettati i requisiti di durabilità obbligatori. Nella seconda parte si valuta se vi siano fattori che incidono sulla durabilità dei progetti, anche al di là dei requisiti obbligatori. Nella terza parte si esamina se vi siano stati sufficienti elementi a dimostrare che il finanziamento dell'UE ha creato opportunità di diversificazione a lungo termine nelle zone rurali.

**18** Per valutare se i benefici attesi siano durati nel tempo, sono stati esaminati progetti finanziati nei periodi di programmazione 2007-2013 e 2014-2020. La Corte ha analizzato due tipi di progetti:

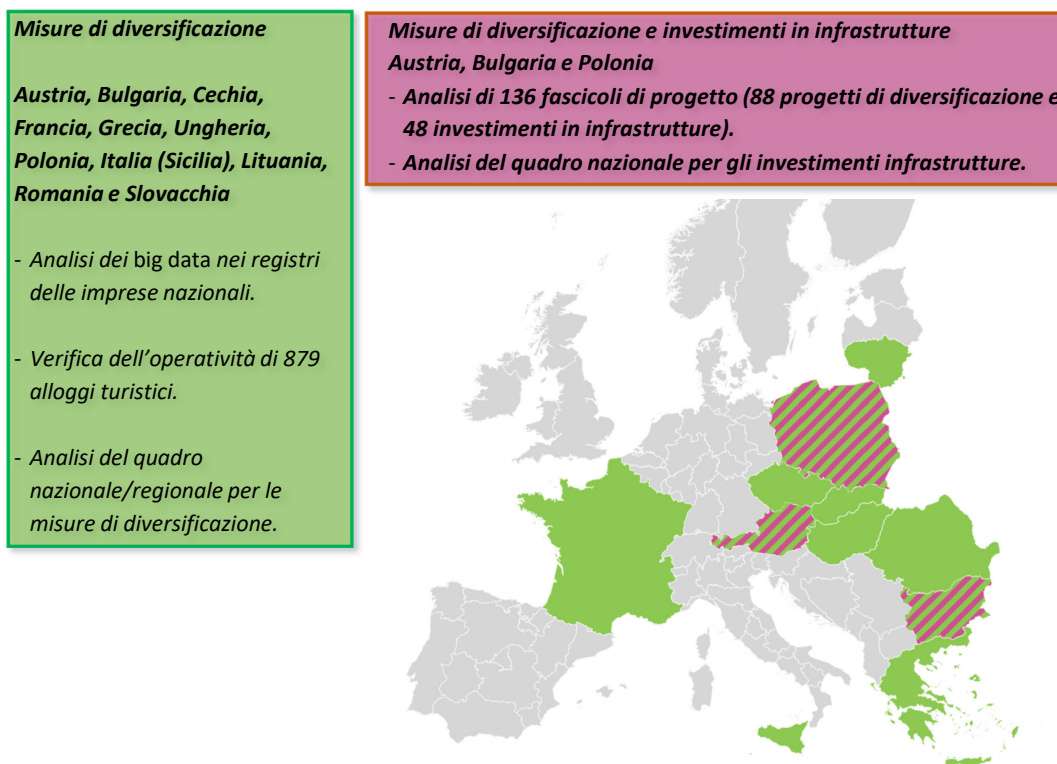
- o progetti volti a diversificare l'economia rurale (cfr. **tabella 1** e **figura 2**);
- o investimenti in infrastrutture pubbliche, quali strade, reti di rifornimento idrico e impianti fognari (cfr. **tabella 2** e **riquadro 1**).



**19** Gli auditor della Corte hanno raccolto elementi probatori attraverso (cfr. *figura 6*):

- o la disamina della normativa e delle statistiche;
- o l'analisi dei registri delle imprese e il controllo dell'operatività di alcuni alloggi turistici;
- o colloqui con le autorità nazionali o regionali;
- o l'esame dei quadri di riferimento nazionali/regionali e di progetti selezionati in 11 Stati membri/regioni.

**Figura 6 – Stati membri selezionati e attività di audit**



*Nota:* gli Stati membri sono stati selezionati in base alla spesa per le misure selezionate.

*Fonte:* Corte dei conti europea.

## Osservazioni

### I progetti raggiungono di solito il periodo di durabilità obbligatorio, ma quelli di diversificazione sono talvolta abbandonati poco dopo

**20** Nella presente sezione, i progetti sono stati esaminati a fronte dei requisiti giuridici di durabilità dell'UE, valutando anche se questi fossero adatti al tipo di investimenti finanziati.

- Per i **progetti di diversificazione** la Corte ha:
  - verificato se fossero ancora operativi 879 progetti di alloggio turistico selezionati (uno dei tipi più comuni di progetti di diversificazione);
  - accertato, per una selezione di 88 progetti di diversificazione, se fossero ancora operativi e conseguissero i valori-obiettivo dei rispettivi piani aziendali (cfr. paragrafi **44**, **45** e **59**). I progetti sono stati selezionati in modo da comprendere le principali tipologie di progetti finanziati durante entrambi i periodi di programmazione (cfr. **figura 2**).
- Per i **progetti infrastrutturali**, la Corte ha verificato se i 48 progetti del campione fossero ancora operativi e producessero i vantaggi attesi. Ha posto l'attenzione sui tipi di progetto che avevano ricevuto i maggiori finanziamenti in entrambi i periodi di programmazione (strade, centrali termiche e sistemi di approvvigionamento idrico e igienico-sanitari; cfr. **riquadro 1**).

### I progetti esaminati erano per la maggior parte ancora operativi

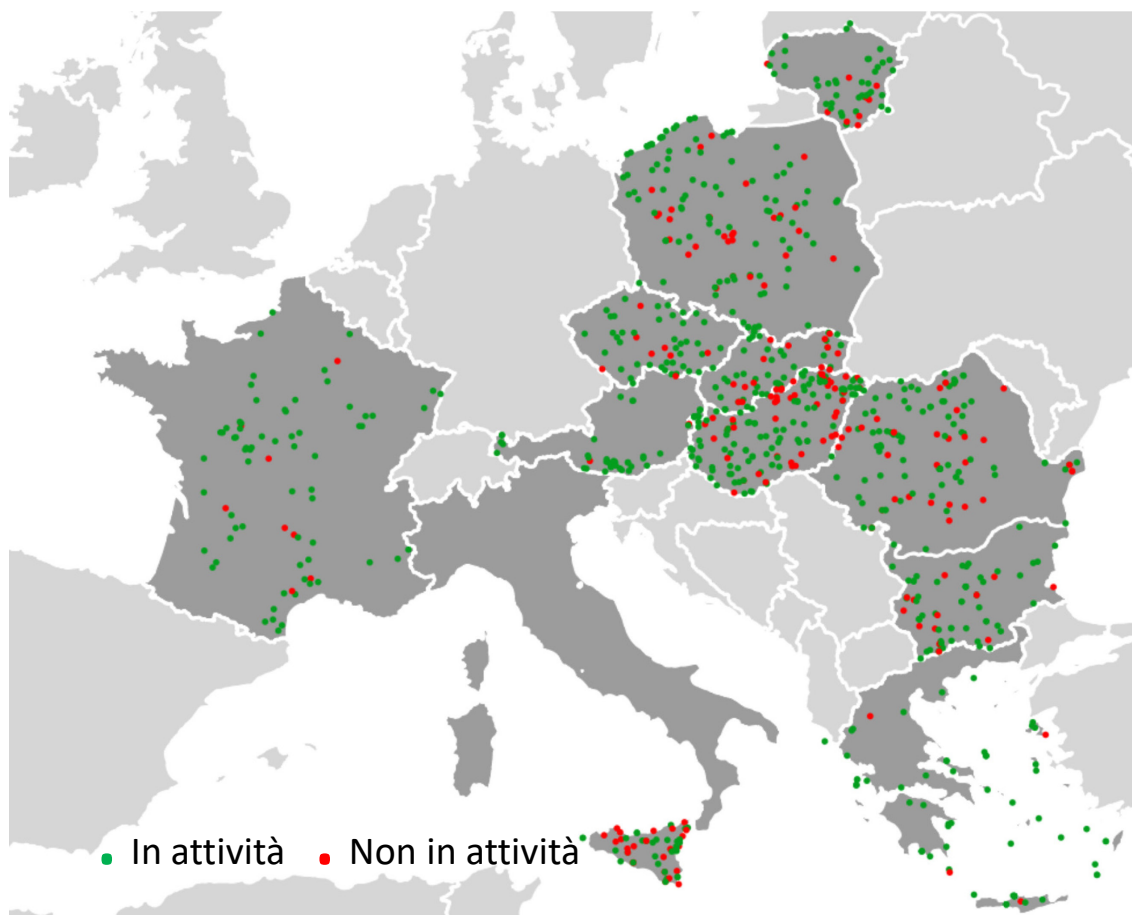
#### L'80 % dei progetti di alloggio turistico era ancora in funzione

**21** Tra i progetti di diversificazione più comunemente finanziati vi erano gli investimenti negli alloggi turistici. Gli 11 Stati membri esaminati avevano speso quasi 500 milioni di euro a titolo dei fondi di sviluppo rurale per sostenere circa 8 000 investimenti in alloggi turistici nel periodo 2014-2015 (ossia progetti che rientrano nel periodo di programmazione 2007-2013).

