

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO

EVROPSKÝ ÚČETNÍ DVŮR

DEN EUROPÆISKE REVISIONSRET

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF

EUROOPA KONTROLLIKODA

ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ

EUROPEAN COURT OF AUDITORS

COUR DES COMPTES EUROPÉENNE



CORTE DEI CONTI EUROPEA

EIROPAS REVĪZIJAS PALĀTA

EUROPOS AUDITO RŪMAI

EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK

IL-QORTI EWROPEA TA' L-AWDITURI

EUROPESE REKENKAMER

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY

TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU

EURÓPSKY DVOR AUDÍTOROV

EVROPSKO RAČUNSKO SODIŠČE

EUROOPAN
TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN

EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN

Relazione speciale n. 7/2006

Gli investimenti nello sviluppo rurale rispondono efficacemente ai problemi delle zone rurali?

(presentata in virtù dell'articolo 248, paragrafo 4, secondo comma del trattato CE)

[corredata delle risposte della Commissione](#)

INDICE

	Paragrafo
Glossario (termini e abbreviazioni)	
Sintesi	I - VII
Introduzione	1 - 15
Contesto	1 - 3
Descrizione degli investimenti nello sviluppo rurale	4 - 10
Base giuridica	4 - 5
Obiettivi	6 - 8
Attuazione	9 - 10
Ambito e approccio dell'audit	11 - 15
Quesiti posti per lo svolgimento dell'audit	11 - 13
Approccio dell'audit	14 - 15
Osservazioni	16 - 63
Quesito di audit n. 1: L'Unione europea ha una strategia chiara e un approccio coerente in materia di politica di sviluppo rurale? Tali aspetti sono adeguatamente definiti nei programmi degli Stati membri?	16 - 28
Chiarezza della strategia	16 - 18
Un approccio coerente allo sviluppo rurale	19 - 28
Quesito di audit n. 2: I progetti selezionati per beneficiare di un finanziamento comunitario si basano su criteri che affrontano al meglio le esigenze delle zone rurali?	29 - 39
Requisiti e procedure di selezione	29 - 34
Effetto inerziale	35 - 39
Quesito di audit n. 3: I progetti sono stati attuati nelle zone rurali e hanno avuto un impatto?	40 - 52
Localizzazione dei progetti	40 - 46

Risultati e impatti dei progetti esaminati in loco	47 - 52
Quesito di audit n. 4: Realizzazioni, risultati e impatti sono opportunamente monitorati e valutati?	53 - 63
Quadro generale e attuazione del sistema di monitoraggio e valutazione	53 - 63
Conclusioni e raccomandazioni	64 - 69
Allegato 1 – Elenco dei progetti esaminati negli Stati membri	
Allegato 2 – Definizioni di zone rurali – Parametri di riferimento utilizzati ai fini dell’audit	
Allegato 3 – Esempi di risultati e di impatti dei progetti esaminati	
Risposte della Commissione	

GLOSSARIO (TERMINI E ABBREVIAZIONI)

TERMINI

Beneficiario: Destinatario finale di un pagamento comunitario.

Impatto: Conseguenze socioeconomiche a più lungo termine, osservabili dopo un certo lasso di tempo dalla conclusione di un intervento e suscettibili di interessare sia i destinatari diretti dell'intervento, sia i destinatari indiretti (ossia quelli che non rientrano nell'ambito di applicazione dell'intervento), i quali possono trarne beneficio o risultare penalizzati.

NUTS: Nomenclatura delle unità territoriali statistiche, classificazione comune dell'Unione europea per le statistiche regionali, che suddivide ogni Stato membro in una gerarchia di regioni (denominate NUTS 1, 2, 3 e LAU 1 e 2) a seconda delle unità amministrative nazionali.

Leader: Iniziativa finanziata dai Fondi strutturali volta ad aiutare gli attori rurali.

Realizzazione: Ciò che viene prodotto o realizzato con le risorse stanziare per un intervento (ad esempio, macchinario agricolo acquistato da un agricoltore, strada costruita in un villaggio).

Risultato: Cambiamenti immediati che si determinano per i destinatari diretti durante la loro partecipazione ad un intervento o al termine dello stesso (per esempio, migliore accessibilità di una zona grazie alla costruzione di una strada, produzione più efficiente in un'azienda agricola).

Zona urbana: Zona geografica che non ha le caratteristiche di una zona rurale. Esistono diverse tipologie che classificano le zone in rurali e urbane, ad esempio in base alla densità di popolazione.

ABBREVIAZIONI

PAC: Politica agricola comune.

DG AGRI: Direzione generale Agricoltura e sviluppo rurale.

FEAOG: Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia.

ESPON: Rete europea di osservatori della programmazione territoriale.

PIL: Prodotto interno lordo.

LAU: Unità amministrativa locale.

OCSE: Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico.

PO: Programma operativo.

SR: Sviluppo rurale.

PSR: Programma di sviluppo rurale.

SWOT: Analisi dei punti forti, dei punti deboli, delle opportunità e delle minacce (*Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats*).

SINTESI

I. Le zone rurali devono far fronte a sfide considerevoli quali lo spopolamento e la scarsità di opportunità economiche. Il contributo dell'Unione europea allo sviluppo rurale per il periodo 2000-2006 supera i 60 miliardi di euro; il 40 % circa di tale importo viene utilizzato per investimenti nello sviluppo rurale che abbracciano un'ampia serie di progetti, la cui gestione e attuazione sono ripartite tra la Commissione e gli Stati membri (cfr. paragrafi 1-10).

II. La presente relazione riguarda le osservazioni formulate dalla Corte alla luce dell'audit svolto sugli investimenti nello sviluppo rurale. L'audit si prefiggeva di rispondere al seguente quesito generale: "Fino a che punto gli effetti delle misure di investimento consentono di rimediare efficacemente ai problemi delle zone rurali?" (cfr. paragrafi 3 e 11-15).

III. La flessibilità del regolamento sullo sviluppo rurale (obiettivi ampi, assenza di priorità) e la mancanza di una strategia chiara nei programmi degli Stati membri hanno portato ad una situazione in cui non è chiaro a quale obiettivo i fondi abbiano contribuito. I programmi degli Stati membri si concentrano in larga misura sul settore agricolo e non tengono sufficientemente conto delle caratteristiche della zona geografica sostenuta (cfr. paragrafi 16-28).

IV. Mancano condizioni e procedure di selezione efficaci per orientare i fondi verso le zone geografiche e i beneficiari più bisognosi (cfr. paragrafi 29-34); l'assenza di un orientamento efficace comporta anche il rischio di maggiori effetti inerziali ("*deadweight*"), che riducono l'efficacia degli aiuti (cfr. paragrafi 35-39).

V. Una parte significativa della spesa riguarda zone che non sono preminentemente rurali. Rispetto al precedente periodo di programmazione, il sostegno agli investimenti nelle zone rurali si è inoltre notevolmente ridotto (cfr. paragrafi 40-46).

VI. Non sempre è stato possibile identificare gli effetti dei progetti, ma nei casi in cui ciò è stato fatto, si è rilevato che a rafforzarne l'efficacia sono stati principalmente la sinergia con altri progetti e la localizzazione in zone rurali (cfr. paragrafi 47-52). Si sono inoltre riscontrate lacune nell'attuazione del sistema di monitoraggio e valutazione (cfr. paragrafi 53-63).

VII. Nel complesso, la Corte ritiene che non sia possibile valutare l'efficacia degli investimenti operati nello sviluppo rurale. Gli obiettivi sono troppo generici e mancano strategie per l'attuazione della politica. I due principali obiettivi della politica di sviluppo rurale, peraltro, non sono stati realizzati in misura equilibrata. Per rimediare a tale situazione, la Commissione dovrebbe cooperare con gli Stati membri per accrescere l'efficacia della politica; a tal fine, è particolarmente importante chiarire gli obiettivi e definire una serie di principi per un orientamento efficace (cfr. paragrafi 64-69).

INTRODUZIONE

Contesto

1. L'importanza finanziaria dello sviluppo rurale nel bilancio dell'Unione europea è notevole. Il contributo comunitario per il periodo di programmazione 2000-2006 supera i 60 miliardi di euro e il bilancio per il periodo di programmazione 2007-2013 propone di incrementare tale importo portandolo a quasi 70 miliardi di euro, somma alla quale andrebbero aggiunti diversi miliardi di euro provenienti dalla "modulazione", ossia il trasferimento di importi dalle sovvenzioni dirette alle aziende agricole allo sviluppo rurale¹.

2. Le zone rurali coprono un'ampia parte del territorio dell'Unione europea e della sua popolazione. In media, rispetto alle zone urbane, il loro PIL pro capite è grossomodo inferiore di un terzo, la loro densità di popolazione è di circa dieci volte inferiore e l'occupazione nel settore agricolo è di circa dieci volte superiore. Le zone rurali sono generalmente più remote, dispongono di meno infrastrutture e servizi di base e devono raccogliere sfide notevoli, come lo spopolamento e la scarsità di opportunità economiche.

3. La presente relazione speciale espone una serie di osservazioni sulle seguenti misure del regolamento sullo sviluppo rurale²: "investimenti nelle aziende agricole", "miglioramento delle condizioni di trasformazione e di commercializzazione dei prodotti agricoli" e "promozione dell'adeguamento e dello sviluppo delle zone rurali". Tali misure assorbono circa il 40 % del bilancio

¹ Regolamento (CE) n. 1782/2003 del Consiglio, del 29 settembre 2003, che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori (GU L 270, 21.10.2003, pag. 1), articolo 10.

² Regolamento (CE) n. 1257/1999 del Consiglio, del 17 maggio 1999, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG) e che modifica e abroga taluni regolamenti (GU L 160, 26.6.1999, pag. 80).

disponibile e, nel loro ambito, è possibile finanziare un'ampia gamma di progetti che, ai fini del presente audit, sono denominati investimenti nello sviluppo rurale. Altre misure importanti in materia di sviluppo rurale, come le azioni agroambientali, gli interventi a favore delle aree più svantaggiate e la silvicoltura, anch'esse volte a far fronte ai problemi delle zone rurali, sono state esaminate in precedenti relazioni³.

Descrizione degli investimenti nello sviluppo rurale

Base giuridica

4. Prima del 2000, le misure di investimento rientravano nei Fondi strutturali e i loro obiettivi e requisiti erano definiti da regolamenti specifici. Gli investimenti nelle aziende agricole e il miglioramento delle condizioni di trasformazione e di commercializzazione dei prodotti agricoli dovevano sostenere l'agricoltura in tutta l'Unione europea, mentre le misure di promozione dell'adeguamento e dello sviluppo delle zone rurali erano destinate ad affrontare problemi specifici di tali zone.

5. A partire dal 2000, lo sviluppo rurale è divenuto il "secondo pilastro della PAC"⁴; tale evoluzione è stata operata abbinando, in un unico regolamento, le misure di investimento ad un'ampia serie di altre misure, per cui, pur mantenendo gli obiettivi dei Fondi strutturali, nella politica sono stati integrati gli obiettivi della PAC. Una volta stabiliti alcuni requisiti, tutte le misure sono state attuate nell'intera Unione europea, portando ad una politica decentrata che ha offerto agli Stati membri varie alternative per finanziare priorità nazionali o regionali.

³ Relazione speciale n. 3/2005 (GU C 279 dell'11.11.2005), relazione speciale n. 4/2003 (GU C 151 del 27.6.2003) e relazione speciale n. 9/2004 (GU C 67 del 18.3.2005).

Obiettivi

6. Il regolamento stabilisce due obiettivi generali: il primo, che riguarda il settore agricolo, può essere sintetizzato nel miglioramento della competitività dell'agricoltura e in una gestione sostenibile dei terreni; il secondo riguarda gli adeguamenti strutturali delle regioni in ritardo di sviluppo o alle prese con altri problemi strutturali. Ambedue sono descritti dettagliatamente nella **tabella 1**.

7. Il regolamento prevede inoltre obiettivi specifici per due misure di investimento, anch'essi descritti nella **tabella 1**. Gli investimenti nelle aziende agricole contribuiscono a migliorare il reddito agricolo e le condizioni di vita, di lavoro e di produzione. Gli investimenti per il miglioramento delle condizioni di trasformazione e di commercializzazione dei prodotti agricoli contribuiscono invece ad accrescere la competitività e il valore aggiunto dei prodotti.

8. Gli investimenti intesi a promuovere l'adeguamento e lo sviluppo delle zone rurali sono comunemente noti con il numero di articolo che li contraddistingue nel regolamento ("articolo 33"). Questo articolo prevede la concessione di un sostegno alle misure relative alle attività agricole e alla loro riconversione, nonché alle attività rurali, che non rientrino nell'ambito di applicazione di altre misure; esso elenca una serie di voci (anch'esse considerate misure nella presente relazione) in merito alle quali non viene fornito alcun obiettivo o dettaglio specifico. Nell'ambito di tale misure è pertanto possibile sostenere un'ampia gamma di progetti.

Attuazione

9. La gestione e l'attuazione delle misure di investimento nello sviluppo rurale sono ripartite tra Commissione e Stati membri. In pratica, ciò significa che gli Stati membri definiscono nei rispettivi programmi la strategia e le condizioni di

⁴ Il primo pilastro della PAC riguarda la concessione agli agricoltori di un sostegno sotto forma di pagamenti diretti.

ammissibilità, approvano e verificano i progetti, pagano i beneficiari e riferiscono alla Commissione. Spetta alla Commissione accertarsi che i programmi, la loro attuazione e le relazioni fornite siano conformi ai requisiti normativi.

10. I potenziali beneficiari (agricoltori, imprese di trasformazione e di commercializzazione, autorità locali) presentano domanda all'organismo attuatore dello Stato membro interessato. Se il progetto soddisfa i requisiti (condizioni di ammissibilità, bilancio disponibile e, talvolta, criteri di classificazione e selezione), esso viene approvato e il beneficiario può realizzarlo. Una volta concluso il progetto, il beneficiario chiede il rimborso all'organismo pagatore dello Stato membro. Periodicamente, l'organo pagatore chiede alla Commissione il rimborso delle spese sostenute.