**22** La Corte ha verificato se fossero ancora attivi gli 879 progetti di alloggio turistico del campione considerato in detti 11 Stati membri. Tutte queste strutture avevano ricevuto finanziamenti nel periodo 2007-2013 e, in gran parte, avevano ricevuto il pagamento finale nel 2014 o nel 2015. Quelle ancora in attività esistevano pertanto da oltre cinque anni. Le verifiche si sono svolte prevalentemente tra giugno e ottobre 2020. Si è constatato che, delle 879 strutture turistiche presenti nel campione, 21 erano chiuse a causa della crisi sanitaria (ossia il 2 % del campione).

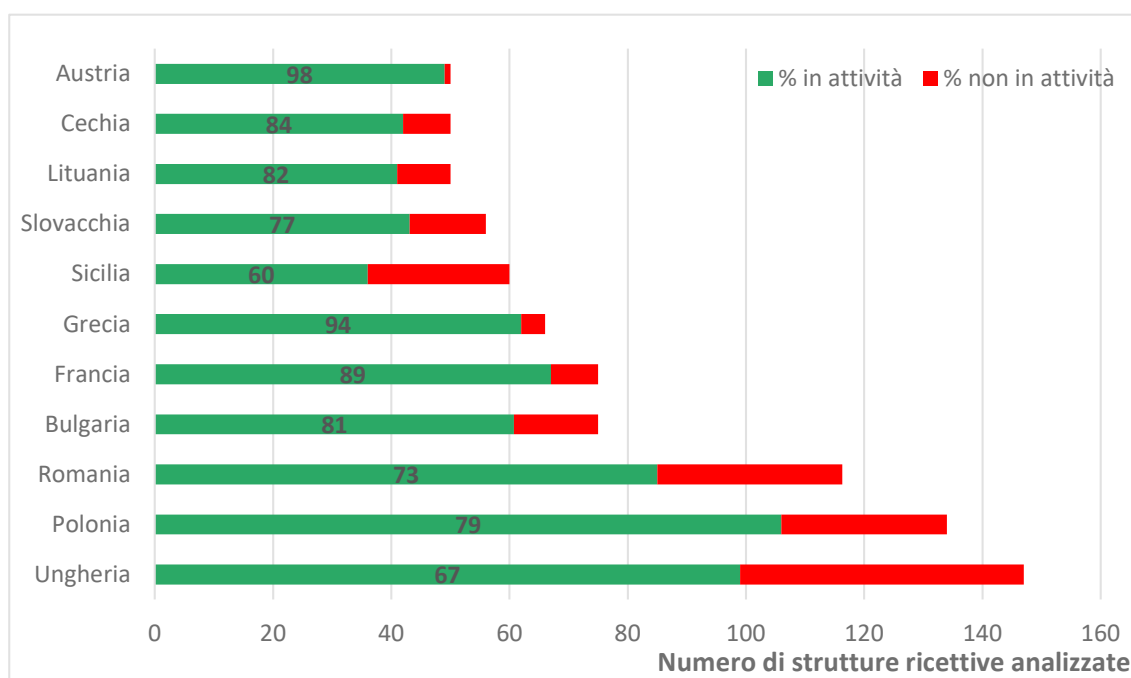
**23** Come si evince dalla *figura 7* e dalla *figura 8*, nel complesso l'80 % delle strutture era ancora in attività. I dati relativi ai singoli Stati membri variavano dal 98 % dell'Austria al 67 % dell'Ungheria e al 60 % dell'Italia (Sicilia). La Corte ha constatato che 24 strutture in Cechia, Francia, Ungheria, Italia (Sicilia), Romania e Slovacchia, seppur aperte stando a una prima analisi delle fonti online, in realtà non erano mai prenotabili. Questi casi sono stati oggetto di ulteriori verifiche tramite contatti telefonici o per e-mail. Se i gestori dichiaravano che le strutture erano "aperte" (20 casi), la Corte li ha classificati tali nella propria analisi. Negli altri quattro casi, ha ritenuto oltre ogni ragionevole dubbio che l'alloggio non fosse a disposizione dei turisti.

**Figura 7 – Ubicazione e operatività dei progetti di alloggio turistico esaminati**



Fonte: Corte dei conti europea.

**Figura 8 – Incidenza dei progetti di alloggio turistico in attività**

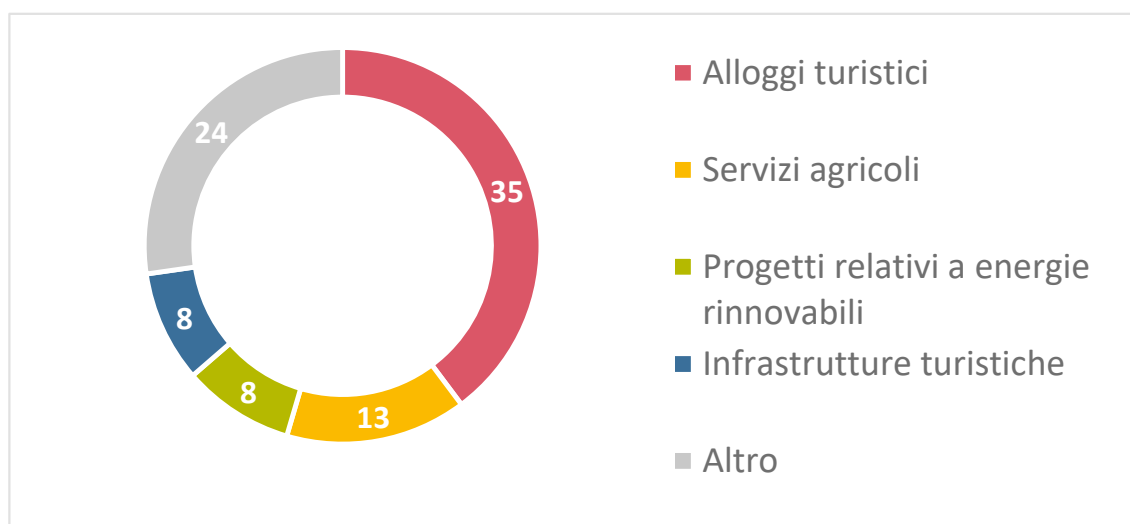


Fonte: Corte dei conti europea.

### Due terzi dei progetti di diversificazione erano ancora operativi

**24** La Corte ha esaminato 88 progetti di diversificazione in Bulgaria, Austria e Polonia. I progetti selezionati riguardavano principalmente infrastrutture turistiche (alloggi turistici e piste ciclabili/sentieri), servizi agricoli e produzione energetica da fonti rinnovabili (cfr. [figura 9](#)).

**Figura 9 – Ripartizione degli 88 progetti esaminati**



Fonte: Corte dei conti europea.

**25** Di questi 88 progetti (67 del periodo di programmazione 2007-2013 e 21 del periodo di programmazione 2014-2020), la Corte ha constatato che 59 (67 %) erano ancora operativi e che:

- dei 30 progetti che ricadevano ancora nel rispettivo periodo di durabilità, erano ancora operativi 29 (97 %), mentre
- dei 58 progetti che avevano superato il rispettivo periodo di durabilità, erano ancora operativi 30 (52 %);
- nel complesso, in sette degli 88 progetti l'operatività era cessata durante il periodo di durabilità.

**26** Due terzi dei 35 progetti di alloggio turistico in questo campione di 88 progetti di diversificazione erano ancora aperti. In Austria, erano ancora in attività tutti i 10 progetti di alloggio turistico. In Bulgaria e in Polonia, erano ancora in funzione, rispettivamente, 11 progetti su 17 e tre su otto.

#### **Tutti i progetti infrastrutturali controllati, tranne uno, erano ancora in uso**

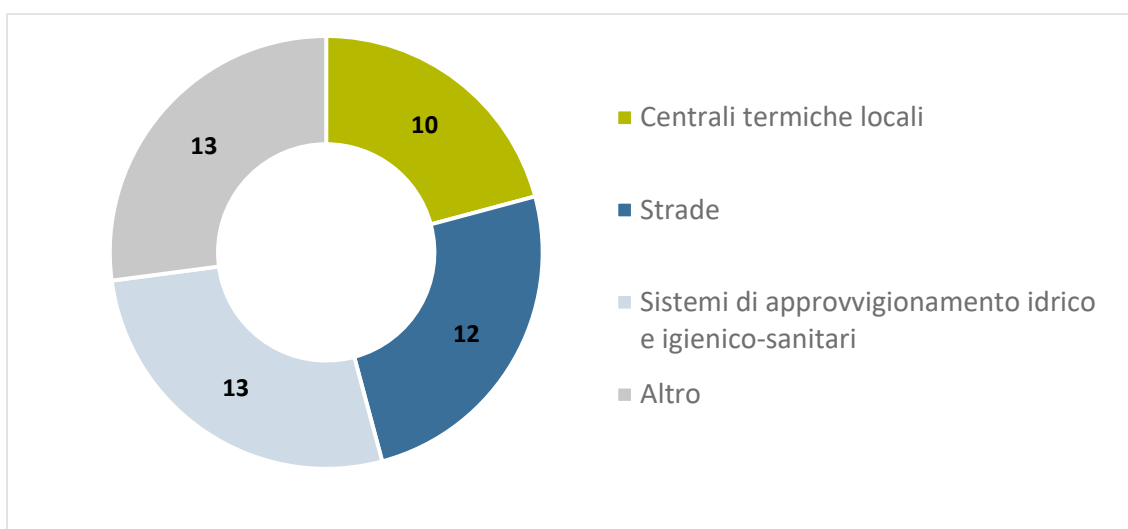
**27** In Bulgaria, Austria e Polonia gli auditor della Corte hanno esaminato 48 progetti infrastrutturali che consistevano soprattutto nella costruzione o ammodernamento di centrali termiche, strade e sistemi idrici e igienico-sanitari. Al momento dell'audit, 38 progetti avevano superato i cinque anni di vita (ossia il periodo di durabilità previsto dalla normativa) e gli altri 10 non ancora, poiché il relativo periodo di durabilità obbligatorio era ancora in corso.

**28** Gli auditor della Corte hanno verificato se le infrastrutture finanziate dall'UE fossero ancora in uso. Hanno esaminato:

- per le **centrali termiche**: l'operatività dell'impianto, la produzione energetica, il numero di clienti, i dati finanziari e il numero di dipendenti;
- per le **strade**: la variazione del numero di utenti (residenti locali, turisti, imprese locali, se del caso);
- per i **sistemi di approvvigionamento idrico e igienico-sanitari**: l'operatività dell'infrastruttura, il numero di allacciamenti alle reti (ove disponibili), il miglioramento della qualità dell'acqua.

**29** Tutti i 48 progetti (cfr. [figura 10](#)) hanno prodotto le realizzazioni fisiche previste (ad esempio, la costruzione di una centrale termica locale, il rifacimento di una strada, la costruzione di un sistema fognario e/o di approvvigionamento idrico). Ad eccezione di un impianto di trattamento delle acque reflue (cfr. [riquadro 4](#)), gli investimenti continuavano a produrre benefici per la comunità locale al momento dell'audit.

**Figura 10 – Ripartizione dei 48 progetti esaminati**



Fonte: Corte dei conti europea.

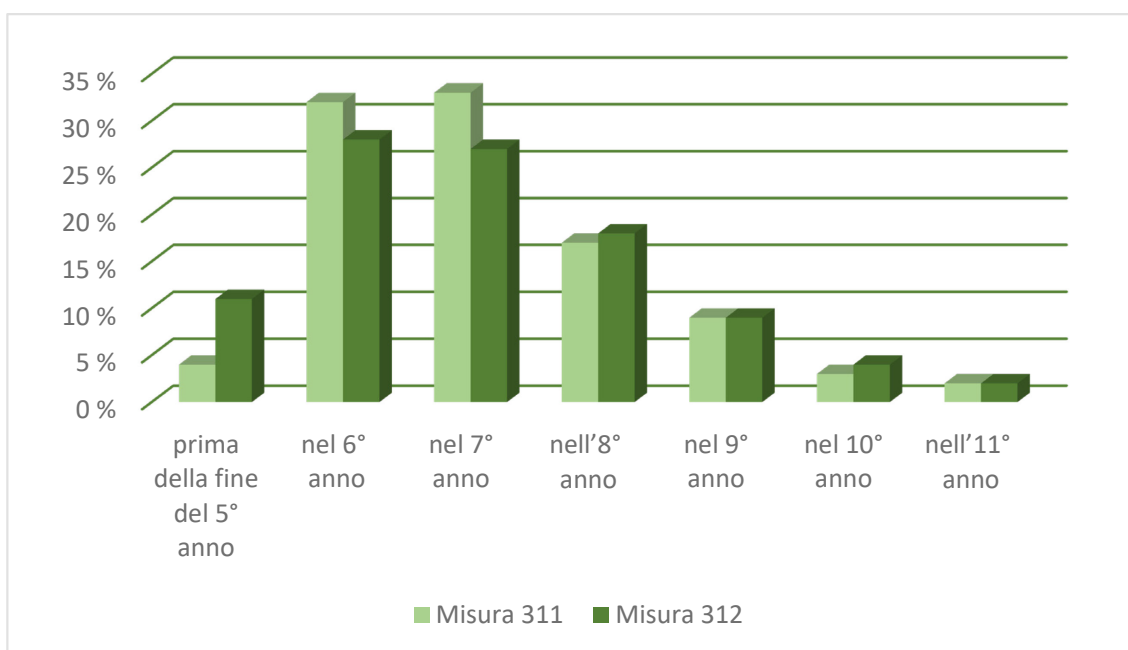
### **Le attività di diversificazione spesso sono cessate poco dopo la scadenza del periodo di durabilità obbligatorio**

**30** La Corte ha esaminato se le attività di progetto fossero continuate per almeno due anni dopo il periodo di durabilità obbligatorio previsto dalla normativa UE. Ha valutato se il periodo di esercizio dipendesse dal settore o dalle dimensioni del progetto.

**31** Fra i registri delle imprese esaminati, solo quello della Polonia comprendeva dati sulla situazione delle diverse attività dei beneficiari. La Corte si è valsa di queste informazioni più dettagliate per approfondire l'analisi. Per i beneficiari che hanno avviato la propria attività non agricola nel quadro delle misure 311 e 312 (rispettivamente 9 221 e 3 429 beneficiari), ha verificato per quanti anni tale attività fosse durata.

**32** Come risulta dalla *figura 11*, i beneficiari che hanno cessato l'attività l'hanno fatto in genere nel sesto o settimo anno di esercizio, ossia poco dopo il termine del periodo quinquennale di durabilità.

**Figura 11 – Distribuzione dei beneficiari polacchi che hanno posto termine all'attività non agricola in funzione dell'epoca di cessazione (anno di esercizio)**



*Nota:* distribuzione effettuata per:

- 4 865 beneficiari che, per usufruire della misura 311, avevano avviato un'attività non agricola a cui poi hanno posto termine;
- 735 beneficiari che, per usufruire della misura 312, avevano avviato un'attività non agricola a cui poi hanno posto termine.

*Fonte:* Corte dei conti europea, sulla base delle informazioni fornite dal registro delle imprese polacco e dalle autorità polacche.

**33** Nel *riquadro 2* sono riportati esempi di strutture turistiche (finanziate durante il periodo di programmazione 2007-2013) in cui l'UE ha investito più di 150 000 euro e che hanno cessato l'attività dopo i cinque anni del periodo di durabilità. Due di queste sono state operative per meno di cinque anni, dal momento che il periodo di durabilità obbligatorio ha avuto inizio con la decisione di finanziamento (cfr. paragrafo 12). Data la brevità del tempo di esercizio, i sussidi dell'UE sono ammontati a un importo compreso tra 2 667 euro e 9 125 euro per mese di attività.



## Riquadro 2

### Esempi di alloggi turistici dispendiosi non più in attività

Paese/regione	Una singola struttura turistica		Durata della ricettività turistica in anni*	Finanziamento UE equivalente per mese di attività dell'alloggio turistico in questione (in euro)
	Costo totale (in euro)	Contributo UE (in euro)		
<b>Slovacchia</b>	991 822	371 933	6	5 165
<b>Grecia</b>	555 411	299 717	4	6 244
<b>Italia (Sicilia)</b>	452 497	273 761	2,5	9 125
<b>Romania</b>	235 294	177 058	5	2 951
<b>Bulgaria</b>	200 000	160 000	5	2 667

\* A decorrere dal completamento del progetto, ossia dai pagamenti finali.