Tabella 1 – Obiettivi previsti dal regolamento sullo sviluppo rurale per le misure di investimento in questo campo

OBIETTIVI GENERALI PER TUTTE LE MISURE DI SVILUPPO RURALE¹		
<p>Le misure di sviluppo rurale devono:</p> <ul style="list-style-type: none"> - accompagnare e integrare altri strumenti della politica agricola comune e contribuire in tal modo al conseguimento dei seguenti obiettivi: <ul style="list-style-type: none"> (a) aumentare la produttività agricola promovendo il progresso tecnico e garantendo lo sviluppo razionale della produzione agricola, nonché l'utilizzo ottimale dei fattori di produzione, soprattutto la manodopera; (b) garantire in tal modo un equo tenore di vita alla comunità agricola, soprattutto incrementando il reddito individuale delle persone occupate nel settore agricolo; (c) stabilizzare i mercati; (d) assicurare la disponibilità degli approvvigionamenti; (e) garantire che gli approvvigionamenti raggiungano i consumatori a prezzi ragionevoli. - essere integrate nelle misure di promozione dello sviluppo e dell'adeguamento strutturale di regioni arretrate dal punto di vista dello sviluppo e accompagnare le misure di sostegno alla riconversione economica e sociale di zone con difficoltà strutturali nelle regioni in questione, tenuto conto del seguente obiettivo specifico: al fine di promuovere il suo sviluppo armonico, la Comunità dovrà sviluppare e proseguire le proprie azioni destinate a rafforzare la coesione economica e sociale. In particolare, la Comunità dovrà puntare a ridurre le disparità tra i livelli di sviluppo delle varie regioni e l'arretratezza delle regioni o delle isole meno favorite, tra cui le zone rurali. 		
OBIETTIVI SPECIFICI DELLE MISURE DI INVESTIMENTO NELLO SVILUPPO RURALE²		
INVESTIMENTI NELLE AZIENDE AGRICOLE	MIGLIORAMENTO DELLE CONDIZIONI DI TRASFORMAZIONE E DI COMMERCIALIZZAZIONE DEI	ARTICOLO 33

	PRODOTTI AGRICOLI	
1. Ridurre i costi di produzione 2. Migliorare e riorganizzare la produzione 3. Aumentare la qualità 4. Preservare e migliorare l'ambiente naturale, le condizioni igieniche e il benessere degli animali 5. Promuovere la diversificazione delle attività agricole	1. Guidare la produzione assecondando le tendenze di mercato prevedibili o incoraggiare lo sviluppo di nuovi sbocchi per i prodotti agricoli 2. Migliorare o razionalizzare i canali di commercializzazione o le procedure di trasformazione 3. Migliorare la presentazione e la preparazione dei prodotti o incoraggiare il miglior uso o l'eliminazione di sottoprodotti o scarti 4. Applicare nuove tecnologie 5. Favorire investimenti innovativi 6. Migliorare e sorvegliare la qualità 7. Migliorare e sorvegliare le condizioni di salute 8. Proteggere l'ambiente	Non è previsto alcun obiettivo specifico

¹ Articolo 1 del regolamento (CE) n. 1257/1999.

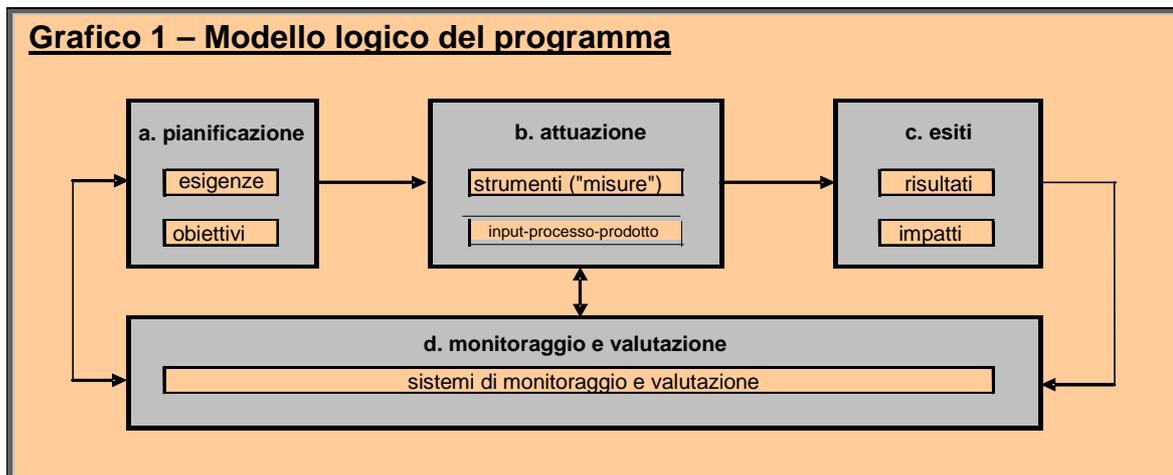
² Articoli 4, 25 e 33 del regolamento (CE) n. 1257/1999.

Ambito e approccio dell'audit

Quesiti posti per lo svolgimento dell'audit

11. La Corte ha deciso di svolgere un audit della gestione incentrato sull'efficacia. L'ambito di applicazione scelto è stato il periodo di programmazione 2000-2006. Il principio dell'efficacia riguarda il raggiungimento degli obiettivi prestabiliti e la realizzazione dei risultati attesi.

12. Sono ritenuti elementi chiave la pianificazione, l'attuazione, l'esito ottenuto, nonché il monitoraggio e la valutazione. Il **grafico 1** fornisce una descrizione di tali aspetti e della loro interrelazione:



13. L'audit aveva lo scopo di valutare il grado di efficacia delle misure di investimento nello sviluppo rurale nell'affrontare i problemi delle zone rurali. L'approccio scelto è consistito nel rispondere ai seguenti quesiti sulla base dei quattro aspetti fondamentali sopra indicati:

- L'Unione europea ha una strategia chiara e un approccio coerente in materia di politica di sviluppo rurale? Tali aspetti sono adeguatamente definiti nei programmi degli Stati membri?
- I progetti selezionati per beneficiare di un finanziamento comunitario si basano su criteri che affrontano al meglio le esigenze delle zone rurali?
- I progetti sono stati attuati nelle zone rurali e hanno avuto un impatto?
- Le realizzazioni, i risultati e gli impatti sono opportunamente monitorati e valutati?

Approccio dell'audit

14. L'audit è stato espletato nel periodo gennaio-dicembre 2005 e ha comportato la raccolta di elementi probatori mediante:

- l'analisi della base giuridica, di documenti relativi alle politiche, studi, documenti di programmazione e relazioni di monitoraggio e valutazione;

- b) l'esame di un campione casuale di 300 progetti FEAOG relativi al periodo di programmazione 2000-2006, allo scopo principale di ottenere un quadro rappresentativo della localizzazione degli investimenti e dei problemi socioeconomici della zona interessata;
- c) nove visite di audit in Stati membri che rientravano tra quelli che avevano ottenuto il maggior numero di pagamenti all'interno del campione di 300 progetti esaminati. Sono stati complessivamente verificati 31 progetti, analizzando in particolare le misure più importanti dal punto di vista finanziario. L'elenco dei progetti e delle misure in questione figura nell'**allegato 1**. I 31 progetti sono stati selezionati su base discrezionale per includere progetti situati in aree che presentavano diversi tipi di ruralità. Vi era inoltre l'intento di identificare esempi di buone prassi.

15. Ai fini delle visite in loco sono stati selezionati, in base alle loro dimensioni all'interno del campione casuale, alcuni Stati membri e regioni. Regioni non rientranti nell'Obiettivo 1⁵: Francia (PSR nazionale), Germania (Bassa Sassonia), Italia (Emilia Romagna), Paesi Bassi (PSR nazionale) e Spagna (Catalogna). Regioni dell'Obiettivo 1: Germania (Brandeburgo), Italia (Campania), Portogallo (Lisbona, Valle del Tago) e Spagna (PO nazionale). Le visite si sono svolte nel periodo giugno-ottobre 2005.

OSSERVAZIONI

Quesito di audit n. 1: L'Unione europea ha una strategia chiara e un approccio coerente in materia di politica di sviluppo rurale? Tali aspetti sono adeguatamente definiti nei programmi degli Stati membri?

⁵ Regioni NUTS 2 che accusano un ritardo nello sviluppo, definito come PIL pro capite inferiore al 75 % della media comunitaria.

Chiarezza della strategia

Osservazione 1

La flessibilità del regolamento (obiettivi ampi, assenza di priorità) e la mancanza di una strategia chiara nei programmi degli Stati membri hanno portato ad una situazione in cui non è chiaro a quale obiettivo i fondi abbiano contribuito.

16. Il regolamento sullo sviluppo rurale mira a contribuire, da un lato, al conseguimento degli obiettivi della PAC e, dall'altro, alla coesione economica e sociale (cfr. paragrafo 6). Per realizzare tali obiettivi, il regolamento definisce una serie di misure. Per alcune di esse sono previsti obiettivi specifici, mentre per altre ciò non avviene (cfr. **tabella 1**). Tali misure prevedono un assortimento di sostegni: alle zone rurali, al miglioramento dell'ambiente e alla competitività dell'agricoltura. Il regolamento non stabilisce quale misura debba contribuire ad un determinato obiettivo, né secondo quale ordine d'importanza.

17. Il regolamento definisce le misure di investimento in maniera flessibile, prevedendo solo pochi requisiti per la concessione del sostegno. Inoltre, le misure possono contribuire a qualsiasi obiettivo globale.

18. Nei nove programmi degli Stati membri esaminati, la Corte ha riscontrato l'assenza di una strategia chiara. Alcuni programmi non identificano chiaramente gli obiettivi perseguiti, né secondo quale ordine prioritario siano affrontati dalla misura in causa. Altri programmi indicano determinati obiettivi, ma attuano misure che conseguono obiettivi diversi. Ciò rende poco trasparenti le decisioni prese in materia di politiche; in altri termini, non è chiaro quanto denaro venga utilizzato per un determinato scopo. Il riquadro n. 1 fornisce al riguardo alcuni esempi.

Riquadro n. 1
Stessa misura per obiettivi diversi

Una delle misure contenute nel programma spagnolo per migliorare le strutture agricole nelle zone dell'Obiettivo 1 è l'investimento nelle aziende agricole. L'obiettivo identificato nel programma è l'aumento del reddito agricolo, nonché il miglioramento delle condizioni di vita, lavoro e produzione. Tuttavia, dall'audit è emerso che gli obiettivi effettivamente conseguiti erano diversi a seconda della localizzazione dell'investimento. Nelle zone con agricoltura produttiva, tale misura contribuisce all'obiettivo del miglioramento della competitività agricola. Nelle zone montane, invece, la misura offre sostegno alle aziende agricole di piccole dimensioni e non competitive, al fine di stabilizzare la popolazione rurale. Il programma non stanziava risorse specifiche per questi diversi obiettivi. Non sono previsti target specifici per i due diversi obiettivi perseguiti da tale misura e non vi è alcun controllo sull'importo dei fondi spesi per ciascuno dei diversi obiettivi o in ciascun tipo di zona.

La misura relativa alla gestione delle risorse idriche in agricoltura e alla ricomposizione fondiaria rappresenta il 70 % del contributo FEAOG al programma portoghese "Lisbona e Valle del Tago". L'obiettivo identificato nel programma è "lo sviluppo di un'agricoltura moderna e competitiva, quale elemento fondamentale per lo sviluppo delle zone rurali". L'audit ha tuttavia riscontrato che la misura sostiene l'ammodernamento delle reti di irrigazione in zone fertili, nonché la creazione di nuove reti di irrigazione con contestuale ricomposizione fondiaria e realizzazione di infrastrutture in zone con una struttura agricola carente (appezzamenti molto piccoli, impianti di irrigazione obsoleti). La misura ha due diversi obiettivi: potenziare la competitività delle zone altamente produttive e stimolare le attività agricole nelle zone rurali minacciate dall'esodo. Il programma non indica in che misura l'intervento risponderà all'uno o all'altro obiettivo. Un unico progetto localizzato in una zona densamente popolata ha assorbito il 29 % dell'intero contributo del FEAOG al programma.

Obiettivi non chiari

La ricomposizione fondiaria è generalmente interpretata come riorganizzazione dei lotti per migliorare le strutture agricole e, dunque, la redditività economica delle aziende agricole. Nell'ambito del PSR olandese, questa voce dell'elenco dell'articolo 33 è la misura finanziariamente più importante. L'assenza di una descrizione dettagliata nel regolamento sullo sviluppo rurale consente ai Paesi Bassi di utilizzare questa voce come strumento per permettere allo Stato di acquistare terreni per lo sviluppo naturalistico. Il PSR approvato dalla Commissione mostra che, dell'importo stanziato per questa voce, 87 milioni di euro dovrebbero contribuire all'obiettivo di un'agricoltura sostenibile e 16 milioni di euro all'obiettivo naturalistico e paesaggistico. L'audit della Corte ha tuttavia rilevato che, in realtà,

l'86 % dei fondi aveva come obiettivo principale lo sviluppo naturalistico e soltanto il 14 % era destinato all'agricoltura sostenibile. La flessibilità del regolamento permette questo tipo di situazione. Ne scaturisce una politica che non consente di stabilire con chiarezza a quale obiettivo i fondi abbiano contribuito.

Un approccio coerente allo sviluppo rurale

Osservazione 2

I programmi degli Stati membri si concentrano in larga misura sul settore agricolo e non tengono sufficientemente conto delle caratteristiche della zona geografica sostenuta.

19. Al livello degli Stati membri, gli obiettivi generali definiti dagli articoli 33, 158 e 160 del Trattato riconoscono due esigenze. In primo luogo, vi è la necessità di far fronte alle carenze strutturali, di ridurre le disparità di reddito tra zone rurali e urbane nonché la disoccupazione rurale, di migliorare la competitività del settore primario e di promuovere maggiori opportunità economiche nelle zone rurali. In secondo luogo, a causa delle minacce che gravano sulla redditività e il dinamismo di molte comunità rurali, dovute alle scarse opportunità economiche, vi è il bisogno di mantenere la redditività delle comunità rurali, nonché di sostenere nuove attività e agevolare l'erogazione di servizi rurali. Gli Stati membri si trovano di fronte a una serie più ampia di sfide, tra cui una maggiore consapevolezza riguardo alla qualità dei prodotti, al benessere degli animali e alle preoccupazioni ambientali.

20. Per rispondere a queste molteplici esigenze, sono stati sviluppati per le zone rurali vari concetti di approcci territoriali, incentrati su una zona geografica e basati su un'analisi socioeconomica e una strategia che struttura esplicitamente i diversi aspetti dello sviluppo rurale rispetto ad altri interventi compiuti nella zona. Vi è inoltre un approccio integrato, vale a dire un approccio

multisetoriale che coinvolge tutti gli attori e tutte le risorse della zona interessata; ciò permette di ottimizzare le sinergie all'interno di un programma, nonché tra diversi programmi realizzati nella zona.

21. Valutazioni indipendenti dello sviluppo rurale, intraprese dalla Commissione, raccomandano un approccio territoriale⁶; nella sua terza relazione sulla coesione economica e sociale, la Commissione conclude che molti problemi delle zone rurali sono di natura territoriale⁷.

22. Le due conferenze europee sullo sviluppo rurale, svoltesi rispettivamente a Cork (1996) e Salisburgo (2003), hanno confermato la pertinenza di un approccio territoriale. A Cork si è infatti sottolineato che "la politica di sviluppo rurale deve essere multidisciplinare nell'ideazione e multisetoriale nell'applicazione e possedere una spiccata dimensione territoriale"⁸. A Salisburgo si è sostenuto che, nelle zone rurali, la politica di sviluppo rurale deve rispondere alle esigenze di una società più ampia e contribuire alla coesione⁹.

23. Numerosi sono gli studi sull'approccio territoriale allo sviluppo rurale che raccomandano tale metodo. Istituti e ricercatori ben noti, tra cui l'OCSE ed ESPON, concludono nelle proprie analisi che un approccio settoriale è meno efficace di un approccio territoriale.