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base delle informazioni fornite dagli Stati membri.

**34** Nel periodo 2014-2020 gli Stati membri potevano ridurre il periodo di durabilità a tre anni per le piccole e medie imprese. Tuttavia, i requisiti di durabilità sono gli stessi, sia che il livello di finanziamento dell'UE sia pari a 9 000 euro o a 500 000 o sia che i beneficiari finanzino il 10 % o il 90 % dei propri investimenti.

### La maggior parte degli Stati membri ha applicato un periodo di durabilità di cinque anni per gli investimenti infrastrutturali

**35** Il periodo di durabilità è un requisito giuridico che non intende rispecchiare la vita operativa dell'investimento. Ci si dovrebbe aspettare che, rispetto ai requisiti di durabilità, i progetti abbiano una vita operativa nettamente superiore (15-25 anni per i progetti concernenti centrali energetiche, 25-30 per quelli che interessano la rete stradale e 30 anni per quanto riguarda le infrastrutture fognarie e di approvvigionamento idrico). L'Austria e la Regione Piemonte in Italia hanno prorogato il requisito di durabilità per taluni tipi di investimento (cfr. [riquadro 3](#)) onde tener meglio conto della rispettiva vita operativa. Le autorità nazionali degli altri Stati membri nel campione della Corte hanno applicato il requisito di durabilità di cinque anni.

### Riquadro 3

#### Buone pratiche: periodo di durabilità adattato a livello di Stato membro/regione

In **Austria**, per ricevere finanziamenti pubblici, le centrali termiche locali devono soddisfare requisiti aggiuntivi volti ad assicurare la durabilità del progetto:

- 1) i richiedenti devono dimostrare di aver già firmato contratti a copertura almeno del 75 % della propria capacità produttiva e
- 2) gli utenti devono sottoscrivere un contratto vincolante per 10-15 anni.

L'Austria ha esteso il periodo di durabilità per gli investimenti di questo tipo a 10 anni.

Nel periodo 2014-2020, la Regione Piemonte (**Italia**) ha adattato il periodo di durabilità al tipo di investimento. I progetti come quelli relativi agli alloggi turistici devono essere operativi per almeno 10 anni<sup>12</sup>.

*Fonte:* documenti degli Stati membri.

**36** Tutti i progetti infrastrutturali controllati dalla Corte erano ancora in funzione (cfr. paragrafo **29**), tranne uno: in Bulgaria, un progetto infrastrutturale era stato abbandonato per mancanza di manutenzione (cfr. **riquadro 4**).

---

<sup>12</sup> PSR Piemonte 2014-2020, pag. 378.

#### Riquadro 4

##### **Un impianto di trattamento delle acque reflue ha cessato di funzionare dopo due anni per mancanza di manutenzione**

In Bulgaria, un'autorità locale ha firmato nel 2009 una convenzione di sovvenzione (1,5 milioni di euro di costi ammissibili) per la ristrutturazione delle reti stradale, fognaria e di approvvigionamento idrico nonché per la costruzione di un impianto di trattamento delle acque reflue. La costruzione si è conclusa nel 2015, un anno dopo il termine del periodo di durabilità per questo progetto, che decorreva dalla decisione di finanziamento nel periodo di programmazione 2007-2013 (cfr. [figura 5](#)).

L'impianto di trattamento delle acque reflue ha cessato di funzionare nel 2017, due anni dopo il pagamento finale, perché l'autorità locale non ne ha assicurato la manutenzione. Non vi era alcun sistema per recuperare i fondi UE spesi per questo progetto poiché era trascorso il periodo di durabilità imposto dalla normativa.

### **Al momento dell'audit, un terzo dei progetti di diversificazione non era più operativo**

**37** Nella presente sezione si valuta se vi siano fattori che incidono sulla longevità dei progetti, anche al di là dei requisiti giuridici di durabilità. Due terzi dei progetti di diversificazione erano ancora operativi al momento dell'audit, mentre non lo era il terzo restante. La Corte ha valutato se le autorità nazionali e regionali avessero analizzato la redditività economica attesa dei progetti di diversificazione da esse selezionate e quali tipi di progetti durassero meno.

### **Le procedure di selezione non hanno esercitato un impatto significativo sulla qualità complessiva dei progetti**

**38** Le procedure di selezione dovrebbero contribuire alla qualità dei progetti finanziati e alla loro durata. A tal fine occorre stilare una graduatoria mediante criteri di selezione pertinenti e un'adeguata valutazione dei progetti. Secondo le norme dell'UE, gli Stati membri sono tenuti a definire e applicare criteri di selezione per stabilire gli interventi a cui accordare la priorità. La Corte ha constatato che nel periodo di programmazione 2007-2013:

- la Polonia (fino al 2009) e la Francia non hanno fatto ricorso a criteri di questo genere;

- o la Lituania ha impiegato criteri simili solo quando il volume delle richieste superava i fondi disponibili;
- o l'Austria disponeva di tali criteri, ma non li ha utilizzati per stilare una graduatoria dei progetti;
- o Bulgaria, Cechia, Grecia, Polonia (dopo il 2009) e Slovacchia utilizzavano criteri di selezione ma senza stabilire un punteggio minimo da raggiungere. Veniva redatta una graduatoria dei progetti, che però erano finanziati finché vi erano fondi disponibili, anche se il loro punteggio era basso<sup>13</sup>;
- o Ungheria, Italia (Sicilia) e Romania avevano stabilito un punteggio minimo che le domande dovevano conseguire per essere ammesse agli aiuti. Tuttavia, dopo la firma di un contratto di sovvenzione, il 46 % dei beneficiari rumeni della misura 313 e il 10 % dei beneficiari siciliani della misura 311 non hanno portato a termine il proprio progetto. Pertanto, non hanno percepito il pagamento finale.

**39** Durante il periodo di programmazione 2014-2020, le autorità nazionali e regionali in tutti gli Stati membri hanno applicato criteri di selezione e soglie minime per i punteggi. Di solito, tali soglie non superavano il 50 % del punteggio massimo. A titolo di esempio, per la misura 6.4 (cfr. [tabella 1](#)) i punteggi minimi in Romania e Austria erano, rispettivamente, 10 punti su 100 e 5 su 24. Se i punteggi minimi sono bassi, le autorità nazionali e regionali rischiano di selezionare progetti dal potenziale modesto.

**40** Oltre ad applicare i criteri di selezione, gli Stati membri devono valutare il progetto. Nel [riquadro 5](#) è riportato l'esempio di progetti in Polonia che, a giudizio della Corte, non avrebbe dovuto essere selezionati, se fossero stati oggetto di un'attenta valutazione.

---

<sup>13</sup> Cfr. anche [relazione speciale 06/2013](#).

## Riquadro 5

### La Polonia ha selezionato progetti promossi da famigliari che hanno chiuso le proprie imprese al termine del periodo di durabilità

Un'impresa polacca che si occupa di servizi di trasporto e magazzinaggio non era ammissibile al sostegno a titolo della misura 312. Tre figlie e due generi del titolare dell'impresa hanno creato cinque *nuove* imprese subito prima o subito dopo la presentazione delle domande di aiuto per la misura 312.

Queste cinque nuove imprese hanno dichiarato attività identiche o simili all'impresa originaria e avevano la sede operativa allo stesso indirizzo. Hanno acquistato veicoli e ristrutturato spazi e attrezzature, per i quali hanno ricevuto sussidi pari fino al 50 %.

Il finanziamento pubblico totale è ammontato a 265 000 euro (compreso il contributo UE pari al 75 %), importo molto più alto del massimale stabilito per gli aiuti dalla legislazione nazionale per un unico soggetto ammissibile (72 000 euro).

Di questi cinque beneficiari, quattro hanno chiuso la propria impresa al termine del periodo di durabilità.

**41** Per valutare la durabilità degli interventi, le autorità nazionali di tutti gli Stati membri presi in esame dalla Corte (ad eccezione della Francia) hanno chiesto ai richiedenti di presentare un piano aziendale.

**42** Cinque di questi 10 Stati membri<sup>14</sup> consideravano come base di valutazione futura le previsioni commerciali indicate nei piani aziendali. Ad esempio, i beneficiari dovevano realizzare almeno il 50 % (Bulgaria e Ungheria) o il 70 % (Lituania) delle rispettive previsioni commerciali. Quando veniva eseguito un controllo ex post, il mancato raggiungimento di queste percentuali dava luogo a sanzioni (cfr. paragrafo 55).