24. L'altro approccio è quello tradizionale incentrato sull'agricoltura o "settoriale", che si concentra unicamente su un settore e non tiene conto delle

⁶ Valutazione *ex post* dei programmi dell'obiettivo 5b 1994-1999, agosto 2003; relazione di sintesi delle valutazioni intermedie 2000-2006, febbraio 2006.

⁷ Un nuovo partenariato per la coesione, terza relazione sulla coesione economica e sociale, febbraio 2004, pag. 29.

⁸ Conclusioni della Conferenza europea sullo sviluppo rurale di Cork, 7-9 novembre 1996.

⁹ Conclusioni della seconda Conferenza europea sullo sviluppo rurale di Salisburgo, 12-14 novembre 2003.

caratteristiche della zona geografica sostenuta. La Corte ha riscontrato che i programmi degli Stati membri adottano prevalentemente quest'ultimo approccio. Gli elementi chiave del programma, come gli obiettivi specifici, l'analisi SWOT, la descrizione della situazione e le misure, sono tutti incentrati sul settore agricolo. I programmi non hanno consentito un orientamento territoriale efficace perché gli elementi necessari mancavano o erano incompleti¹⁰.

25. La Commissione riconosce l'esigenza di promuovere l'innovazione e la diversificazione al di fuori delle aziende agricole tradizionali¹¹. Tuttavia, un'analisi condotta dalla Corte in merito alla spesa per lo sviluppo rurale nel periodo di programmazione corrente mostra che quasi il 90 % della spesa per lo sviluppo rurale è destinata al settore agricolo.

26. Il forte accento posto sull'agricoltura mette a repentaglio il conseguimento di uno degli obiettivi generali del regolamento, vale a dire la riduzione degli squilibri territoriali. Un abbinamento appropriato tra approccio settoriale e territoriale attenuerebbe tale rischio. Un esempio riuscito di integrazione tra approccio settoriale e territoriale è stato riscontrato in Campania (riquadro n. 2), a dimostrazione di come sia possibile applicare un approccio territoriale alla politica di sviluppo rurale dell'Unione europea.

¹⁰ Per esempio, se è contemplata una diagnosi dei problemi delle diverse aree del territorio, si tratta di una diagnosi generale, che non specifica quale problema interessi una determinata zona rurale. Inoltre, la descrizione dei problemi/delle necessità non viene utilizzata per adeguare le misure di sviluppo rurale alle esigenze delle diverse zone.

¹¹ Newsletter della Commissione "Lo sviluppo rurale al servizio della crescita e dell'occupazione", 2005.

Riquadro n. 2
Elementi di un parziale approccio territoriale nel programma italiano per la Campania

Il programma per la Campania comprende i seguenti elementi di un approccio territoriale:

- *Descrizione e diagnosi appropriate del territorio. Il programma opera una distinzione tra due ampie zone con problemi diversi: zone con agricoltura intensiva e "zone rurali". Le ultime sono definite utilizzando criteri differenti e hanno una densità di popolazione media di 127 abitanti/km², rispetto ai 1 239 abitanti/km² al di fuori di tali zone, e un tasso di occupazione agricola del 22 %, rispetto al 6 % del resto della regione.*
- *Le misure che applicano un approccio settoriale per prodotto agricolo sono volte a sostenere le aziende agricole e le imprese di trasformazione economicamente redditizie. Esse rappresentano il 23 % del contributo FEAOG. La priorità è attribuita a investimenti in zone che sono particolarmente idonee all'ottenimento del prodotto agricolo in questione. Un'ulteriore priorità è attribuita alle zone montane.*
- *Quattro misure rientranti nell'articolo 33 che affrontano la carenza di servizi di base e promuovono nuove attività, pari al 24 % del contributo del FEAOG, sono attuate unicamente in zone rurali.*
- *La priorità è attribuita a progetti localizzati in zone rurali, rispondendo in tal modo alle esigenze di queste zone e creando sinergie con altri investimenti realizzati nell'area.*

27. Il nuovo regolamento sullo sviluppo rurale, che entrerà in vigore nel 2007, continua a permettere agli Stati membri di adottare un approccio prevalentemente settoriale, concentrandosi soprattutto sul settore agricolo. Non è previsto alcun obiettivo territoriale che punti ad uno sviluppo più equilibrato riducendo le disparità ed evitando squilibri territoriali a livello di Unione europea, Stato membro o regione.

28. Soltanto l'iniziativa Leader, inserita nel nuovo regolamento, ha un approccio territoriale, sebbene anche alcune misure, per la loro natura multisetoriale, presentino alcuni elementi di tale approccio. I fondi disponibili sono tuttavia limitati (la quota minima comunitaria per Leader è pari al 5 % per l'UE-15 e al 2,5 % per i nuovi Stati membri; la percentuale per le misure multisetoriali è del 10 %). Le proposte più ambiziose della Commissione sono state ridotte (per le

misure multisettoriali dal 15 % al 10 %) o respinte (nel caso di una riserva Leader pari al 3 % del bilancio per lo sviluppo rurale). Ciò dimostra che, in pratica, vi è una certa riluttanza a passare dall'approccio settoriale all'approccio territoriale.

Quesito di audit n. 2: I progetti selezionati per beneficiare di un finanziamento comunitario si basano su criteri che affrontano al meglio le esigenze delle zone rurali?

Requisiti e procedure di selezione

Osservazione 3

Mancano condizioni di ammissibilità e procedure di selezione efficaci per orientare i fondi verso le zone geografiche e i beneficiari più bisognosi.

29. Sia il Trattato consolidato che il regolamento sullo sviluppo rurale utilizzano l'espressione "zone rurali". L'articolo 33 è infatti intitolato "promozione dell'adeguamento e dello sviluppo delle zone rurali". Il regolamento, tuttavia, non le definisce, né impone agli Stati membri di stabilire i requisiti che le zone rurali dovrebbero soddisfare (ad esempio, nei rispettivi programmi di sviluppo rurale). Quanto ai programmi degli Stati membri esaminati, la Corte ha riscontrato che tre di essi non contenevano alcuna definizione di zone rurali, cinque fornivano una definizione non applicata e soltanto un programma (Campania) ha effettivamente applicato la propria definizione di zone rurali.

30. Il regolamento, inoltre, non impone agli Stati membri di adeguare le misure previste nei loro programmi alle esigenze delle zone rurali. Tale adeguamento potrebbe essere operato individuando le zone con le esigenze più pressanti, quindi stanziando fondi a favore delle zone rurali a seconda del fabbisogno (bilanci specifici, differenziazioni delle percentuali di aiuti, limitazione delle misure a determinate zone e così via).

31. In generale, gli Stati membri non hanno adottato tale procedura nei rispettivi programmi. Quasi tutte le misure sono applicate nell'intero territorio oggetto del programma, senza tener conto del diverso livello di necessità delle zone rurali.

32. Anche tra i progetti che soddisfano i requisiti, alcuni risultano migliori di altri nel rispondere alle esigenze delle zone rurali. Per esempio, se un progetto di investimento crea un maggior numero di posti di lavoro nelle zone rurali rispetto ad un altro, a parità di condizioni, il primo progetto è preferibile. I fondi disponibili sono limitati: per una maggiore efficacia, dovrebbero pertanto essere assegnati prioritariamente in funzione delle necessità.

33. L'audit della Corte ha rilevato che gli Stati membri generalmente non applicano procedure efficaci per selezionare i progetti che meglio rispondono alle esigenze delle zone rurali. Diversi Stati membri selezionano i progetti sulla base del principio "primo arrivato, primo servito". In altri casi, hanno istituito procedure di classificazione, poi non applicate o basate in parte su criteri non pertinenti. Soltanto uno dei nove programmi esaminati ha applicato procedure efficaci. Il riquadro n. 3 fornisce alcuni esempi.

Riquadro n. 3
Esempi di applicazione inefficace dei metodi di selezione e classificazione

Di seguito vengono forniti alcuni esempi di criteri non pertinenti per rispondere alle esigenze delle zone rurali:

- *In Catalogna, per la misura relativa alla trasformazione e alla commercializzazione, vengono assegnati dei punti ai progetti proposti sulla base del tempo trascorso dal momento in cui il beneficiario ha ottenuto l'ultima sovvenzione. Tale criterio è volto a far sì che gli aiuti raggiungano un maggior numero di beneficiari anziché permettere di scegliere i progetti che meglio rispondono alle esigenze delle zone rurali. In Francia, per la stessa misura, nessuno dei criteri di selezione fa riferimento alla localizzazione dell'investimento.*
- *Nella Bassa Sassonia, soltanto uno dei cinque criteri utilizzati per selezionare i villaggi nell'ambito del programma regionale per il "rinnovamento dei villaggi" tiene conto della ruralità del villaggio. Uno di questi criteri è la situazione finanziaria del comune: è necessario che il comune abbia una capacità finanziaria sufficiente*

per essere in grado di svolgere le azioni con celerità ed efficacia, il che rende la misura più idonea ai comuni delle zone urbane anziché a quelli delle zone rurali, in quanto questi ultimi sono generalmente più deboli da un punto di vista finanziario.

34. L'audit ha anche rilevato il rischio che i beneficiari maggiormente informati, meglio organizzati e più ricchi possano accedere più agevolmente ai fondi comunitari. Per le misure di investimento, i progetti finanziati sono proposti da privati e comuni che devono cofinanziare parte dell'investimento. Sono stati individuati esempi in cui gli aiuti si concentrano sui beneficiari e nelle zone economicamente più forti anziché nelle zone più rurali. I riquadri nn. 3 e 4 citano casi in cui gli squilibri regionali si sono accentuati anziché diminuire.

Riquadro n. 4
Concentrazione degli aiuti sui beneficiari privati e pubblici più forti

In Emilia Romagna, vengono sostenute soltanto aziende agricole con un reddito minimo per unità lavorativa/anno di circa 10 000 euro per le zone svantaggiate e circa 15 000 euro per le altre zone. Il 50 % delle aziende agricole ha un reddito inferiore a 5 000 euro. In generale, si tratta di piccole aziende agricole. Il 12 % delle aziende agricole più grandi della regione (più di 20 ettari) ha assorbito il 41 % delle sovvenzioni.

La voce "gestione delle risorse idriche in agricoltura" dell'articolo 33 è finanziariamente la misura più importante del programma spagnolo per il miglioramento delle strutture agricole nelle regioni dell'Obiettivo 1. La maggior parte dei fondi di tale misura (76 %) è utilizzata per ammodernare reti di irrigazione esistenti. Le zone irrigate coprono grossomodo il 12 % della superficie totale delle regioni dell'Obiettivo 1 e sono più densamente popolate e competitive delle zone non irrigate. La gente si è insediata in tali zone perché le zone irrigate sono, in media, sei volte più produttive delle zone non irrigate, il che ha portato ad una situazione in cui la maggioranza dei fondi è concentrata nel 12 % della superficie ubicata nella posizione più favorevole. Solo una piccola percentuale degli aiuti (circa il 20 %) è stata destinata ad aree definite spopolate (<38,5 abitanti/km²).

Effetto inerziale

Osservazione 4

La mancanza di un orientamento efficace comporta anche il rischio di maggiori effetti inerziali, che riducono l'efficacia degli aiuti.

35. Si verifica un effetto inerziale quando un investimento sarebbe stato realizzato anche senza aiuti. In tali circostanze, gli effetti, come la crescita dell'azienda o i posti di lavoro creati, si sarebbero comunque prodotti. Il sostegno agli investimenti è della massima efficacia quando l'investimento non sarebbe stato realizzato e gli effetti desiderati non si sarebbero prodotti senza aiuti. Tuttavia, un certo livello inerziale può ritenersi inevitabile, in quanto i beneficiari devono essere pronti a intraprendere progetti di investimento.

36. La Commissione riconosce l'esistenza dell'effetto inerziale¹², confermato anche dall'audit della Corte. Alcuni esempi riscontrati sono riportati nel riquadro n. 5. Effetti inerziali elevati sono altresì segnalati da valutazioni indipendenti.

Riquadro n. 5 **Esempi di effetto inerziale**

Sono state visitate due aziende agricole che hanno ricevuto aiuti per progetti rientranti nella misura relativa all'investimento nelle aziende agricole in Emilia Romagna. Ambedue i titolari hanno dichiarato che avrebbero comunque realizzato gli investimenti, anche se non fosse stato concesso loro il sostegno pubblico. Inoltre, entrambi disponevano di risorse finanziarie sufficienti e hanno scelto di realizzare ulteriori investimenti (non cofinanziati dall'Unione europea) per importi in un caso pari al quintuplo del progetto finanziato e nell'altro pari alla metà del progetto sostenuto.

In Catalogna, fino al 2005 non si sono applicati criteri di priorità per la misura relativa al miglioramento delle condizioni di trasformazione e di commercializzazione dei prodotti agricoli e tutte le domande

¹² DG AGRI - Factsheet - New Perspectives for EU Rural Development, pag. 7.

ammissibili sono state cofinanziate. Poiché i fondi erano insufficienti per farlo in base alla percentuale di cofinanziamento pubblico prevista nel PSR, il tasso è stato notevolmente ridotto ad una media del 15 %. Ciò ha aumentato la probabilità di un effetto inerziale, in quanto i beneficiari hanno dovuto finanziare essi stessi l'85 % del progetto. Per due delle tre imprese visitate, i rendiconti annuali relativi agli esercizi successivi al completamento del progetto cofinanziato dell'Unione europea indicavano che le imprese avevano realizzato ulteriori investimenti per importi superiori agli investimenti cofinanziati dall'Unione europea.

37. Per ridurre il rischio di effetti inerziali, occorre un migliore orientamento delle risorse. Inoltre, la Commissione ha prestato scarsa attenzione, se non nulla, all'identificazione di fattori che consentono di predire tali effetti. Per esempio, è risultato che l'effetto inerziale è generalmente maggiore se gli investimenti sono stati realizzati da aziende più grandi, ma inferiore in caso di investimenti a favore dell'ambiente. Tali fattori potrebbero dunque essere presi in considerazione per orientare l'assistenza.

38. Vi è un nesso tra, da un lato, la redditività di un'impresa e la sostenibilità dell'investimento e, dall'altro, l'effetto inerziale. La Corte dei conti ritiene tuttavia che la Commissione si sia troppo concentrata sulla sostenibilità, accettando con eccessiva facilità un rischio di inerzia elevato.

39. Tale situazione è esemplificata in maniera eloquente dagli investimenti nelle aziende agricole della regione belga delle Fiandre, che vedono esclusa quasi la metà delle aziende agricole in ragione dell'applicazione del requisito della redditività economica. Tale condizione è stata applicata richiedendo un reddito per lavoratore a tempo pieno di almeno 21 577 euro. I valutatori del programma sono giunti alla conclusione che in questo modo sono state escluse aziende che avevano bisogno di sostegno e per le quali gli effetti di inerzia erano inferiori.

Quesito di audit n. 3: I progetti sono stati attuati nelle zone rurali e hanno avuto un impatto?

Localizzazione dei progetti

Osservazione 5

Una parte significativa della spesa è erogata in zone che non sono preminentemente rurali, a scapito dei fondi disponibili per quelle che lo sono realmente.