**43** Sette Stati membri<sup>15</sup> hanno definito come uno dei criteri di ammissibilità o selezione il numero di posti di lavoro creati. Quando la creazione di posti di lavoro era un criterio di selezione, i beneficiari dovevano crearli e mantenerli almeno fino al termine del periodo di durabilità. Lituania e Polonia hanno assegnato maggiori

<sup>14</sup> Bulgaria, Cechia, Grecia, Ungheria e Lituania.

<sup>15</sup> Cechia, Grecia, Ungheria, Lituania, Polonia, Romania e Slovacchia.

finanziamenti ai beneficiari che, secondo le aspettative, avrebbero creato più posti di lavoro.

**44** Per i beneficiari nel campione della Corte sui quali sono state ottenute sufficienti informazioni, non hanno realizzato le previsioni economiche riportate nei rispettivi piani aziendali il 90 % (9/10) dei beneficiari bulgari e il 63 % (17/27) di quelli polacchi (tra cui quattro beneficiari su 10 del periodo 2014-2020). Tale problema non è stato riscontrato in Austria (cfr. paragrafo 59).

**45** Come risulta dalla *tabella 3*, la maggior parte dei beneficiari ha registrato prestazioni nettamente inferiori alle previsioni formulate.

**Tabella 3 – Progetti che non hanno raggiunto le previsioni riportate nei piani aziendali**

	Tabella 3 – Progetti che non hanno raggiunto le previsioni riportate nei piani aziendali			
	Totale	Percentuale raggiunta dei dati previsti		
		meno del 10 %	tra il 10 % e il 50 %	più del 50 %
Polonia	17	7	8	2
Bulgaria	9	3	4	2

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dell'analisi condotta sui fascicoli dei progetti.

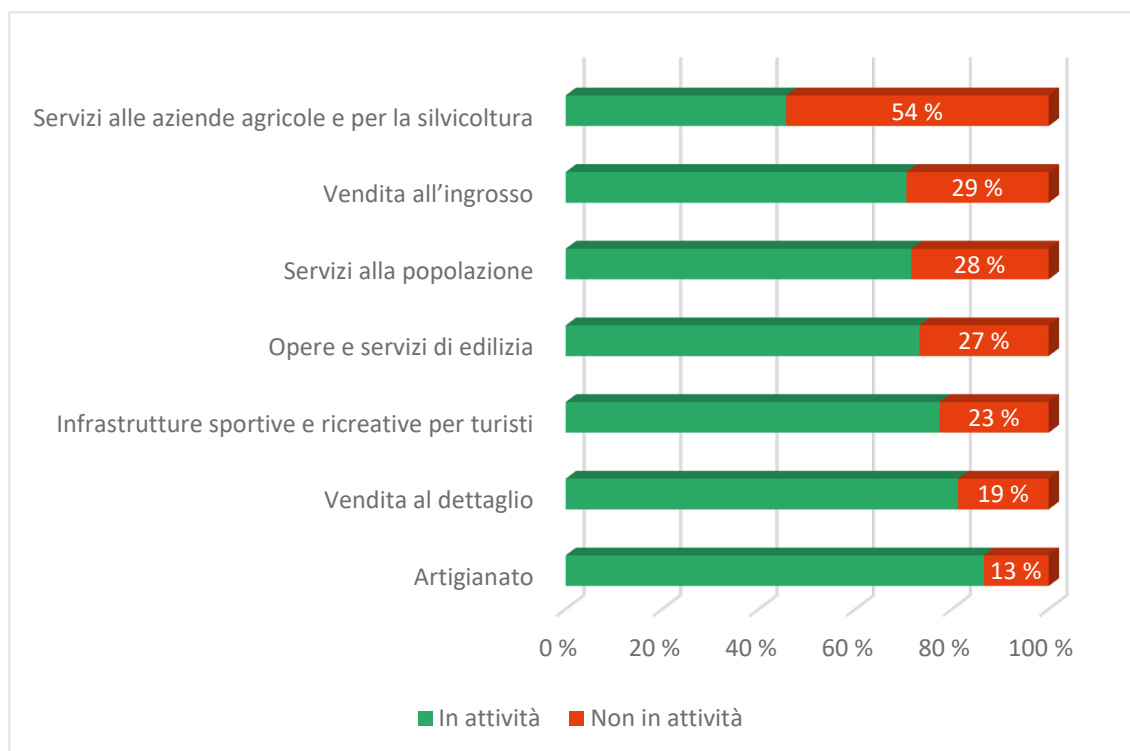
**46** Le previsioni contenute nei piani aziendali erano vincolanti in Bulgaria. Tre quarti dei controlli ex post hanno dato luogo a procedure di recupero in quanto i beneficiari non avevano rispettato le previsioni (cfr. paragrafo 55).

### Taluni tipi di progetti di diversificazione hanno avuto una durata relativamente breve

**47** In Polonia almeno tre quarti dei 13 000 beneficiari della misura 311 (9 221 beneficiari che hanno avviato un'attività non agricola di cui al paragrafo 31 e altri 3 800 circa che hanno sviluppato attività nel quadro della stessa misura) hanno diversificato le proprie attività in "servizi alle aziende agricole e per la silvicoltura", ossia all'interno del settore agricolo. In questo tipo di servizi, rientrano ad esempio la locazione di macchinari o lavoro svolto per conto terzi (ad esempio, un agricoltore acquista un aratro con finanziamenti UE per arare il terreno di altri agricoltori oppure per dare loro in locazione la macchina). Oltre la metà dei beneficiari che gli auditor della Corte

hanno verificato nel registro delle imprese polacco (5 114 su 9 419) aveva cessato l'attività entro febbraio 2020. Dalla [figura 12](#) risulta che si tratta di una quota molto più alta rispetto ad altre attività di diversificazione.

**Figura 12 – Situazione delle principali attività finanziate a titolo della misura 311 in Polonia**



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dell'analisi del registro delle imprese REGON.

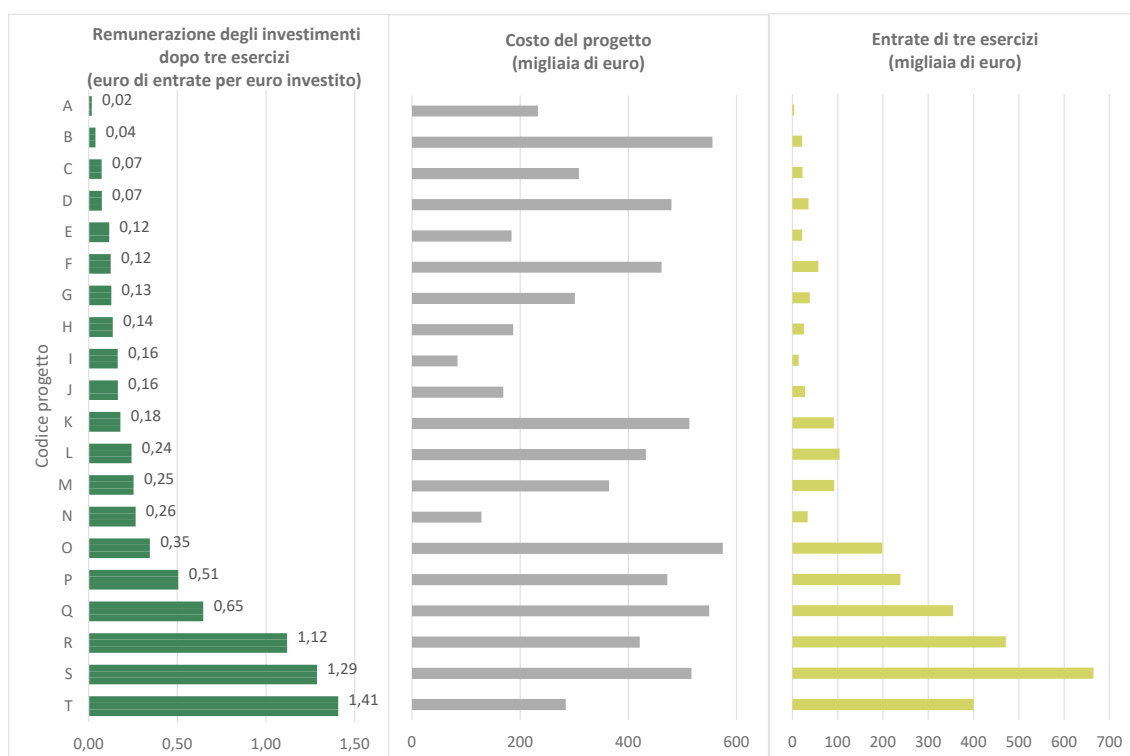
**48** La normativa UE e nazionale non vietava esplicitamente l'utilizzo delle attrezzature acquistate sul territorio del beneficiario. Per il periodo di programmazione 2014-2020, secondo gli orientamenti della Commissione, per i servizi agricoli gli investimenti finanziati avrebbero dovuto essere utilizzati principalmente per la prestazione di servizi a terzi. Tuttavia, non è stato riscontrato alcun meccanismo che impedisse ai macchinari agricoli finanziati a titolo di questa misura di essere utilizzati principalmente nell'azienda agricola del beneficiario stesso.