40. La Commissione dispone di scarse informazioni sulla localizzazione dei risultati e degli impatti degli investimenti nel campo dello sviluppo rurale (cfr. paragrafo 61). La Corte ha selezionato un campione rappresentativo di 300 progetti FEAOG, classificandoli, in base alla localizzazione, in categorie di ruralità. L'operazione è stata eseguita utilizzando quattro dei migliori criteri di riferimento indipendenti disponibili per i quali esistono dati che consentono di ripartire tutte le zone del territorio dell'Unione europea in zone urbane e rurali. Sono stati utilizzati i seguenti parametri di riferimento (ulteriori dettagli sono riportati nell'**allegato 2**):

- a) classificazione o meno della zona come zona rurale nel precedente periodo di programmazione (1994-1999). Nel periodo in questione, le misure dell'articolo 33 nelle zone non rientranti nell'Obiettivo 1 venivano attuate unicamente in alcune zone, dette "Obiettivo 5b", che dovevano soddisfare alcuni criteri di ruralità ed essere approvate dalla Commissione;
- b) classificazione della zona come NUTS 3 nella tipologia ESPON, sviluppata nell'ambito del programma ESPON, gestito congiuntamente da Commissione e Stati membri;
- c) ruralità relativa della zona NUTS 3 in base alle definizioni nazionali disponibili a fini statistici;

- d) classificazione della zona come NUTS 3 nella tipologia OCSE, basata sulla densità di popolazione e generalmente applicata per le analisi internazionali dal 1994.

41. La **tabella 2** riporta i risultati della classificazione dei 300 investimenti per ciascun criterio di riferimento. La tabella indica che, per le regioni non rientranti nell'Obiettivo 1, a seconda della tipologia usata, tra il 29 % (OCSE) e il 55 % (vecchia classifica Obiettivo 5b) della spesa è destinato a zone non rurali. Per le regioni Obiettivo 1, tra il 9 % (OCSE) e il 22 % (definizione nazionale) del sostegno allo sviluppo rurale va a zone non rurali.

42. Rispetto al precedente periodo di programmazione (1994-1999), il sostegno agli investimenti nello sviluppo rurale per le zone rurali (ex Obiettivo 5b) è calato del 50 % in termini assoluti (circa 1 500 milioni di euro) e del 70 % in termini relativi¹³, e ciò malgrado un aumento considerevole del bilancio per lo sviluppo rurale. Questo dimostra che la mancata attribuzione di priorità alle zone rurali, consentita dal regolamento, è andata a scapito dei fondi disponibili per queste zone.

Tabella 2 – Localizzazione degli investimenti per lo sviluppo rurale all'interno di un campione rappresentativo di 300 progetti FEAOG

Popolazione campione	Ex Obiettivo 5b		Tipologia ESPON			Definizione nazionale			Tipologia OCSE		
	No	Si	Urbana	Media	Rurale	Urbana	Media	Rurale	Urbana	Media	Rurale
Regioni non rientranti nell'Obiettivo 1	55 %	45 %	47 %	29 %	25 %	44 %	7 %	49 %	29 %	38 %	33 %
Regioni dell'Obiettivo 1	N/D	N/D	21 %	53 %	26 %	22 %	2 %	76 %	9 %	43 %	48 %

¹³ Fonte: Analisi da parte della Corte dei dati contabili della Commissione.

43. Per i 300 progetti è stata analizzata anche la densità di popolazione. La tabella sottostante riporta, per ciascuna popolazione campione, la densità di popolazione media della zona dell'investimento (LAU 2 è il livello amministrativo "minimo", come il comune, NUTS 3 è la zona amministrativa più grande, come la provincia). Per tutti i tipi di misure di investimento esaminati, sia le zone LAU 2 che quelle NUTS 3 registrano, in media, una densità di popolazione superiore alla media europea di 120 abitanti per chilometro quadrato. I dati per le regioni dell'Obiettivo 1 dovrebbero essere raffrontati alla densità di popolazione media delle zone dell'Obiettivo 1, che è pari a 81 abitanti/km².

Tabella 3 – Densità di popolazione media nelle zone di attuazione degli investimenti nello sviluppo rurale, in base a un campione rappresentativo di 300 progetti FEAOG

Popolazione campione	Densità di popolazione nella zona dove è localizzato l'investimento (ab./km ²)	
	LAU 2	NUTS 3
Regioni non rientranti nell'Obiettivo 1	259	242
Regioni dell'Obiettivo 1	237	246

44. La pertinenza di tale analisi deriva dalla correlazione tra densità di popolazione e andamento economico. Più la densità di popolazione è elevata, più aumenta il PIL pro capite. Dai risultati della **tabella 3** si evince che gli investimenti nello sviluppo rurale sono realizzati, in media, in zone LAU 2 e NUTS 3 che registrano un PIL pro capite superiore alla media comunitaria.

45. Una caratteristica della classificazione ESPON consiste nel fatto che le zone definite urbane nella sua tipologia registrano il PIL più elevato, e sono quindi più ricche. I risultati del campione mostrano dunque che una parte considerevole della spesa per le misure esaminate (47 % per le regioni non rientranti nell'Obiettivo 1, 21 % per le regioni dell'Obiettivo 1) è assorbita dalle zone con il PIL più alto, in contrasto con l'obiettivo di ridurre gli squilibri territoriali (cfr. paragrafo 6).

46. I risultati sono particolarmente significativi per le regioni dell'Obiettivo 1, che nel complesso sono le zone più povere dell'Unione europea. Per quanto concerne la densità media di popolazione nelle aree in cui sono realizzati gli investimenti, le regioni rientranti nell'Obiettivo 1 sono molto simili alle regioni non contemplate da tale Obiettivo (cfr. **tabella 3**). Ciò indica che gli investimenti sono concentrati nelle zone più ricche delle regioni dell'Obiettivo 1.

Risultati e impatti dei progetti esaminati in loco

Osservazione 6

Non è stato sempre possibile identificare gli effetti dei progetti, ma nei casi in cui ciò è risultato possibile i principali fattori che ne hanno rafforzato l'efficacia sono stati la sinergia con altri progetti e la localizzazione in zone rurali.

47. Nell'ambito dell'analisi dei 31 progetti esaminati durante le visite negli Stati membri, l'audit ha inteso rispondere al quesito "quali sono stati i risultati del progetto e quali sono state le variabili fondamentali che li hanno determinati?". Le foto che seguono danno un'idea dei quattro progetti controllati. L'**allegato 3** fornisce una descrizione più dettagliata di tali progetti, che illustrano i punti riportati di seguito. I risultati esposti nel prosieguo non sono estrapolabili perché il campione è stato selezionato su base discrezionale, con l'intento di includere esempi di buone prassi.

Punto 1 - Effetti (risultati e impatti) non sempre identificabili

48. Per 10 progetti esaminati sono stati constatati risultati e impatti evidenti. Per altri 15 progetti¹⁴, sono stati riscontrati solo alcuni degli effetti attesi. Per i 6 progetti restanti¹⁵, gli effetti constatati sono scarsi, se non nulli. Generalmente

¹⁴ Progetti 1-5, 7-9, 16, 18, 19, 22, 23, 30 e 31 (cfr. **allegato 1**):

¹⁵ Progetti 12, 15, 17, 20, 26 e 27 (cfr. **allegato 1**).

tali informazioni non sono state raccolte dagli Stati membri i quali, in alcuni casi, hanno affermato che tale compito spettava ai valutatori.

Punto 2 - I progetti sono più efficaci quando si crea una sinergia

49. Per 20 progetti esaminati si sono riscontrati effetti sinergici. Ciò significa che i progetti non sono stati realizzati isolatamente, ma in collegamento con altri. Di norma, ciò è stato possibile perché i progetti rientravano in un concetto più ampio, per esempio una strategia di sviluppo locale (per lo sviluppo di villaggi o del turismo). Per gli 11 progetti restanti¹⁶ non sono stati identificati effetti sinergici. La Corte ha rilevato che i progetti isolati, senza alcun collegamento con altri, hanno avuto un impatto minore e sono stati meno efficaci.

50. Non sempre gli Stati membri richiedono che i progetti si collochino in un concetto più ampio o in un piano di sviluppo locale. In tali circostanze, soprattutto per quel che riguarda le misure dell'articolo 33, un corretto orientamento potenzierebbe l'efficacia dell'aiuto.

Punto 3: Localizzazione e impatto nelle zone rurali

51. Per tutti i progetti esaminati, gli effetti principali si sono prodotti nelle immediate vicinanze dell'investimento. Soltanto 7 progetti¹⁷ hanno avuto un impatto anche su una zona più vasta.

52. Per 19 progetti esaminati, risultati e impatti hanno contribuito positivamente allo sviluppo di zone rurali. Tuttavia, per i 12 progetti restanti, la Corte non ha riscontrato un siffatto contributo positivo: in 6 casi sono stati rilevati effetti limitati o nulli (cfr. paragrafo 48); negli altri 6 casi¹⁸ i progetti erano localizzati in

¹⁶ Progetti 1, 2, 3, 4, 7, 8, 9, 12, 17, 20 e 31 (cfr. allegato 1).

¹⁷ Progetti 5, 6, 7, 8, 9, 10 e 11 (cfr. allegato 1).

¹⁸ Progetti 7, 8, 11, 18, 24 e 25 (cfr. allegato 1).

una zona urbana o non rurale. Questi progetti hanno un impatto nettamente inferiore sullo sviluppo rurale e non costituiscono quindi una risposta efficace ai problemi delle zone rurali.

Foto 1

Progetto n. 15, costruzione di una torre di osservazione nel Brandeburgo

Foto 2

Progetto n. 11, acquisto di terreni agricoli da parte dello Stato nei Paesi Bassi

Foto 3

Progetto n. 19, miglioramento del centro del villaggio di Kirchwahlingen nella Bassa Sassonia

Foto 4

Progetto n. 22, ammodernamento di acquedotti in calcestruzzo con un impianto di pompe e condotte sotterranee in Spagna

Quesito di audit n. 4: Realizzazioni, risultati e impatti sono opportunamente monitorati e valutati?

Quadro generale e attuazione del sistema di monitoraggio e valutazione

Osservazione 7

L'attuazione del sistema di monitoraggio e valutazione da parte della Commissione e degli Stati membri non fornisce informazioni adeguate e affidabili sulle realizzazioni, i risultati e gli impatti degli investimenti nello sviluppo rurale.

53. La struttura del sistema di monitoraggio e valutazione è definita nella base giuridica, che peraltro prevede l'inserimento nei PSR degli obiettivi operativi e degli impatti attesi, ove possibile quantificati in termini di stime utilizzabili nel corso del monitoraggio e della valutazione.

54. Quanto al monitoraggio, in base alla normativa gli Stati membri devono presentare alla Commissione relazioni annuali sullo stato di avanzamento, che indichino tra l'altro il progresso compiuto dalle misure rispetto agli obiettivi. A tal fine, si dovrebbero utilizzare, per quanto possibile, gli indicatori comuni definiti nelle linee guida stilate dalla Commissione. Sulla base degli indicatori comuni forniti dagli Stati membri, la Commissione redige periodicamente una relazione di sintesi.

55. Sono effettuati tre tipi di valutazione: *ex ante* (nella fase di pianificazione del programma), intermedia (entro e non oltre il 31 dicembre 2003, con un eventuale aggiornamento, se del caso, dopo due anni) ed *ex post* (entro il 31 dicembre 2008). La Commissione ha commissionato ad alcuni valutatori la stesura di relazioni che espongano in sintesi i risultati delle valutazioni *ex post* elaborate dagli Stati membri per il precedente periodo di programmazione (disponibili nel 2003) nonché delle valutazioni intermedie del periodo in corso.

56. Considerando che le modifiche proposte dalla Commissione per il nuovo periodo di programmazione permetteranno di ovviare ad alcune attuali carenze, la Corte ritiene che la struttura generale del sistema di monitoraggio e di valutazione sia, nel complesso, adeguata.

57. La Corte ha analizzato l'attuazione del sistema di monitoraggio e valutazione da parte della Commissione e degli Stati membri e ha riscontrato che né la Commissione né gli Stati membri sorvegliano e valutano adeguatamente le realizzazioni, i risultati e gli impatti degli investimenti nello sviluppo rurale. Ciò significa che essi non dispongono di informazioni sufficienti per gestire efficacemente le misure di investimento.

58. Sono state constatate alcune deficienze:

- a) nei programmi degli Stati membri, gli obiettivi a livello dei progetti e delle misure, gli indicatori e i target sono generalmente definiti in maniera inappropriata;
- b) anche laddove gli indicatori sono stati definiti in maniera appropriata, diversi Stati membri - pur avendone la possibilità - non hanno raccolto e fornito i dati relativi ai risultati dei progetti;
- c) in molti casi in cui i dati erano stati forniti, gli indicatori di realizzazione, risultato e impatto non sono risultati affidabili. Le realizzazioni dell'UE erano sopravvalutate a causa dell'inclusione dei cofinanziamenti nazionali e della duplice comunicazione dei medesimi risultati. I dati, inoltre, erano basati su previsioni o stime e, in generale, non erano stati sottoposti a verifica da parte delle amministrazioni nazionali;
- d) la Commissione ha chiesto che i dati si basino sugli impegni e non sui pagamenti; non vi è dunque un collegamento diretto con gli importi corrisposti e, di conseguenza, con le informazioni finanziarie. Ciò significa, peraltro, che i dati non corrispondono alla realtà e che le realizzazioni e i

risultati sono notificati troppo precocemente o sovradichiarati (ad esempio in caso di annullamento dei progetti);

- e) quanto all'articolo 33, data la grande varietà di progetti, la Commissione non ha fornito indicatori comuni pertinenti per quanto concerne le realizzazioni. Le relazioni non indicano quale sia effettivamente l'oggetto del finanziamento.

59. Tali lacune incidono dunque sulle relazioni annuali stilate dagli Stati membri riguardo allo stato di avanzamento dei progetti, nelle quali si forniscono i dati. Gli indicatori comuni di tali relazioni costituiscono la base delle relazioni di sintesi della Commissione concernenti il monitoraggio dello sviluppo rurale nell'Unione europea, relazione richiesta dal Consiglio Agricoltura. L'ultima relazione, relativa al triennio 2001-2003, preparata nel mese di maggio 2005, è incentrata sull'attuazione finanziaria e fornisce pochi dati sul monitoraggio delle realizzazioni e dei risultati. La relazione non è completa, in quanto i dati per le regioni dell'Obiettivo 1 non erano disponibili. Inoltre, non può essere raffrontata al 2000 perché nel 2001 la Commissione ha modificato gli indicatori e le cifre aggiornate per il 2000 sono disponibili solo in parte.

60. Le lacune descritte (cfr. paragrafo 58) incidono altresì sulle relazioni di valutazione. Un ulteriore problema riguardante le valutazioni è la scarsa pertinenza del "questionario valutativo comune". Si tratta di un questionario con criteri e indicatori di valutazione elaborato dalla Commissione e previsto dalla normativa applicabile. Orbene, l'audit della Corte ha riscontrato che alla maggioranza dei quesiti i valutatori non danno risposta perché la maggior parte delle domande, dei criteri e degli indicatori non sono pertinenti e, quando lo sono, i dati non sono disponibili o quantificabili.