**49** Dati i rischi specifici individuati per i progetti relativi agli alloggi turistici, la Corte ha verificato se i risultati di durabilità per questa categoria di progetti ne rispecchiassero la redditività economica oppure celassero problemi al riguardo. Ha quindi condotto un'ulteriore analisi dei progetti di alloggio turistico in Bulgaria, Grecia e Polonia. In Grecia, il monitoraggio nazionale dei progetti di alloggio turistico ha fornito informazioni sui proventi generati nel corso dei primi tre esercizi. Queste

informazioni sono state analizzate a fronte dei costi di investimento per 20 progetti di alloggio turistico ancora in attività.

**50** Ne sono emersi dubbi sulla loro redditività economica. Per ciascun euro di investimento totale, in media, i proventi complessivi su tre esercizi sono ammontati a 0,4 euro. Come illustra la [figura 13](#), questa media cela una notevole dispersione della capacità di generare entrate. In tre esercizi i progetti di alloggio turistico hanno dato luogo a entrate di importo compreso tra 0,02 e 1,41 euro per euro investito. Quattro (20 %) di essi hanno generato meno di 0,1 euro per euro investito.

**Figura 13 – Remunerazione degli investimenti, costo degli investimenti ed entrate su tre esercizi per 20 progetti in Grecia**



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base delle informazioni trasmesse dalle autorità greche.

**51** Dall'altro lato, la Corte ha anche osservato progetti che hanno avuto una remunerazione degli investimenti ragguardevole (cfr. [figura 13](#)): tre di essi hanno generato proventi superiori agli investimenti effettuati nell'arco di tre esercizi.

**52** Nella [relazione speciale 02/2022](#) sull'efficienza energetica nelle imprese, la Corte ha constatato che per i progetti con tempi di recupero degli investimenti molto brevi, gli strumenti finanziari come i prestiti o le sovvenzioni rimborsabili sono di solito opzioni con un buon rapporto costi/efficacia per il bilancio UE. La normativa UE



stabilisce che si debba ricorrere a prestiti per progetti finanziariamente sostenibili<sup>16</sup>. La Commissione reputa appropriati gli strumenti finanziari per sostenere progetti di sviluppo rurale redditizi<sup>17</sup>. Il rimborso dei prestiti stimola i beneficiari dei progetti (anche di alloggio turistico o di servizi agricoli) a generare profitti dai propri investimenti e, pertanto, limita il rischio che chiedano aiuti per progetti non redditizi o che se ne servano per finalità private.

**53** Dalla **tabella 4** emerge che in Bulgaria e Polonia rispettivamente il 29 % e il 38 % dei progetti di alloggio turistico controllati (cfr. paragrafo **26**) hanno cessato rapidamente l'attività oppure hanno generato un fatturato molto modesto.

**Tabella 4 – Progetti di alloggio turistico che non hanno prodotto vantaggi duraturi**

Stati membri	Numero di strutture ricettive controllate	Numero di strutture ricettive che non hanno prodotto vantaggi	Osservazioni
Bulgaria	17	6	Tre strutture hanno chiuso dopo il periodo di durabilità. Altre tre avevano un fatturato inferiore al 10 % di quello previsto (una ha comunicato un fatturato di 188 euro per un esercizio) e hanno dovuto rimborsare la sovvenzione ricevuta a seguito del controllo ex post.
Polonia	8	3	Tre strutture hanno cessato l'attività, di cui una durante il periodo di durabilità. Una aveva un fatturato di 250 euro/anno (meno del 10 % di quanto previsto) e ha cessato l'attività dopo la fine del periodo di durabilità.

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base delle informazioni trasmesse dagli Stati membri.

<sup>16</sup> Articolo 37 del regolamento (UE) n. 1303/2013.

<sup>17</sup> *The European Agricultural Fund for Rural Development – Financial instruments.*

## Uso residenziale di edifici finanziati come alloggi turistici

**54** La normativa UE non vietava esplicitamente l'uso residenziale privato degli edifici finanziati per offrire alloggio turistico nel corso del periodo di durabilità. Tuttavia, stabiliva che gli investimenti non potevano essere oggetto di una modifica sostanziale che ne compromettesse gli obiettivi originali<sup>18</sup>. La legislazione austriaca ha proibito esplicitamente l'uso privato permanente dell'investimento<sup>19</sup>, mentre non era questo il caso della legislazione nazionale in Polonia e Bulgaria.

**55** Riguardo all'uso privato di alloggi turistici, la Corte ha rilevato i problemi elencati di seguito.

- In uno Stato membro è stato constatato un potenziale uso privato fraudolento di una pensione nel corso del periodo di durabilità. Il caso è stato riferito all'OLAF ed è oggetto di indagine.
- In Bulgaria e Romania, la Corte ha riscontrato l'adozione di provvedimenti amministrativi a seguito dell'accertamento dell'uso privato di alloggi turistici sovvenzionati. La Commissione ha formulato raccomandazioni a questi Stati membri e ha applicato una rettifica finanziaria alla Bulgaria. La Romania ha deciso di limitare i finanziamenti agli alloggi turistici nel 2021 e nel 2022. Le autorità bulgare hanno avviato un'azione amministrativa effettuando ulteriori controlli ex post volti a stabilire se fossero state realizzate le previsioni dei piani aziendali. La maggior parte (76 %) delle 288 locande finanziate dall'UE non ha registrato i risultati previsti. Le autorità bulgare hanno chiesto rimborsi per un totale di 21 milioni di euro. Questo processo di recupero avanza lentamente a causa delle azioni giudiziarie promosse dinnanzi al giudice nazionale. Nel periodo di programmazione 2014-2020 la Bulgaria non ha più sovvenzionato gli alloggi turistici.
- In otto degli 11 Stati membri esaminati, la Corte ha rinvenuto articoli nella stampa che riportavano casi di uso residenziale privato (in almeno tre di essi, la stampa

---

<sup>18</sup> Il contributo UE a un'operazione è rimborsato laddove, entro cinque anni dal pagamento finale, si verifichi una "modifica sostanziale che alteri la natura [...] dell'operazione" (articolo 71 del regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio).

<sup>19</sup> *Sonderrichtlinie des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft zur Umsetzung von Maßnahmen im Rahmen des Österreichischen Programms für die Entwicklung des ländlichen Raums 2007 – 2013 „Sonstige Maßnahmen“ – punto 10.4.3.5.*

informava di indagini e procedimenti giudiziari su richieste fraudolente di sovvenzioni per alloggi turistici adibiti ad uso privato). In alcuni casi, gli edifici erano reclamizzati come disponibili per i turisti, ma di fatto non era possibile prenotarli (cfr. paragrafo 23). Costruire o ristrutturare un'abitazione con gli aiuti dell'UE può risultare interessante, in quanto dopo tre o cinque anni, il beneficiario può ufficialmente adibirla a residenza privata oppure venderla.

## **È scarsamente dimostrato che i finanziamenti UE realizzano nelle zone rurali una diversificazione a lungo termine**

**56** I finanziamenti UE dovrebbero realizzare nelle zone rurali una diversificazione a lungo termine (cfr. paragrafo 04). La Corte ha valutato se i progetti abbiano generato nelle economie rurali una diversificazione nel tempo. Ha inoltre verificato se la valutazione e il monitoraggio avessero fornito sufficienti indicazioni sui risultati ottenuti con i fondi spesi dall'UE.