61. Il monitoraggio e la valutazione forniscono solo informazioni limitate in merito alla localizzazione delle realizzazioni, dei risultati e degli impatti, informazioni che invece sarebbero necessarie per appurare se le misure consentano di far fronte ai problemi delle zone rurali più bisognose. Tali

informazioni costituirebbero il completamento logico dell'orientamento e consentirebbero di misurare l'efficacia del sostegno.

62. Per diversi anni, l'approccio della Commissione ad una sana gestione finanziaria si è fondato su procedure di gestione basate sulle attività, approccio che, nel complesso, fornisce indicatori sulle realizzazioni e gli impatti dello sviluppo rurale. Tali indicatori, tuttavia, non consentono di avere una visione chiara di ciò che è stato finanziato e conseguito. Gli indicatori di realizzazione descrivono le attività previste della Commissione e l'unico indicatore pertinente per quanto concerne l'impatto delle misure di investimento è la spesa per lo sviluppo rurale rispetto alla spesa complessiva del FEAOG.

63. Il modo in cui il sistema di monitoraggio e valutazione è attuato ha portato ad una situazione in cui le relazioni fornite non presentano un quadro affidabile delle realizzazioni, dei risultati e degli impatti degli investimenti nello sviluppo rurale. Non è chiaro che cosa sia stato finanziato (realizzazioni) e conseguito (risultati, impatti), né come abbia contribuito ad affrontare i problemi delle zone rurali.

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

64. La Corte ha rilevato che mancavano le principali informazioni necessarie per appurare se le misure di investimento nello sviluppo rurale affrontino efficacemente o meno i problemi delle zone rurali. Essa, pertanto, non ha potuto valutare quali fondi abbiano contribuito a conseguire un determinato obiettivo. L'indisponibilità di tali informazioni è in parte dovuta al regolamento sullo sviluppo rurale, che offre una vasta gamma di misure volte alla realizzazione di obiettivi generici. Inoltre, i programmi degli Stati membri non risultavano contenere strategie chiare per affrontare i problemi delle zone rurali (cfr. paragrafi 16-18).

- Per il prossimo periodo di programmazione, la Commissione dovrebbe dunque garantire che, nel momento in cui adotta i programmi di sviluppo

rurale, gli Stati membri abbiano identificato strategie chiare correlate a obiettivi specifici, che consentano la valutazione del rapporto costo/efficacia degli investimenti.

65. I programmi degli Stati membri che attuano le misure di sviluppo rurale si concentrano in larga misura sul sostegno al settore agricolo, limitandosi dunque ad uno degli obiettivi generali del regolamento, vale a dire contribuire al raggiungimento degli obiettivi della PAC. Questo concentrare l'attenzione sull'agricoltura mette a repentaglio il conseguimento dell'altro obiettivo generale del regolamento, ossia contribuire alla coesione economica e sociale delle zone rurali, obiettivo al quale risponderebbe meglio l'approccio territoriale utilizzato per altri fondi strutturali (cfr. paragrafi 19-26).

- Nello stabilire le disposizioni per il periodo di programmazione 2007-2013, occorre prestare la dovuta attenzione all'equilibrio tra i due principali obiettivi del regolamento, vale a dire l'obiettivo riguardante la PAC e quello volto a ridurre gli squilibri territoriali.

66. Il regolamento non contiene una definizione di zone rurali, né stabilisce i requisiti che esse devono soddisfare; gli Stati membri non sono tenuti a definire le zone rurali nei loro programmi di sviluppo rurale e vi è una carenza di requisiti e procedure di selezione efficaci per orientare i fondi verso le zone geografiche e i beneficiari più bisognosi (cfr. paragrafi 29-34).

- Per questioni di efficacia, la Commissione dovrebbe fare in modo che i programmi degli Stati membri stabiliscano, per lo stanziamento dei fondi, un ordine di priorità basato sulle esigenze. Una classificazione di questo tipo risulterebbe più agevole se le zone e i beneficiari più bisognosi fossero identificati più chiaramente.

67. La Commissione dispone di scarse informazioni sulla localizzazione dei risultati e degli impatti degli investimenti. La Corte ha riscontrato che una parte cospicua della spesa è erogata a zone che non sono preminentemente rurali;

inoltre, rispetto al precedente periodo di programmazione, il sostegno agli investimenti per le zone rurali è notevolmente diminuito (cfr. paragrafi 40-46).

- Nell'approvare i programmi di sviluppo rurale, la Commissione dovrebbe accertarsi che gli Stati membri abbiano chiaramente indicato e motivato la scelta delle zone in cui gli investimenti sono più necessari.

68. Quanto a risultati e impatti dei progetti esaminati in loco, si è rilevato che è difficile stabilirne l'effetto; tuttavia, i fattori che hanno influito positivamente sull'efficacia sono stati la sinergia con altri progetti e la localizzazione in zone rurali (cfr. paragrafi 47-53).

- La Commissione dovrebbe incoraggiare gli Stati membri ad analizzare i principali fattori che influiscono sulla riuscita dei progetti di investimento e divulgare esempi di buone prassi.

69. Il sistema di monitoraggio e valutazione non fornisce alla Commissione e agli Stati membri informazioni sufficienti e affidabili sulle realizzazioni, i risultati e gli impatti (cfr. paragrafi 53-63).

- La Commissione dovrebbe provvedere affinché la raccolta dei dati e la presentazione delle relazioni siano migliorate, al fine di essere maggiormente informata sull'efficacia degli investimenti.

La presente relazione è stata adottata a Lussemburgo, nella riunione del 28 giugno 2006.

Per la Corte dei conti

Hubert WEBER
Presidente

ALLEGATO 1**ELENCO DEI PROGETTI ESAMINATI NEGLI STATI MEMBRI**

N. rif.	Stato membro e programma	Misura - Regolamento (CE) n. 1257/1999						Breve descrizione del progetto
		Investimenti nelle aziende agricole	Miglioramento delle condizioni di trasformazione e di commercializzazione	Misure previste all'articolo 33				
				Ricomposizione fondiaria	Rinnovamento e miglioramento dei villaggi e protezione e tutela del patrimonio rurale	Gestione delle risorse idriche in agricoltura	Sviluppo e miglioramento delle infrastrutture rurali connesse allo sviluppo dell'agricoltura	
1	Italia - Emilia Romagna	X						Acquisto di macchinari agricoli, progetto volto alla riduzione dei costi
2	Italia - Emilia Romagna	X						Costruzione di fabbricati agricoli per il ricovero delle macchine, progetto volto alla riduzione dei costi
3	Spagna - PO nazionale	X						Sostegno ad un investimento (sovvenzione, abbuono di interesse e prestito agevolato) presso una piccola azienda agricola a conduzione familiare, con circa 15 vacche
4	Spagna - PO nazionale	X						Sostegno ad un investimento (sovvenzione e abbuono di interesse) presso una cooperativa lattiero-casearia relativamente grande (186 vacche, quota latte 1,2 milioni di kg)
5	Francia - PSR nazionale		X					Investimenti per migliorare il controllo della qualità presso una cooperativa di produzione vinicola
6	Francia - PSR nazionale		X					Investimenti per migliorare e controllare le condizioni igieniche di un macello
7	Spagna - Catalogna		X					Miglioramento delle condizioni sanitarie e risparmio energetico attraverso l'adeguamento del processo di produzione presso un'impresa privata
8	Spagna - Catalogna		X					Costruzione di un nuovo impianto e miglioramento delle condizioni sanitarie attraverso l'adeguamento del processo di produzione presso un'impresa privata
9	Spagna - Catalogna		X					Costruzione di un nuovo impianto e miglioramento delle condizioni sanitarie attraverso l'adeguamento del processo di produzione presso un'associazione di produttori

10	Paesi Bassi – PSR nazionale			X			Acquisto, presso un agricoltore, di 28,6 ettari di terreni agricoli in una zona adibita a riserva naturale
11	Paesi Bassi – PSR nazionale			X			Acquisto, presso il comune di Zaanstad, di 125,6 ettari di terreni in una zona adibita a riserva naturale, utilizzati preminentemente come terreni agricoli
12	Italia - Campania				X		Ristrutturazione di un edificio esistente presso un'azienda agricola isolata con l'impegno di utilizzarlo come struttura "bed and breakfast"
13	Italia - Campania				X		Ristrutturazione di uno spazio aperto (strada e piazza) di un comune per utilizzarlo come spazio sociale
14	Germania - Brandeburgo				X		Ristrutturazione di un castello da utilizzare a fini museali
15	Germania - Brandeburgo				X		Costruzione di una torre di osservazione in acciaio alta 31,5 metri che offre una vista panoramica su un lago e la zona circostante
16	Germania - Brandeburgo				X		Ricostruzione di due ponti e miglioramento di un tratto di strada rurale lungo 1,1 km
17	Germania – Bassa Sassonia				X		Riconversione di un vecchio fabbricato tradizionale in spazio sociale e di incontro
18	Germania – Bassa Sassonia				X		Restauro della recinzione e degli spioventi di una vecchia casa agricola
19	Germania – Bassa Sassonia				X		Costruzione di un parcheggio per autovetture, rifacimento di un manto stradale, creazione di una piazzola di manovra per i camion per gli approvvigionamenti agricoli, riparazione di recinzioni tipiche e realizzazione di panchine per il pubblico
20	Spagna - Catalogna				X		Rinnovamento di una sala riunioni in un comune rurale
21	Germania - Brandeburgo					X	Miglioramento degli argini lungo il fiume Oder e prelievo dell'acqua dal fiume per l'irrigazione
22	Spagna - PSR nazionale					X	Miglioramento e ammodernamento della rete di irrigazione per un'impresa di irrigazione
23	Spagna - PSR nazionale					X	Miglioramento di una zona per un'impresa di irrigazione nell'ambito di un progetto integrato (irrigazione, drenaggio, strade, ecc.)
24	Spagna - PSR nazionale					X	Irrigazione in una zona agricola nelle immediate vicinanze della città di Castellón de la Plana
25	Spagna - PSR nazionale					X	Irrigazione di terreni agricoli nelle vicinanze della città di Sagunto
26	Portogallo - Lisbona e Valle del Tago					X	Costruzione di un nuovo impianto di irrigazione nella zona di due villaggi in una comunità rurale di Tomar
27	Portogallo - Lisbona e Valle del Tago					X	Costruzione di un nuovo impianto di irrigazione in una zona distante 25 km da Lisbona

28	Italia - Campania						X	Rifacimento di strade rurali esistenti, miglioramento dell'accessibilità delle aziende agricole circostanti, miglioramento della comunicazione tra diverse parti del comune e dell'accesso alle strade principali
29	Italia - Campania						X	Rifacimento di strade rurali esistenti, miglioramento dell'accessibilità delle aziende agricole circostanti, miglioramento della comunicazione tra diverse parti del comune e dell'accesso alle strade principali
30	Germania – Bassa Sassonia						X	Creazione di una nuova strada rurale lunga 410 metri
31	Germania – Bassa Sassonia						X	Miglioramento di un tratto di 1,4 km di una strada rurale

ALLEGATO 2**DEFINIZIONI DI ZONE RURALI – PARAMETRI DI RIFERIMENTO UTILIZZATI
AI FINI DELL'AUDIT****1. Zone dell'ex Obiettivo 5b**

A partire dall'entrata in vigore del regolamento sullo sviluppo rurale, il 1° gennaio 2000, il regolamento (CEE) n. 2052/88¹ è stato abrogato. Quest'ultimo, nell'articolo 1, paragrafo 5, definisce l'Obiettivo 5b come inteso a "promuovere lo sviluppo delle zone rurali". Più avanti, l'articolo 11 stabilisce che le zone ammissibili al contributo a titolo dell'Obiettivo n. 5 b) saranno selezionate (...) tenendo conto segnatamente del loro grado di sviluppo rurale, in base al numero delle persone occupate in agricoltura, del loro livello di sviluppo economico e agricolo, della loro situazione periferica e della loro sensibilità all'evoluzione del settore agricolo, in particolare nella prospettiva della riforma della politica agricola comune. Per il periodo di programmazione 1994-1999, la Commissione, seguendo tali criteri, ha approvato 83 zone. La superficie interessata dai programmi dell'Obiettivo 5b copriva il 26 % della superficie dell'Unione europea e il 9 % della sua popolazione.

2. Tipologia ESPON

La relazione finale del progetto 1.1.2 dell'ESPO "Relazioni urbane-rurali in Europa" si interroga sulla pertinenza della suddivisione tra urbano e rurale, sulle modalità con cui si dovrebbe operare tale suddivisione e sui criteri che si dovrebbero adottare in tal senso, nonché sulla sua applicabilità all'elaborazione delle politiche. La relazione elabora una tipologia di regioni in Europa in base a caratteristiche urbane-rurali. La tipologia ESPON si basa su due dimensioni principali, vale a dire il grado di influenza urbana e il grado di intervento umano.

¹ Regolamento (CEE) n. 2052/88 del Consiglio, del 24 giugno 1988, relativo alle missioni dei Fondi a finalità strutturali (GU L 185, 15.7.1988, pag. 9).

L'influenza urbana viene definita in base alla densità di popolazione e allo stato dell'agglomerato urbano principale di ogni zona NUTS 3. Il grado di intervento umano è determinato sulla base della quota relativa di copertura del suolo secondo le principali categorie di copertura del suolo della banca dati CORINE. Le principali categorie sono superfici artificiali, zone agricole e coperture del suolo residue. Ai fini dell'audit, la prima categoria (tipo 1 "influenza urbana elevata, intervento umano elevato") è stata considerata urbana, le categorie da 2 a 5 sono state considerate medie e la categoria 6 è stata considerata rurale.

3. Definizioni nazionali

Poiché i criteri applicati dagli Stati membri sono molto vari, le diverse tipologie, così come sono definite, non sono raffrontabili. Tuttavia, nell'ambito del progetto 1.1.2, l'ESPON ha armonizzato le classificazioni nazionali definendo tre categorie sulla base della media del paese. In base alle definizioni nazionali, ne risulta una tipologia di ruralità relativa suddividibile in tre categorie: ruralità bassa (indice inferiore a 90 rispetto alla media del paese), ruralità media (indice compreso tra 90 e 110) e ruralità alta (indice superiore a 110).

4. OCSE

La classificazione OCSE prevede tre categorie in base alle quali le zone NUTS 3 sono definite urbane se meno del 15 % della loro popolazione vive in zone LAU 2 con una densità di popolazione inferiore a 150 abitanti/km². Una zona NUTS 3 è relativamente rurale se il 15-50 % della sua popolazione vive in zone LAU 2 con una densità di popolazione inferiore a 150 abitanti/km², mentre è rurale se supera il 50 %.

ALLEGATO 3**ESEMPI DI RISULTATI E DI IMPATTI DEI PROGETTI ESAMINATI****Punto 1 – Effetti non sempre identificabili**

Nel Brandeburgo, nell'ambito della misura dell'articolo 33 "rinnovamento e miglioramento dei villaggi e protezione e tutela del patrimonio rurale", è stata costruita una torre di osservazione in acciaio alta 31,5 metri che offre una vista panoramica sul *Senftenberger See* e la zona circostante (cfr. anche **foto 1**). La torre è un ulteriore elemento di attrattiva della zona, ma, a giudizio dei revisori, non è un progetto essenziale. Se non fosse stata realizzata, con tutta probabilità il numero di visitatori sarebbe stato fondamentalmente lo stesso. Non vi sono prove che tale progetto, costato circa 380 000 euro, sviluppi efficacemente la zona rurale. Le autorità del parco sono state in grado di fornire statistiche che indicano il numero di visitatori ripartiti in base alla durata della loro permanenza (visite giornaliere e pernottamenti). Orbene, la costruzione della torre non ha avuto un impatto discernibile su tali cifre e, in ogni caso, qualsiasi tendenza potrebbe essere dovuta ad altri fattori. Pertanto, risultati e impatto della torre sono molto difficili da stabilire e quantificare ed è ancora presto per valutare gli effetti del progetto a medio e a lungo termine.

Punto 2 - I progetti sono più efficaci quando si crea una sinergia

Esempio 1: Sinergia con altri strumenti e obiettivi, parte di una strategia più ampia

Il progetto ha riguardato l'acquisto di terreni agricoli da parte dello Stato nell'ambito della misura dell'articolo 33 per la ricomposizione fondiaria nei Paesi Bassi (cfr. anche **foto 2**). Per questo progetto, i lotti sono stati acquistati negli anni Sessanta dal comune a fini di edificazione; ora (con il cofinanziamento dell'Unione europea) sono stati riacquistati dallo Stato e destinati a progetti di sviluppo naturalistico anziché di urbanizzazione. Nella zona sono stati anche attuati altri

progetti cofinanziati dall'Unione europea, che hanno permesso di conseguire contemporaneamente i due principali obiettivi del PSR: sviluppo naturalistico e sviluppo sostenibile dell'agricoltura. Inoltre, la zona nella quale è stato realizzato il progetto offriva possibilità in termini di attività ricreative acquatiche ed era in fase di realizzazione una pista ciclabile, cofinanziata dall'Unione europea, tra i lotti acquistati e la città di Zaanstad. Il progetto si inseriva in una strategia più ampia di piani nazionali e provinciali e di piani di assetto territoriale dettagliati, il che è particolarmente rilevante ai fini dell'obiettivo naturalistico, ad esempio per la tutela delle specie, che richiede un intervento più vasto di un singolo progetto.

Esempio 2: Sinergia con altri progetti e parte di una strategia più ampia

Nell'ambito della misura dell'articolo 33 "rinnovamento e miglioramento dei villaggi e protezione e tutela del patrimonio rurale", è stato migliorato il centro del villaggio di Kirchwahlingen (Germania) (cfr. anche **foto 3**), mediante la creazione di un parcheggio per autovetture per i visitatori della chiesa e altri, il rifacimento del manto stradale per migliorare il drenaggio delle acque pluviali ed evitare inondazioni, la creazione di una piazzola di manovra per i camion per gli approvvigionamenti agricoli, la riparazione di recinzioni tipiche e la realizzazione di panchine per il pubblico. L'intervento ha valorizzato il villaggio, che si è aperto al turismo e a manifestazioni culturali, inducendo persino alcuni di quelli che l'avevano abbandonato a farvi ritorno. L'inserimento del progetto in un piano più ampio di rinnovamento dei villaggi ha fatto sì che vari rappresentanti locali abbiano avuto la possibilità di partecipare sin dall'inizio con il proprio apporto alla procedura di pianificazione, ivi compresa la fase di definizione delle priorità, per cui sono stati scelti per il villaggio i progetti più necessari. Il progetto è stato integrato da due altri progetti pubblici strettamente correlati e un progetto privato, anch'essi definiti nel piano di rinnovamento dei villaggi. Inoltre, il progetto è rientrato in un concetto più ampio, ossia nei (complessivi) 15 piani di rinnovamento dei villaggi delle tre comunità locali associate (Samtgemeinde). Il villaggio in questione si trova in una zona rurale in cui lo spopolamento ha rappresentato un problema e le infrastrutture erano relativamente deboli. Il

villaggio stava perdendo la sua identità. Tali elementi hanno rafforzato l'impatto del progetto.

Punto 3 – Localizzazione in zone non rurali

Uno dei progetti esaminati per la misura relativa all'irrigazione in Spagna ha comportato un investimento complessivo di 9,9 milioni di euro, cofinanziati dal FEAOG per 2,4 milioni di euro. Il progetto riguardava l'irrigazione di una zona agricola nelle immediate vicinanze di Castellón de la Plana. All'interno della zona agricola o attorno ad essa non vi sono piccoli villaggi e gli agricoltori che beneficiano del progetto vivono a Castellón.

Al centro della zona agricola irrigata passa un'autostrada che porta dalla città al porto di Castellón, coprendo un tratto di circa 5 km. Tra la zona agricola e il Mediterraneo, l'area è prevalentemente edificata. Castellón de la Plana ha una popolazione di circa 147 000 unità e una densità di 1 346 abitanti/km². La città è uno dei centri spagnoli di produzione degli agrumi perché la zona è fertile. È inoltre un importante centro commerciale, con una grande industria petrolchimica, le cui principali attività sono la fabbricazione di piastrelle in ceramica e la pesca.

Castellón de la Plana è una delle 29 città spagnole che hanno beneficiato dell'iniziativa comunitaria URBAN I cofinanziata dall'Unione europea. L'iniziativa comunitaria URBAN è uno strumento della politica di coesione dell'Unione europea dedicato al rinnovamento delle zone urbane e delle zone limitrofe in crisi.

Il progetto comportava l'ammodernamento di una rete di irrigazione in una zona di 895 ettari, sostituendo agli acquedotti esistenti in calcestruzzo un impianto con pompe e condotte sotterranee (cfr. **foto 4**). I risultati principali sono una riduzione considerevole del consumo di acqua, il che rende più efficiente l'agricoltura nella zona, migliorando la qualità e la quantità dei prodotti e, dunque, consolidando l'agricoltura a tempo parziale esistente (secondo l'obiettivo di "*consolidar la agricultura a tiempo parcial*").

Gli esiti di tale progetto contribuiscono dunque al miglioramento della competitività dell'agricoltura e all'ambiente (risparmio di acqua). Tali risultati, tuttavia, sono realizzati in una zona che, sotto vari punti di vista si trova in una delle aree più competitive e meglio posizionate delle zone dell'Obiettivo 1 della Spagna. Castellón de la Plana e le zone agricole nelle vicinanze della città non presentano i problemi tipici delle zone rurali (spopolamento, occupazione elevata in agricoltura e così via). In base a criteri oggettivi, tali zone non possono dunque considerarsi rurali, per cui il finanziamento di questi progetti non contribuisce all'adeguamento e allo sviluppo delle zone rurali, né li promuove.

LA COMMISSIONE RISPONDE ALLA RELAZIONE SPECIALE RELATIVA AGLI INVESTIMENTI NELLO SVILUPPO RURALE: AFFRONTANO EFFICACEMENTE I PROBLEMI DELLE ZONE RURALI?

II. Il successo dell'attuazione delle misure di investimento non dovrebbe essere valutato esclusivamente sulla base del loro impatto sulla soluzione dei problemi delle zone rurali. Lo sviluppo rurale mira alla coesione territoriale ma si pone anche altri obiettivi come l'aumento della competitività del settore agricolo e forestale, il miglioramento dell'ambiente e dello spazio naturale, e lo sviluppo dell'economia rurale in senso ampio, a livello sia comunitario che nazionale/regionale (cfr. risposta ai paragrafi 6-13).

Per affrontare adeguatamente i problemi delle zone rurali, dunque, devono essere impiegati vari strumenti.

III. Sono inclusi obiettivi specifici 'connessi a una misura' per ciascuna delle misure verificate ai sensi dei capitoli I, VII e IX corrispondenti del regolamento (CE) n. 1257/1999 del Consiglio. Per il prossimo periodo di programmazione, la Commissione ha inserito un approccio più strategico mediante le linee guida della strategia comunitaria che consentono agli Stati membri di focalizzare meglio le proprie strategie di sviluppo rurale sugli obiettivi derivanti da esigenze specifiche.

Il posto centrale accordato al settore agricolo è inerente alla politica di sviluppo rurale che, prendendo le mosse da una politica centrata sui problemi strutturali del settore agricolo, affronta oggi le molteplici funzioni dell'agricoltura nella società e in particolare le sfide che si presentano in un contesto rurale più ampio. L'abbinamento di elementi settoriali e territoriali è previsto da questa politica, considerata il secondo pilastro della PAC (cfr. risposta ai paragrafi 16-28).

IV. Lo sviluppo rurale è una politica orizzontale applicabile a tutte le regioni europee. Conformemente al principio di sussidiarietà, l'individuazione dei beneficiari e delle zone ammissibili per il sostegno e l'elaborazione di strategie appropriate sono di competenza degli Stati membri (cfr. risposta ai paragrafi 29-34).

Il regolamento (CE) n. 1698/2005 prevede, per il prossimo periodo di programmazione, un orientamento più chiaro verso le piccole imprese attive nella trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli (nonché, a titolo dell'asse 1, le micro-imprese attive nel settore dei prodotti forestali e, nel quadro dell'asse 3, di quelle attive nel campo dello sviluppo economico) al fine, fra l'altro, di limitare per quanto possibile gli effetti inerziali (se e dove si verificano) (cfr. risposta ai paragrafi 35-39).

V. La definizione e individuazione delle zone ammissibili nonché l'ubicazione delle varie misure sono di competenza degli Stati membri/regioni sulla base dell'analisi dei problemi, degli obiettivi e della strategia da essi definiti nei rispettivi programmi. Si tratta di un elemento chiave nel contesto della sussidiarietà. La questione dell'utilizzo efficiente dei fondi assegnati alle misure di investimento, inoltre, non può essere ridotta al carattere rurale della zona in cui ha luogo l'intervento (cfr. risposta ai paragrafi 40-46).

VI. La Commissione riconosce che approcci territoriali integrati forniscono uno strumento importante per attuare la politica di sviluppo rurale e ha raccomandato tale possibilità nel nuovo

regolamento (CE) n. 1698/2005 in cui incoraggia progetti integrati che combinano varie misure e razionalizza l'iniziativa comunitaria Leader (cfr. risposta ai paragrafi 48-51).

La Commissione ha compiuto seri sforzi per porre rimedio alle carenze qualitative e quantitative dei dati di monitoraggio degli Stati membri, già per il periodo di programmazione attuale. Il monitoraggio sarà rafforzato con l'introduzione, per il prossimo periodo di programmazione, di un quadro comune per la sorveglianza e la valutazione (QCSV) in collaborazione con gli Stati membri (cfr. risposta ai paragrafi 55-63).

VII. Nel periodo 2007-2013 il sostegno verrà mirato meglio grazie all'introduzione del QCSV, strettamente legato alle strategie nazionali.

Il regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio relativo al prossimo periodo di programmazione, inoltre, affronta lo sviluppo rurale in modo più strategico mediante la definizione di tre obiettivi chiave (accrescere la competitività del settore agricolo e forestale, valorizzare l'ambiente e lo spazio naturale, migliorare la qualità di vita nelle zone rurali e promuovere la diversificazione dell'economia rurale), ripartiti a loro volta in sotto-obiettivi specifici per le varie misure.

6.-13. La Commissione accoglie con favore le osservazioni e conclusioni presentate dalla Corte nella sua relazione. Molte di esse devono essere tenute in considerazione in vista dell'attuazione del quadro giuridico per il prossimo periodo di programmazione 2007-2013.

La politica di sviluppo rurale è costituita da una serie di nove gruppi di misure di varia natura, che devono essere tenuti tutti presenti per coprire il campo più ampio degli obiettivi di sviluppo rurale, se si vuole rispondere ai problemi delle zone rurali.

Gli obiettivi specifici definiti nei tre gruppi delle misure di investimento a favore dello sviluppo rurale (SR) si concentrano più specificamente sulla riduzione dei costi di produzione, il miglioramento della produzione e della qualità, la promozione della diversificazione delle attività agricole, ecc. Tali obiettivi sono iscritti nella strategia globale dello sviluppo rurale, volta ad accrescere la competitività del settore agricolo e forestale, valorizzare l'ambiente e lo spazio naturale e migliorare l'economia rurale più ampia (cfr. anche risposta ai paragrafi 19-27).

Osservazione 1

La flessibilità della politica di SR consente agli Stati membri/regioni di definire obiettivi e strategie adeguati alla loro situazione specifica. I PSR includono informazioni sugli obiettivi indicati per il periodo di programmazione e forniscono una descrizione delle misure utilizzate per conseguire tali obiettivi.

16. Il regolamento (CE) n. 1257/1999 del Consiglio per l'attuale periodo di programmazione 2000-2006 è riuscito per la prima volta a fondere varie misure preesistenti in un solo quadro giuridico passando da una politica centrata sui problemi strutturali del settore agricolo a una che affronta i ruoli molteplici dell'agricoltura nella società.

Questo approccio di maggiore coerenza fra le singole misure viene ulteriormente sviluppato dal regolamento (CE) n. 1698/2005 per il prossimo periodo di programmazione 2007-2013, che migliora la struttura interna definendo chiaramente i tre grandi obiettivi politici, ripartiti a loro volta in obiettivi specifici a livello delle singole misure (cfr. risposta al paragrafo 27).

17. La flessibilità delle misure di investimento non impedisce agli Stati membri di elaborare strategie di sviluppo coerenti: il regolamento mette a disposizione tutta una serie di misure di modo che gli Stati membri possono scegliere le più adeguate alla propria situazione ed esigenze.

18. Sulla base dell'analisi dei problemi, gli Stati membri/regioni definiscono, nei propri PSR, degli obiettivi e una strategia. Varie misure possono contribuire alla realizzazione di tali obiettivi. Ecco perché talvolta è difficile all'inizio del periodo di programmazione stabilire l'assegnazione delle risorse a determinati sotto-obiettivi a livello regionale.

Conformemente al quadro fornito dal Consiglio, le linee guida della strategia comunitaria, adottate dal Consiglio nel febbraio 2006¹, hanno introdotto un approccio più strategico per il prossimo periodo 2007-2013.

Gli Stati membri prepareranno le proprie strategie nazionali di sviluppo rurale sulla base di sei linee guida della strategia comunitaria, che contribuiranno ai seguenti risultati:

- individuare i settori in cui l'impiego del sostegno UE allo sviluppo rurale crea il massimo valore aggiunto a livello comunitario;
- creare un nesso con le principali priorità UE (Lisbona, Göteborg);
- garantire complementarità e coerenza fra le azioni finanziate dalle politiche strutturali, dell'occupazione e dello sviluppo rurale su un determinato territorio e in un determinato settore di attività;
- accompagnare l'attuazione di una nuova PAC orientata al mercato e la necessaria ristrutturazione che ciò comporterà nei vecchi e nei nuovi Stati membri.