### **Alcuni tipi di progetti di diversificazione offrono limitate opportunità di diversificazione**

**57** Durante il periodo 2007-2013, la Polonia ha speso 252 milioni di euro a sostegno dei servizi per l'agricoltura o la silvicoltura. Questi finanziamenti si sono protratti nel periodo di programmazione 2014-2020. La Corte ha osservato che i servizi all'agricoltura hanno fornito un contributo limitato alla diversificazione a lungo termine a favore di attività extra-agricole. Questi progetti non aiutano i progetti a diversificare il reddito con fonti diverse dal settore agricolo. La Commissione ritiene che questi servizi (come aratura/raccolta) beneficino indirettamente la diversificazione consentendo agli agricoltori che ne usufruiscono di risparmiare tempo per avviare un'attività extra-agricola in parallelo. Inoltre, l'attività "servizi all'agricoltura o alla silvicoltura" era l'attività meno durabile, dal momento che la maggioranza dei beneficiari l'hanno cessata (cfr. paragrafo 47).

**58** Nelle valutazioni ex post, gli Stati membri hanno nominato più spesso il turismo come settore in cui era possibile diversificare l'attività<sup>20</sup>. In effetti, sono stati ben 23 gli Stati membri che hanno attuato la misura 313 "Incentivazione di attività turistiche". La creazione e lo sviluppo di alloggi turistici potevano essere finanziati a titolo di tutte le

---

<sup>20</sup> *Synthesis of Rural Development Programmes (RDPs) ex-post evaluations of period 2007-2013: evaluation study*, pag. 58.

misure di diversificazione (misura 311, misura 312, misura 313), a seconda della scelta dello Stato membro/della regione. Come indicato al paragrafo [21](#), negli 11 Stati membri esaminati dalla Corte sono stati devoluti a favore dei progetti di alloggio turistico oltre 500 milioni di euro di fondi pubblici negli anni 2014-2015.

**59** A livello di beneficiario, la ricettività turistica può diversificarne e integrarne i redditi, purché vi sia una sufficiente domanda potenziale. In Austria, erano ancora in attività tutti i 10 progetti di alloggio turistico analizzati. Sette di questi avevano realizzato le previsioni del piano aziendale e generavano tra il 10 % e il 90 % delle entrate dei beneficiari. In sette casi, il finanziamento era stato erogato per ampliare un'attività commerciale esistente. Negli altri tre, il turismo aveva costituito una nuova fonte di reddito.

**60** A livello territoriale, tuttavia, vi sono casi di investimenti nel turismo che non costituiscono una diversificazione per le zone turistiche. In tutta l'UE, il turismo costituisce un settore economico di maggior rilievo rispetto all'agricoltura e svolge un ruolo più importante nell'economia delle zone rurali rispetto alle zone urbane. Nelle prime, il numero di pernottamenti turistici per residente è tre volte superiore rispetto alle regioni urbane e la spesa per il turismo per residente è generalmente più elevata<sup>21</sup>. In zone rurali quali Creta (Grecia) o la Corsica (Francia), il settore del turismo domina le economie locali, rispettivamente con il 47 % e il 31 % del PIL (a fronte del 7,5 % e del 2 % imputabili all'agricoltura<sup>22</sup>).

---

<sup>21</sup> Documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la comunicazione "Una visione a lungo termine per le zone rurali dell'UE: verso zone rurali più forti, connesse, resilienti e prospere entro il 2040", giugno 2021, parte 2/3, pag. 51.

<sup>22</sup> Vourdoubas, J., "The nexus between agriculture and tourism in the Island of Crete", *Journal of Agricultural Studies*, 2020, vol. 8, n. 2; *INSEE Corse 2015-2017*.

## La valutazione e il monitoraggio non dimostrano a sufficienza i benefici della diversificazione

**61** Nel 2018 la Commissione ha pubblicato una sintesi delle relazioni di valutazione ex post degli Stati membri relative al periodo 2007-2013<sup>23</sup>, in cui concludeva che:

- o la misura 311 “Diversificazione in attività non agricole” e la misura 312 “Sostegno alla creazione e allo sviluppo di imprese” hanno contribuito “in misura media” a una maggiore diversificazione economica dei beneficiari;
- o la misura 313 “Incentivazione di attività turistiche” ha contribuito “in misura limitata” a una maggiore diversificazione economica. Meno della metà delle valutazioni ex post dei PSR hanno comunicato un contributo positivo di questa misura a una maggiore diversificazione economica delle zone rurali.

**62** Nelle valutazioni è stato constatato che molti progetti di diversificazione non erano abbastanza “transettoriali” (ossia erano troppo incentrati sull’agricoltura). Questo aspetto è trattato al paragrafo [57](#).

**63** La Corte ha rilevato che il monitoraggio ha fornito informazioni limitate sulla durabilità dei progetti e il rispettivo impatto a lungo termine sulla diversificazione delle zone rurali. Negli Stati membri il monitoraggio dei progetti, seppure adeguato fino al pagamento finale, è limitato durante l’intero periodo di durabilità e pressoché inesistente in seguito. Pertanto, quando gli Stati membri e la Commissione stilano le valutazioni ex post, i valutatori dispongono di scarse informazioni sulla quantità di progetti dei diversi tipi che sono rimasti operativi dopo il periodo di versamento delle sovvenzioni. Sebbene non viga l’obbligo giuridico di monitorare i progetti una volta concluso il periodo di durabilità, la raccolta di informazioni pertinenti oltre detto periodo consentirebbe alla Commissione e agli Stati membri di valutare i risultati duraturi e individuare i tipi di progetto più favorevoli agli obiettivi strategici a lungo termine.

**64** Dall’audit della Corte è emerso che alcuni strumenti, come il registro delle imprese e altre banche dati pertinenti, possono fornire ulteriori indicazioni sulla durabilità dei progetti. Le informazioni di base disponibili riguardano esclusivamente la situazione del beneficiario, ma in Polonia gli auditor della Corte hanno trovato un esempio anche di una banca dati che conteneva informazioni più dettagliato sulla

---

<sup>23</sup> Cfr. nota [6](#).

situazione delle attività finanziate dall'UE (cfr. paragrafi [31](#) e [47](#)). La Bulgaria, la Polonia e la Romania hanno raccolto informazioni dai registri delle imprese.

**65** Esistono grandi banche dati, come i registri delle imprese, che potrebbero fornire indicazioni sui beneficiari che hanno cessato ogni attività o hanno cessato le attività finanziate (cfr. paragrafi [31-32](#)). Al momento, la Commissione non utilizza le informazioni dei registri delle imprese nazionali o di altre fonti di *big data* per valutare la durabilità dei progetti di diversificazione e i benefici da questi recati a lungo termine per le zone rurali.

## Conclusioni e raccomandazioni

**66** La Corte ha constatato che gli investimenti infrastrutturali e i progetti di diversificazione sono stati per la maggior parte operativi per l'intero periodo di durabilità stabilito dalla normativa (cfr. paragrafi [21-29](#)). Ha rilevato, tuttavia, che i progetti di diversificazione spesso si sono conclusi subito dopo (cfr. paragrafi [31-34](#)). In Polonia, i servizi prestati a progetti agricoli o forestali erano meno duraturi rispetto agli altri (cfr. paragrafi [47-48](#)).

**67** La Corte ha constatato che la qualità delle procedure di selezione è migliorata nel periodo 2014-2020 rispetto al periodo 2007-2013. Tuttavia, tali procedure non hanno esercitato un impatto significativo sulla qualità complessiva dei progetti (cfr. paragrafi [38-46](#)).

**68** La Corte ha osservato che alcuni tipi di progetti, come i servizi all'agricoltura o alla silvicoltura, presentano un basso potenziale di diversificazione (cfr. paragrafo [57](#)). La ricettività turistica può diversificare le attività dei beneficiari, mentre un suo incremento di capacità non diversifica le economie delle zone turistiche (paragrafi [58-60](#)).

**69** La Corte ha approfondito l'analisi svolta sui progetti di alloggio turistico rilevando problemi di redditività economica in tre Stati membri (cfr. paragrafi [49-53](#) e [tabella 4](#)). La performance economica di tali progetti risente dell'uso residenziale privato degli alloggi. La Corte ha riscontrato esempi di Stati membri che hanno avviato indagini sull'uso privato di abitazioni finanziate come alloggi turistici e/o hanno limitato l'accesso alle sovvenzioni per progetti di alloggio turistico (cfr. paragrafo [55](#)). Ha constatato che i prestiti costituiscono un'alternativa appropriata per sostenere progetti redditizi (tra cui progetti a favore degli alloggi turistici o dei servizi all'agricoltura; cfr. paragrafo [52](#)).

## Raccomandazione 1 – Indirizzare meglio la spesa verso i progetti redditizi

---

Nell'ambito della propria funzione consultiva, la Commissione dovrebbe condividere le migliori pratiche per promuovere l'applicazione delle procedure di selezione in modo tale da contenere il rischio che siano selezionati progetti non redditizi.