Riquadro n. 1 - Spagna

Gli obiettivi perseguiti dal programma derivano da una valutazione ex-ante a livello del rispettivo piano di sviluppo rurale. Se la copertura territoriale di un solo programma comprende varie regioni, come il programma spagnolo per il miglioramento delle strutture di cui al riquadro 1, un obiettivo generale può essere realizzato in vari modi, a seconda della struttura delle aziende agricole e della coerenza fra le misure proposte.

Riquadro n. 1 - Portogallo

I due esempi citati dalla Corte sono in linea con l'obiettivo di aumentare le entrate e di migliorare le condizioni di vita, di lavoro e di produzione. In generale, anche se è stato raggiunto un certo grado di competitività, si devono comunque prevedere nuovi investimenti.

Nell'esempio portoghese, la misura "gestione delle risorse idriche in agricoltura e ricomposizione fondiaria" (combinazione dei due trattini dell'articolo 33) è solo uno degli strumenti per conseguire l'obiettivo globale di "sviluppo di un'agricoltura moderna e competitiva". I due aspetti dell'irrigazione e della ricomposizione fondiaria sono strettamente connessi. Nei settori in cui le

¹ Decisione 2006/144/CE del Consiglio.

aziende agricole sono frammentate in numerose piccole parcelle è consigliabile avviare prima la ricomposizione e sviluppare quindi le reti di irrigazione, una volta migliorata e stabilizzata la struttura agricola. In altre aree del Portogallo in cui tale struttura è migliore, il principale fattore di sviluppo è la gestione delle risorse idriche. Non è sempre possibile assegnare i fondi ai sotto-obiettivi all'inizio del periodo di programmazione ed è per questo che nel programma i due trattini sono stati combinati in una sola misura. Per quanto riguarda il riferimento a un grande progetto, l'elemento fondamentale da tenere in considerazione è se esso contribuisca agli obiettivi del programma.

Una misura, inoltre, può contribuire a più sotto-obiettivi del programma, connessi tutti all'obiettivo globale di sviluppare un'agricoltura moderna e competitiva. Nel prossimo periodo, tuttavia, gli Stati membri dovranno definire una strategia nazionale distinta in cui siano definite le priorità da integrare in seguito nei programmi di sviluppo rurale.

Riquadro n. 1 – Paesi Bassi

Nei Paesi Bassi la misura di ricomposizione fondiaria è connessa a obiettivi diversi. L'acquisto di terra viene effettuato su base volontaria. Si offre così agli agricoltori la possibilità di trasferire l'azienda in un altro luogo dove vi sia un potenziale maggiore di sviluppo sostenibile e, tramite questo approccio integrato, si conseguono entrambi gli obiettivi di tutela della natura e di sviluppo agricolo.

Poiché le priorità/obiettivi e l'assegnazione finanziaria ad essi collegata mutano durante il periodo di programmazione (es. in funzione del ricorso alla misura da parte degli agricoltori), per garantire il successo dell'attuazione è talvolta necessario un riorientamento della misura.

Osservazione 2

L'Agenda 2000 ha fatto dello sviluppo rurale il secondo pilastro della PAC. La maggioranza delle misure di sviluppo rurale è per definizione rivolta all'agricoltura e agli agricoltori con una quota consistente di spesa nel settore agricolo; esse comprendono però anche elementi territoriali come tassi di finanziamento più elevati per gli investimenti in zone svantaggiate e in regioni di coesione.

20. La flessibilità della politica di sviluppo rurale abbinata all'approccio decentrato fornisce agli Stati membri la possibilità di includere un approccio territoriale nei rispettivi programmi di sviluppo rurale. Il regolamento 1257/1999 stabilisce che essa dovrebbe "essere il più decentrata possibile e imperniata sulla partecipazione e su un approccio dal basso verso l'alto"². L'integrazione di varie politiche che agiscono su un territorio a livello regionale/locale spetta agli Stati membri. Oltre a ciò, i programmi di sviluppo rurale (PSR) richiedono informazioni sulla complementarità del sostegno con altri strumenti comunitari come la politica di coesione.

21. Le relazioni della Commissione sulla coesione economica e sociale sono state elaborate tenendo conto delle esigenze di tutte le politiche strutturali (compresa la politica regionale) in modo che esse contribuiscano al miglioramento della coesione territoriale nelle zone rurali. Esse devono pertanto

² Considerando 14 del regolamento (CE) n. 1257/1999 del Consiglio.

esser viste come un insieme a cui la politica di sviluppo rurale apporta un contributo significativo in quanto secondo pilastro della PAC (cfr. anche risposta al paragrafo 24).

22. Le due conferenze europee sullo sviluppo rurale citate dalla Corte devono essere viste nel contesto di un nuovo periodo in cui si è avvertita l'esigenza di una politica di sviluppo rurale più articolata che, oltre alla ristrutturazione agricola, affronti anche problematiche ambientali e le esigenze più ampie delle zone rurali. Tale aspetto, presente già nel periodo di programmazione attuale, sarà rafforzato nel prossimo ai sensi del regolamento 1698/2005.

24. Con l'Agenda 2000 lo sviluppo rurale è diventato il secondo pilastro della PAC al fine di poter far fronte alle molteplici sfide inerenti all'agricoltura in quanto principale utilizzatore del terreno. Tale politica è dunque per natura strettamente connessa al settore agricolo, ma stimola anche l'attenzione per le disparità territoriali. Per il periodo 2000-2006, inoltre, lo sviluppo rurale è caratterizzato anche da vari aspetti territoriali come l'attuazione della misura per le zone svantaggiate e tassi di cofinanziamento più elevati per gli investimenti in tali zone e nelle regioni di coesione. Un'ulteriore differenziazione spaziale a livello di programma è di competenza degli Stati membri.

25.-26. La maggioranza delle misure di sviluppo rurale è rivolta per definizione all'agricoltura e agli agricoltori con la conseguenza che la parte delle spese a favore dell'agricoltura è elevata. Poiché l'agricoltura continua ad essere il maggiore utilizzatore del terreno rurale e a svolgere un ruolo importante nell'economia delle zone rurali, il sostegno al settore agricolo può contribuire in misura significativa allo sviluppo di tali zone. La politica di sviluppo rurale ha una funzione importante per promuovere metodi sostenibili in agricoltura e per preservare l'ambiente e il paesaggio rurali. Come emerge nel caso della Campania, inoltre, una politica precipuamente settoriale non esclude una differenziazione territoriale.

Per il prossimo periodo di programmazione, il regolamento del Consiglio ha riservato un finanziamento minimo pari al 10% del contributo comunitario totale per misure relative alla qualità della vita e alla diversificazione dell'economia rurale al di fuori del settore agricolo e forestale.

27. Conformemente al quadro istituito dal Consiglio, lo sviluppo rurale dovrebbe anche in futuro accompagnare e completare le politiche della PAC in quanto secondo pilastro a favore del mercato e dei redditi, tenendo conto degli obiettivi generali di coesione economica e sociale.

Ecco perché la politica di sviluppo rurale 2007-2013 si concentrerà su tre settori in linea con i "tre assi" delle misure definite nel regolamento (CE) n. 1698/2005: Asse 1: "accrescere la competitività del settore agricolo e forestale"; Asse 2: "valorizzare l'ambiente e lo spazio naturale"; Asse 3: "migliorare la qualità di vita nelle zone rurali e promuovere la diversificazione delle attività economiche". Il quarto asse "Leader" introduce la possibilità di approcci locali, dal basso verso l'alto, allo sviluppo rurale.

Tuttavia, per accentuare maggiormente la dimensione territoriale, nella preparazione dei rispettivi PSV gli Stati membri devono valutare la designazione delle zone rurali e la loro importanza.

28. Come delineato ai paragrafi 24-26, l'applicazione di alcune misure settoriali presenta una differenziazione territoriale già nell'attuale periodo 2000-2006.

Per il prossimo periodo di programmazione, sono stati inclusi vari elementi territoriali come l'attuazione di una misura per le aree svantaggiate e una differenziazione dei tassi di cofinanziamento secondo il tipo di zona (tassi di cofinanziamento più elevati per alcune misure attuate nelle zone svantaggiate come le regioni di convergenza, le regioni periferiche, le piccole isole dell'Egeo). Questo approccio sarà favorito anche dall'integrazione dell'iniziativa comunitaria LEADER negli altri tre assi.

È vero che i contributi comunitari minimi al programma per gli assi 1 e 3 sono stati ridotti dal Consiglio al 10%. Questa riduzione ha incontrato il favore degli Stati membri in quanto lascia loro maggiore flessibilità di adeguare la programmazione alle proprie esigenze particolari. I tassi di programmazione rappresentano tuttavia un minimo che lascia agli Stati membri la possibilità di applicare tassi più elevati. La percentuale ridotta per i contributi LEADER nei nuovi Stati membri deve essere vista come iscritta in una fase di introduzione graduale che consenta di acquisire esperienza riguardo al lungo processo di attuazione di tali misure.

Osservazione 3

Le zone e i beneficiari ammissibili all'intervento, nonché la selezione dei progetti, è di competenza degli Stati membri in funzione delle esigenze e degli obiettivi indicati nei rispettivi programmi di sviluppo rurale.

29. Tenuto conto della varietà delle regioni europee e delle situazioni a livello nazionale, è difficile fornire una definizione unica delle zone rurali.

Tale definizione e l'identificazione delle zone ammissibili all'intervento, pertanto, nonché l'ubicazione dei progetti in tali zone rurali sono di competenza degli Stati membri in funzione delle esigenze, degli obiettivi e della strategia definiti nei rispettivi programmi. Si spiega così la differenza fra i PSR per il periodo di programmazione attuale degli Stati membri esaminati per quanto riguarda la definizione chiara delle zone di attuazione delle misure specifiche.

Come indicato al paragrafo 27, per il prossimo periodo di programmazione gli Stati membri devono includere nei propri PSR la designazione delle rispettive zone rurali e specificarne l'importanza.

30.-31. Le misure di investimento dovrebbero essere adeguate alle esigenze delle zone ammissibili all'intervento. In alcuni Stati membri, ad esempio, l'aumento della pressione urbana (ambientale) sulle cosiddette "zone periurbane" costituisce una sfida spaziale importante alla cui soluzione la politica di sviluppo rurale può fornire il proprio contributo. A seconda dell'obiettivo della misura, pertanto, il sostegno può essere più efficace in zone soggette a pressione urbana piuttosto che in zone molto periferiche.

Come indicato al paragrafo 29, tuttavia, la situazione varia nei vari Stati membri. Per un piccolo paese come i Paesi Bassi dove le disparità regionali sono ridotte, ad esempio potrebbe essere più utile un approccio nazionale generale. In altri Stati membri, esistono differenziazioni tematiche per promuovere le zone con le maggiori esigenze.

32.-33. Conformemente al principio di sussidiarietà, anche la selezione e la classificazione dei progetti sono di competenza degli Stati membri.

Per il prossimo periodo di programmazione, tuttavia, la Commissione ha introdotto una gestione più strategica basata su priorità e obiettivi.

Riquadro n. 3 - Spagna

In Catalogna, la prassi descritta dalla Corte di incoraggiare nuove richieste aumentando il numero totale di diversi beneficiari nel corso del tempo contribuisce a ripartire fra un numero maggiore di persone i vantaggi dell'Europa.

Riquadro n. 3 - Germania

L'esempio citato della Bassa Sassonia costituisce un'eccezione in Germania, in quanto sono i comuni incaricati del cofinanziamento. Negli altri Länder sono responsabili lo Stato federale (Bund) e/o il Land.

34. Nel periodo attuale una delle condizioni di ammissibilità per investimenti produttivi è la redditività economica dell'azienda affinché i progetti sostenuti offrano prospettive economiche concrete. Si mira così a contribuire all'aumento dell'efficienza del sostegno pubblico. Per il prossimo periodo di programmazione, le imprese "in difficoltà" saranno escluse dal sostegno.

Tuttavia, è inevitabile che i più informati e organizzati fra i potenziali beneficiari siano nella posizione migliore per beneficiare di un programma.

Riquadro n. 4 - Italia

L'esempio citato per l'Emilia Romagna di un reddito minimo richiesto richiama i criteri scelti dalla regione, sulla base di una metodologia introdotta dallo Stato membro, per soddisfare il requisito giuridico della redditività economica delle aziende agricole che beneficiano di un sostegno agli investimenti cofinanziato dall'UE. Il fatto che solo una parte delle aziende attive nella regione (circa la metà di esse) possa essere in grado di beneficiare di tale supporto è legato a considerazioni sulla struttura specifica delle aziende agricole, all'obiettivo da soddisfare, vale a dire sostenere aziende agricole competitive, e alla responsabilità di gestione finanziaria dei fondi UE.

Riquadro n. 4 - Spagna

Come accennato in precedenza (paragrafo 34) il regolamento impone che gli investimenti a favore delle aziende agricole che beneficeranno di finanziamenti UE devono essere economicamente sostenibili. In base all'articolo 33 le sovvenzioni possono essere concesse per investimenti su scala superiore a quella delle singole aziende agricole. È essenziale che i finanziamenti UE portino valore aggiunto e, nel caso degli investimenti, redditività economica. Ciò può essere ottenuto puntando sui progetti migliori, spiegando così la situazione osservata in Spagna a proposito dei progetti di gestione delle risorse idriche.

Osservazione 4

La Commissione conviene che la mancanza di orientamento fa aumentare il rischio di effetti inerziali e che una chiara focalizzazione delle risorse da parte degli Stati membri contribuisce all'efficacia di programmi di sviluppo rurale.

35. La Commissione riconosce che gli effetti inerziali costituiscono un problema importante che dovrebbe essere tenuto in considerazione a livello dell'introduzione del quadro giuridico e al momento dell'elaborazione dei programmi.

Le esperienze acquisite dalle valutazioni precedenti, tuttavia, mostrano che gli effetti inerziali devono essere valutati con particolare cautela. Poiché gli effetti osservati a livello macroeconomico sono il risultato di molteplici fattori, è difficile stabilire l'effettiva presenza di effetti inerziali.

36. Nel Factsheet su “nuove prospettive per lo sviluppo rurale UE” citato dalla Corte, la Commissione dichiara fra l'altro: “Una mancanza di orientamento fa aumentare il rischio di effetto inerziale, una concentrazione delle risorse può incrementare l'efficacia dei programmi”. Quest'ultimo compito è di competenza degli Stati membri.

Nella “Sintesi delle valutazioni intermedie dello sviluppo rurale”, divenuta disponibile solo dopo il completamento della relazione della Corte³, si conclude che non si può formulare un giudizio definitivo, valido per tutta l'UE, sull'effettiva esistenza di effetto inerziale poiché non sono state effettuate valutazioni sistematiche della questione nelle valutazioni intermedie dei vari programmi di sviluppo rurale.

Riquadro n. 5 - Italia

Nel quadro dell'aggiornamento della valutazione intermedia del PSR dell'Emilia Romagna, il valutatore mette in luce una situazione differenziata per quanto riguarda tale aspetto in particolare in relazione all'orientamento produttivo, alla dimensione economica della azienda agricola e alla tipologia degli investimenti. Si dovrà tenere conto di tali conclusioni nel quadro di interventi analoghi nel prossimo periodo di programmazione 2007-2013.

37.-38. La Commissione conviene che l'effetto inerziale costituisce un elemento importante da tenere in considerazione nell'elaborazione del quadro giuridico. La pratica, tuttavia, ha mostrato che vari elementi possono influenzare tale aspetto rendendo così molto difficile fornire una soluzione “standardizzata”.

Il sostegno agli investimenti nel prossimo periodo di programmazione sarà chiaramente orientato secondo le esigenze delle imprese. Il regolamento (CE) n. 1698/2005 (regolamento FEASR) si rivolge alle imprese più piccole attive nel campo della trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli (nonché, a titolo dell'asse 1, alle microimprese attive nel settore dei prodotti forestali e, a titolo dell'asse 3, quelle attive nel campo dello sviluppo dell'attività economica) al fine, fra l'altro, di limitare al massimo gli effetti inerziali. D'altro canto, gli investimenti sostenuti devono migliorare le prestazioni globali dell'impresa/azienda (comprese le prestazioni ambientali) (cfr. anche risposta al paragrafo 43).

39. Concedere un sostegno agli investimenti ad aziende troppo piccole che non raggiungono quindi un determinato livello di redditività, pone l'interrogativo se tali aziende abbiano prospettive di proseguire l'attività a medio termine, sollevando quindi dubbi quanto alla redditività dell'investimento.

Nella fattispecie, le Fiandre hanno inserito il requisito di un reddito per lavoratore a tempo pieno pari ad almeno 21 577 euro nel proprio PSR sulla base dell'analisi dei problemi a livello regionale e degli obiettivi e priorità che ne derivano e che desiderano includere nel programma.

³ Pubblicata nel giugno 2006.

Osservazione 5

L'ammissibilità del sostegno a titolo degli investimenti a favore delle aziende agricole e degli investimenti nella trasformazione alimentare non è limitata alle zone rurali. L'obiettivo delle misure è rispettivamente contribuire al miglioramento del reddito agricolo e delle condizioni di vita, di lavoro e di produzione, e aumentare la competitività e il valore aggiunto della trasformazione alimentare, se tali attività sono presenti nel paese (zone rurali e non rurali).

40. I valutatori esaminano la localizzazione di realizzazioni, risultati e impatti. Fra i dati di monitoraggio forniti annualmente dagli Stati membri rientra una ripartizione geografica.

Le diverse definizioni di zone "urbane" – "rurali" elaborate in vari studi indicano la difficoltà di formulare una definizione unica "polivalente" che copra tutta l'UE e possa orientare gli interventi di sviluppo rurale.

41. Una constatazione generale che si può trarre da questo esercizio è che ben pochi progetti sostenuti dal FEAOG Garanzia sono ubicati in zone urbane (il 22% in 2 delle 4 indagini di riferimento realizzate e solo il 9% secondo la classificazione OCSE), il che denota l'esistenza di una dimensione territoriale nella politica di sviluppo rurale.

42. Il calcolo presentato dalla Corte include una stima basata su un gruppo di 300 campioni. Inoltre, è difficile raffrontare nel tempo le spese per le misure di cui all'articolo 33 perché la delimitazione delle zone di cui all'obiettivo 5b per il periodo di programmazione 1994-1999 non è stata mantenuta per il periodo 2000-2006.

43. Tenuto conto della diversità delle regioni europee, questo tipo di fissazione della soglia è molto complesso quando si aggregano dati dal livello locale a quello europeo. Gli Stati membri, inoltre, possono scegliere le zone in cui attuare alcune o tutte le loro misure e non si tratta necessariamente di quelle meno popolate. Si possono verificare casi in cui forme di sostegno diverse dal sostegno agli investimenti sono più adeguate alle esigenze di particolari tipi di zone rurali (es. sostegno specifico nelle zone svantaggiate, che sono in norma le meno popolate e le più isolate).

44. Dalla tabella 2 emerge che nelle zone dell'obiettivo 1 l'80% delle spese dei progetti esaminati era destinato a zone rurali. D'altro canto, l'obiettivo di ridurre gli squilibri territoriali è solo uno degli obiettivi a cui contribuisce lo sviluppo rurale.

45. Conformemente alla definizione dell'OCSE, che si basa sulla densità di popolazione, i progetti attuati nelle regioni dell'obiettivo 1 sono localizzati per una percentuale molto elevata (91%) in regioni rilevanti e prevalentemente rurali, che rappresentano di solito le aree più povere delle regioni dell'obiettivo 1.

Osservazione 6

L'efficacia delle spese viene misurata raffrontando i progetti con gli obiettivi.

46. La valutazione degli interventi sulla base dei rispettivi risultati e impatti, nonché delle esigenze che mirano a soddisfare rientra nell'esercizio di valutazione condotto a livello nazionale o

regionale. Le sintesi nazionali/regionali delle valutazioni dello sviluppo rurale condotte regolarmente per conto della Commissione consentono una valutazione degli impatti delle varie misure a livello di programma.

La possibilità di misurare il contributo degli effetti immediati dei singoli progetti sugli obiettivi globali dei programmi verrà rafforzata nel prossimo periodo di programmazione mediante una valutazione continua dei programmi tramite il quadro comune per la sorveglianza e la valutazione (QCSV), che garantirà anche un migliore seguito.

49. La Commissione riconosce che approcci territoriali integrati forniscono uno strumento importante per attuare la politica di sviluppo rurale e ne ha raccomandato l'impiego nel periodo di programmazione attuale e nel nuovo regolamento (CE) n. 1698/2005 incoraggiando progetti integrati che combinano varie misure e razionalizzando l'iniziativa comunitaria Leader.

50. L'esigenza di integrare i progetti determinata dagli Stati membri/regioni.

51. Tutti i progetti hanno indirettamente un impatto potenziale più ampio, in quanto i beneficiari sono integrati nella vita economica delle zone rurali e vi svolgono un ruolo importante.

Osservazione 7

La Commissione ha compiuto seri sforzi per porre rimedio alle carenze qualitative e quantitative dei dati di monitoraggio degli Stati membri, già per il periodo di programmazione attuale. Il monitoraggio verrà rafforzato con l'introduzione di un QCSV per il prossimo periodo di programmazione in collaborazione con gli Stati membri.

57. Nel quadro dell'esercizio di monitoraggio, la Commissione controlla i dati dei risultati forniti dagli Stati membri nelle relazioni di avanzamento annuali. Nella valutazione si prende in esame l'impatto delle misure al fine di determinare il loro contributo agli obiettivi da raggiungere, definiti a livello del programma.

La Commissione ha compiuto seri sforzi per porre rimedio alle carenze qualitative e quantitative dei dati di monitoraggio degli Stati membri, già per il periodo di programmazione attuale. Il monitoraggio verrà rafforzato con l'introduzione di un QCSV per il prossimo periodo di programmazione in collaborazione con gli Stati membri.

58. (a) Sulla scorta dell'articolo 43 del regolamento (CE) n. 1257/1999 i piani di sviluppo rurale dovranno includere una descrizione della strategia proposta, i suoi obiettivi quantificati, le priorità dello sviluppo rurale selezionate, nonché la zona geografica coperta.

(d) L'approccio consistente nel prendere gli impegni come base per la misurazione dei risultati sembra più adeguata per taluni tipi pluriennali di sostegno allo sviluppo rurale che si articolano su un periodo di tempo più prolungato (es. misure agroambientali, imboscamento, ecc.) poiché spesso durante i primi anni di attuazione questi ultimi non producono risultati concreti. Per il periodo 2007-2013 le spese realizzate verranno indicate nelle tabelle di monitoraggio e le relazioni finanziarie verranno allineate per quanto possibile a quelle fisiche.

La sintesi delle relazioni di valutazione intermedia dello sviluppo rurale include dati finanziari sulle spese FEAOG per capitolo e per Stato membro.

(e) La varietà di progetti ammissibili a titolo delle misure dell'articolo 33 è così ampia che è impossibile prevedere indicatori di monitoraggio applicabili a tutti i progetti. L'elenco degli indicatori comuni che figura nelle tabelle di monitoraggio non è affatto esaustivo. Gli Stati membri possono aggiungere indicatori supplementari, adeguati alle loro esigenze specifiche o alle caratteristiche specifiche dei loro programmi.

59. Per il periodo di programmazione attuale, gli Stati membri non sono obbligati ad applicare il questionario valutativo comune al sostegno allo sviluppo rurale finanziato attraverso il fondo di garanzia. La Commissione riconosce che si tratta di una carenza del sistema di monitoraggio e valutazione in vigore, cui si porrà rimedio nel prossimo periodo di programmazione mediante la creazione di un fondo unico per lo sviluppo rurale. Il 2000, primo anno oggetto di una relazione, è stato per molti aspetti atipico in quanto l'approvazione del programma era ancora in corso e l'attuazione delle misure ancora in fase iniziale.

60. L'utilizzo di indicatori alternativi e questionari nazionali aggiuntivi come supplemento al QVC nelle relazioni di valutazione nazionali è stato ridotto. Gli indicatori comuni specificati erano di norma adeguati e la gamma di domande poste ha permesso di valutare i programmi di sviluppo rurale.

Il sistema di "valutazione continua" introdotto dal quadro comune per la sorveglianza e la valutazione (QCSV) per il prossimo periodo di valutazione migliorerà il contributo del monitoraggio alla valutazione, nonché la raccolta dei dati e la quantificazione degli indicatori.

61. Alcune informazioni sono disponibili a livello del programma, livello a cui hanno luogo le valutazioni, ma non a livello dei progetti. Nell'ambito della portata geografica dei programmi, i valutatori esaminano l'ubicazione delle realizzazioni, dei risultati e dei progetti. La tabella di monitoraggio n. 5, ad esempio, presenta una ripartizione geografica del sostegno finanziario e del numero di domande approvate.

62. È difficile sintetizzare a livello del procedure di gestione basata sulle attività una serie di indicatori che descrivano gli esiti e le realizzazioni della politica di sviluppo rurale, che è ampia per definizione. Solo un piccolo numero di indicatori consente di avere un quadro indiretto. Tale difficoltà è ulteriormente aggravata nel periodo attuale a causa dei diversi sistemi di gestione, monitoraggio, rendicontazione e valutazione applicati secondo i modelli di programmazione (Orientamento, Garanzia, Leader+). Si attendono miglioramenti in futuro nell'ambito del quadro comune per la sorveglianza e la valutazione unico.

63. Le relazioni sintetiche di monitoraggio e le varie relazioni di valutazione forniscono dati e informazioni. Sia le valutazioni intermedie che quelle a posteriori, eseguite da valutatori indipendenti, permettono di stimare i risultati e l'impatto delle misure di sviluppo rurale. Per il futuro sono state risolte le lacune presenti nel sistema corrente e la Commissione e le altre parti interessate dovrebbero così essere in grado di acquisire un quadro completo del monitoraggio e della valutazione delle spese di sviluppo rurale.

64. La flessibilità della politica di sviluppo rurale con la sua varietà di misure e obiettivi non impedisce agli Stati membri di fissare strategie e obiettivi chiari nei rispettivi programmi di sviluppo rurale, come previsto dal regolamento (CE) n. 1257/1999 del Consiglio.

- *Per il prossimo periodo di programmazione è stato introdotto un approccio più strategico mediante le linee guida della strategia comunitaria. Ciò consentirà agli Stati membri di concentrare maggiormente le loro strategie di sviluppo rurale su obiettivi pertinenti derivanti ai esigenze specifiche. Inoltre, gli Stati membri devono assegnare una percentuale minima della propria dotazione nazionale a ciascun asse per garantire così l'equilibrio del programma e tenere conto di problematiche sia settoriali che territoriali.*

65. La maggioranza delle misure di investimento per lo sviluppo rurale è orientata per definizione all'agricoltura e agli agricoltori e si piega così la quota rilevante del sostegno a favore del settore agricolo. Tuttavia, poiché l'agricoltura svolge ancora un ruolo importante nell'economia delle zone rurali, il sostegno a questo settore può fornire un contributo significativo allo sviluppo delle zone rurali.

- *Il regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio definisce tre obiettivi fondamentali per il sostegno allo sviluppo rurale per il periodo di programmazione 2007-2013: (1) migliorare la competitività del settore agricolo e forestale, (2) valorizzare l'ambiente e lo spazio naturale, (3) migliorare la qualità di vita nelle zone rurali e promuovere la diversificazione delle attività economiche. Questi obiettivi sono attuati mediante misure raggruppate in quattro assi. L'articolo 17 del regolamento garantisce un equilibrio fra gli obiettivi introducendo tassi minimi di spesa per ciascun asse.*

66. Tenuto conto della varietà delle regioni europee e delle situazioni a livello nazionale, è difficile fornire una definizione unica e uniforme delle zone rurali. Le zone ammissibili all'intervento pertanto, come pure la selezione e la classificazione dei progetti sono di competenza degli Stati membri.

- *Con l'introduzione dei piani strategici nazionali, per la prossima generazione di programmi di sviluppo rurale è previsto un approccio più mirato.*

67. L'ammissibilità del sostegno nel quadro degli investimenti a favore delle aziende agricole e degli investimenti nella trasformazione alimentare non è limitata alle zone rurali definite ai fini delle pertinenti misure di cui all'articolo 33. La scelta del campo di applicazione di queste misure è in linea con il loro obiettivo, che consiste rispettivamente nel contribuire al miglioramento del reddito agricolo e delle condizioni di vita, di lavoro e di produzione, nonché nell'aumentare la competitività e il valore aggiunto della trasformazione alimentare, se tali attività sono presenti nel paese (zone rurali e non rurali).

- *I PSR includono una descrizione generale del piano in cui è indicata la copertura geografica nonché una descrizione della situazione attuale, sulla base di dati quantificati, mettendo in rilievo i punti di forza, le disparità, le lacune e il potenziale di sviluppo rurale. La descrizione prende in considerazione il settore agricolo e forestale, l'economia rurale, la situazione demografica, le risorse umane e*

l'occupazione, nonché lo stato dell'ambiente. Sulla base di tali informazioni gli Stati membri descrivono le priorità di azione e la strategia appropriata.

- *Un passo ulteriore in direzione dell'orientamento territoriale è stato compiuto nel prossimo periodo di programmazione in quanto gli Stati membri devono includere nei loro PSR la designazione delle rispettive zone rurali indicandone l'importanza.*

68. La Commissione conviene che approcci territoriali integrati forniscono uno strumento importante per l'attuazione della politica di sviluppo rurale e ha incoraggiato l'attuazione di strategie di sviluppo locale sia nel periodo di programmazione attuale che nel prossimo.

- *Gli esiti delle relazioni di valutazione intermedia e i risultati delle valutazioni ex-ante costituiranno un elemento importante dei PSR attuali e di quelli nuovi. Le reti rurali nazionali e la rete rurale UE, inoltre, costituiranno una base per lo scambio di informazioni e delle migliori pratiche.*

69. La Commissione ha compiuto seri sforzi per migliorare la qualità e la quantità dei dati di monitoraggio degli Stati membri per il periodo di programmazione attuale.

- *Per il prossimo periodo di programmazione la Commissione ha proposto, in collaborazione con gli Stati membri, un nuovo quadro comune migliore per la sorveglianza e la valutazione.*