**Termine di attuazione: a partire dal 2023**

## Raccomandazione 2 – Mitigare i rischi che i beni finanziati dall'UE siano indebitamente destinati a un uso personale

---

Per promuovere benefici duraturi dei progetti e un utilizzo proficuo del sostegno UE, la Commissione dovrebbe:

- a) agevolare la condivisione delle migliori pratiche per promuovere salvaguardie ai fini della durabilità dei progetti e impedire che attività finanziate dall'UE siano indebitamente destinate a un uso personale. Tali scambi dovrebbero riguardare, fra l'altro, il ricorso adeguato:
  - i) a condizioni nazionali in materia di periodo di durabilità, in ragione dei diversi tipi di investimenti finanziati;
  - ii) a prestiti per finanziare attività a lungo termine;
  - iii) a elementi attestanti il perdurare dell'operatività delle attività finanziate;
  - iv) nelle convenzioni di sovvenzione, a disposizioni sull'impiego degli investimenti per le finalità perseguite.

**Termine di attuazione: 2023**

- b) analizzare l'applicazione di queste migliori pratiche da parte degli Stati membri e divulgare i risultati.

**Termine di attuazione: 2027**

**70** Nel complesso, il contributo alla diversificazione è stato ritenuto da limitato a medio nelle conclusioni delle valutazioni ex post del periodo 2007-2013 (paragrafi 61-62). Il monitoraggio ha fornito scarse indicazioni sui benefici dei progetti nel tempo, in particolare dopo la fine del periodo di durabilità obbligatorio, nonostante



la possibilità offerta dai *big data* di ottenere in un modo efficace rispetto ai costi ulteriori informazioni sulla durabilità dei progetti finanziati (cfr. paragrafi [63-65](#)).

### **Raccomandazione 3 – Sfruttare per la valutazione il potenziale offerto dalle grandi banche dati**

---

Ai fini della valutazione, la Commissione, in coordinamento con gli Stati membri, dovrebbe:

- a) individuare le fonti di informazioni pertinenti sulla continuità operativa dei progetti finanziati dall'UE e condividere le migliori pratiche con gli Stati membri;

**Termine di attuazione: 2024**

- b) utilizzare queste informazioni per stilare un elenco dei fattori di rischio sulla base di esempi di progetti meno duraturi.

**Termine di attuazione: a partire dal 2026**

La presente relazione è stata adottata dalla Sezione I, presieduta da Joëlle Elvinger, Membro della Corte, a Lussemburgo il 27 aprile 2022.

*Per la Corte dei conti europea*

Klaus-Heiner Lehne  
*Presidente*

## Acronimi e abbreviazioni

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

**PAC:** politica agricola comune

**PIL:** prodotto interno lordo

**PSR:** programma di sviluppo rurale

## Glossario

**Big data:** l'elaborazione, la raccolta, l'archiviazione e l'analisi di ingenti volumi di dati, che rivelano profili ricorrenti, andamenti tendenziali e associazioni e che offrono la possibilità di utilizzare le informazioni ottenute per ricavarne nuove indicazioni.

**Controlli ex post:** nel contesto della presente relazione, un controllo condotto dopo il pagamento finale relativo a un investimento per verificare che sia ancora in uso per la finalità prefissata.

**Periodo di programmazione:** periodo durante il quale è pianificato un programma di finanziamento dell'UE e possono essere erogati i finanziamenti. Per il periodo 2007-2013 i finanziamenti potevano essere erogati fino al 2015. Analogamente, i finanziamenti per il periodo 2014-2020 possono essere erogati fino al 2022.

**Piano aziendale:** documento che riassume le previsioni operative e finanziarie di un'impresa e definisce come questa intenda perseguire i propri obiettivi.

**Programma di sviluppo rurale:** insieme di obiettivi e azioni pluriennali nazionali o regionali, approvato dalla Commissione, per l'attuazione della politica di sviluppo rurale dell'UE.

## Risposte della Commissione

<https://www.eca.europa.eu/it/Pages/DocItem.aspx?did=61262>

## Cronologia

<https://www.eca.europa.eu/it/Pages/DocItem.aspx?did=61262>

## 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 relativi alla gestione concernenti 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.

Il presente controllo di gestione è stato espletato dalla Sezione di audit I "Uso sostenibile delle risorse naturali", presieduta da Joëlle Elvinger, Membro della Corte. L'audit è stato diretto da Viorel Ștefan, Membro della Corte, coadiuvato da Roxana Banica, capo di Gabinetto e Olivier Prigent, attaché di Gabinetto; Michael Bain, primo manager; Eric Braucourt, assistente del direttore; Céline Ollier, capoincarico; Maciej Szymura, vicecapoincarico; Milan Šmíd, Jan Huth e Dimitrios Maniopoulos, auditor. Thomas Everett ha fornito assistenza linguistica.



*Da sinistra a destra:* Viorel Ștefan, Roxana Banica, Olivier Prigent, Eric Braucourt, Céline Ollier, Maciej Szymura, Milan Šmíd, Jan Huth, Thomas Everett.

# DIRITTI D'AUTORE

© Unione europea, 2022

La politica di riutilizzo della Corte dei conti europea è stabilita dalla [decisione della Corte n. 6-2019](#) sulla politica di apertura dei dati e sul riutilizzo dei documenti.

Salvo indicazione contraria (ad esempio, in singoli avvisi sui diritti d'autore), il contenuto dei documenti della Corte di proprietà dell'UE è soggetto a licenza [Creative Commons Attribuzione 4.0 Internazionale \(CC BY 4.0\)](#). Ciò significa che ne è consentito il riutilizzo, a condizione di citare la fonte in maniera appropriata e di indicare le eventuali modifiche. Chiunque riutilizzi materiale della Corte non deve distorcerne il significato o il messaggio originari. La Corte dei conti europea non è responsabile delle eventuali conseguenze derivanti dal riutilizzo del proprio materiale.

Nel caso un contenuto specifico permetta di identificare privati cittadini, ad esempio nelle foto che ritraggono personale della Corte, o includa lavori di terzi, occorre richiedere una autorizzazione aggiuntiva.

Ove concessa, tale autorizzazione annulla quella generale sopra menzionata e indica chiaramente ogni eventuale restrizione dell'uso.

Per utilizzare o riprodurre contenuti non di proprietà dell'UE, può essere necessario richiedere un'autorizzazione direttamente ai titolari dei diritti.

Il software o i documenti coperti da diritti di proprietà industriale, come brevetti, marchi, disegni e modelli, loghi e nomi registrati, sono esclusi dalla politica di riutilizzo della Corte.

I siti Internet istituzionali dell'Unione europea, nell'ambito del dominio europa.eu, contengono link verso siti di terzi. Poiché esulano dal controllo della Corte, si consiglia di prender atto delle relative informative sulla privacy e sui diritti d'autore.

## Uso del logo della Corte dei conti europea

Il logo della Corte dei conti europea non deve essere usato senza previo consenso della stessa.

PDF	ISBN 978-92-847-7926-0	ISSN 1977-5709	doi:10.2865/717	QJ-AB-22-009-IT-N
HTML	ISBN 978-92-847-7889-8	ISSN 1977-5709	doi:10.2865/259	QJ-AB-22-009-IT-Q

Dal 2007 la Commissione ha speso più di 25 miliardi di euro di fondi destinati allo sviluppo rurale per diversificare la propria economia rurale e migliorare le infrastrutture. I progetti finanziati dovevano rimanere operativi per almeno cinque anni.

La Corte ha verificato se questi investimenti abbiano prodotto vantaggi duraturi. Ha constatato che i requisiti giuridici di durabilità sono perlopiù rispettati. La durabilità dei progetti di diversificazione variava tra i diversi settori e da uno Stato membro all'altro. Quella riguardante i progetti di alloggio turistico, ad esempio, risente di una debole performance economica e di un uso privato illegittimo.

La Corte raccomanda alla Commissione di diffondere le migliori pratiche per indirizzare meglio i finanziamenti verso i progetti redditizi, mitigare i rischi che i progetti siano destinati a un uso privato e sfruttare il potenziale offerto dalle grandi banche dati.

Relazione speciale della Corte dei conti europea presentata in virtù dell'articolo 287, paragrafo 4, secondo comma, del TFUE.



CORTE  
DEI CONTI  
EUROPEA



Ufficio delle pubblicazioni  
dell'Unione europea

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](https://eca.europa.eu/it/Pages/ContactForm.aspx)  
Sito Internet: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)  
Twitter: @EUAuditors