



Gazzetta ufficiale

dell'Unione europea

ISSN 1725-2466

C 151**46^o anno**
27 giugno 2003

Edizione in lingua italiana

Comunicazioni ed informazioni

<u>Numero d'informazione</u>	Sommario	Pagina
------------------------------	----------	--------

2003/C 151/01	<i>I Comunicazioni</i> Corte dei conti Relazione speciale n. 4/2003 sullo sviluppo rurale: il sostegno alle zone svantaggiate, corredata delle risposte della Commissione	1
---------------	--	-------------------

IT

I

(Comunicazioni)

CORTE DEI CONTI

RELAZIONE SPECIALE N. 4/2003

sullo sviluppo rurale: il sostegno alle zone svantaggiate, corredata delle risposte della Commissione*(presentata in virtù dell'articolo 248, paragrafo 4, secondo comma, del trattato CE)*

(2003/C 151/01)

INDICE

	Paragrafi	Pagina
SINTESI	I-IV	3
QUADRO GENERALE	1-21	4
Introduzione	1-3	4
Ambito dell'audit	4-9	5
Ampiezza dell'audit	10-13	7
Condizioni di ammissibilità e di finanziamento	14-17	7
Attribuzioni e responsabilità	18-20	8
Osservazioni formulate in precedenza dalla Corte	21	8
LA CLASSIFICAZIONE COME ZONA SVANTAGGIATA E LE SUE CONSEGUENZE	22-42	9
Criteri di classificazione di cui deve ancora essere dimostrata la validità	22-29	9
La situazione attuale delle decisioni di classificazione	22	9
Elementi intesi a giustificare le decisioni di classificazione	23-28	9
Le conseguenze della situazione attuale	29	9
La molteplicità degli indicatori è fonte di disparità	30-37	10
Identificazione eterogenea delle zone svantaggiate da parte degli Stati membri	30-34	10
La vasta gamma di indicatori determina disparità di trattamento	35-37	10
Misure di sostegno a rischio di compensazioni eccessive	38-42	10
Le misure adottate dagli Stati membri	41-42	11
L'ATTUAZIONE, IL CONTROLLO E LA VALUTAZIONE DELLE MISURE DI SOSTEGNO ALLE ZONE SVANTAGGIATE	43-74	11
Punti deboli nell'attuazione delle misure di sostegno	43-57	11
I PSR e le buone pratiche agricole	44-46	11
I sistemi di sorveglianza	47-48	12
I sistemi di gestione e di controllo	49-54	12

	<i>Paragrafi</i>	<i>Pagina</i>
Il pagamento, la registrazione e la contabilizzazione delle spese	55-57	13
Deficienze nel monitoraggio da parte della Commissione e degli Stati membri	58-63	13
Gli indicatori per il monitoraggio	59-60	14
I dati forniti dagli Stati membri	61-62	14
L'utilizzazione dei dati da parte della Commissione	63	14
Miglioramenti da introdurre nell'esecuzione e nell'utilizzo delle valutazioni	64-74	14
Le linee direttrici sulla valutazione	65	14
La qualità delle valutazioni	66-74	14
CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI	75-83	15
ALLEGATI I-II		17
Risposte della Commissione		19

GLOSSARIO

FEAOG	Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia (sezione «garanzia»)
PSR	Piano di sviluppo rurale
SAU	Superficie agricola utile
UBA	Unità di bovino adulto

SINTESI

I. Il regime di sostegno alle zone svantaggiate permette di concedere aiuti al 55,8 % delle aziende agricole dell'UE. Il costo annuo di tali aiuti è di circa 2 000 milioni di euro, di cui quasi il 50 % è finanziato da fondi comunitari. I territori classificati come zone svantaggiate hanno registrato un incremento costante tra il 1975 ed il 2000, passando dal 36 % al 56 %; ciò è in parte dovuto ai successivi allargamenti dell'UE intervenuti in tale periodo, con l'adesione di un certo numero di paesi che, a causa delle proprie condizioni naturali, hanno una percentuale molto più elevata di zone svantaggiate.

II. L'audit della Corte aveva come obiettivi di stabilire se la Commissione gestisce il regime di sostegno alle zone svantaggiate in modo da garantire un'attuazione legittima e regolare, se tale regime viene monitorato in modo adeguato, se sono disponibili informazioni pertinenti sulla sua incidenza e se vengono prese iniziative tempestive per correggere le eventuali deficienze. Nell'ambito dell'audit la Corte ha esaminato gli elementi chiave del regime di sostegno, concentrandosi sulla definizione e sul rispetto dei criteri di ammissibilità, in particolare sulle buone pratiche agricole e sulla classificazione delle zone svantaggiate.

III. Le principali constatazioni della Corte sono le seguenti:

- a) la Commissione non dispone di elementi probatori sufficienti per attestare la validità della classificazione delle zone svantaggiate. Facendo seguito alle osservazioni formulate dalla Corte nel 1990, la Commissione aveva avviato un esame della classificazione esistente, ma questo, in parte anche a causa dell'opposizione di taluni Stati membri, non è mai stato ultimato. Successivamente, sebbene taluni indicatori macroeconomici e socioeconomici si siano modificati in maniera sensibile e benché alcune classificazioni possano non essere più valide, la Commissione non ha proposto di modificare il quadro normativo esistente (cfr. paragrafi 22-29);
- b) gli Stati membri si servono di un'ampia gamma di indicatori per determinare se una zona sia svantaggiata o meno, il che può portare a differenze di trattamento tra i beneficiari (cfr. paragrafi 30-37);
- c) la Commissione non dispone di sufficienti informazioni valide sull'impatto del regime di sostegno e, in particolare, sulla fondatezza del livello delle compensazioni; in mancanza delle informazioni in causa, sono possibili casi di sovracompensazione (cfr. paragrafi 38-42);
- d) la nozione di «buone pratiche agricole» rappresenta ormai un importante criterio di ammissibilità. Tuttavia, in mancanza di definizioni chiare, verificabili e di un'applicazione coerente, è difficile controllare il rispetto di tale criterio e l'efficacia delle verifiche effettuate in proposito lascia a desiderare (cfr. paragrafi 43-57);
- e) il monitoraggio del regime di sostegno alle zone svantaggiate è insufficiente a causa della mancanza di dati pertinenti; le informazioni trasmesse dagli Stati membri arrivano in ritardo o sono incomplete (cfr. paragrafi 58-63);
- f) i beneficiari ritengono che gli aiuti a favore delle zone svantaggiate abbiano loro permesso di continuare a praticare l'agricoltura su territori che, altrimenti avrebbero dovuto probabilmente abbandonare; tuttavia, in assenza di una valutazione globale, non è possibile trarre alcuna conclusione definitiva; una valutazione dei risultati è quasi impossibile, dato che la Commissione non ha fissato obiettivi quantificati specifici per questa misura a favore delle zone svantaggiate, contrariamente a quanto previsto dal regolamento finanziario; anche se si sono registrati recentemente alcuni progressi nella definizione di linee direttrici per la valutazione del regime, nondimeno, 30 anni dopo la sua entrata in funzione manca ancora una valutazione complessiva del suo impatto (cfr. paragrafi 38 e 64-74).

IV. La presente relazione giunge alla conclusione che è necessario rivedere diversi aspetti del regime di sostegno, affinché questo possa essere considerato un dispositivo in grado di dare un contributo più efficace, efficiente ed economico allo sviluppo rurale (cfr. paragrafi 75-83).

QUADRO GENERALE

Introduzione

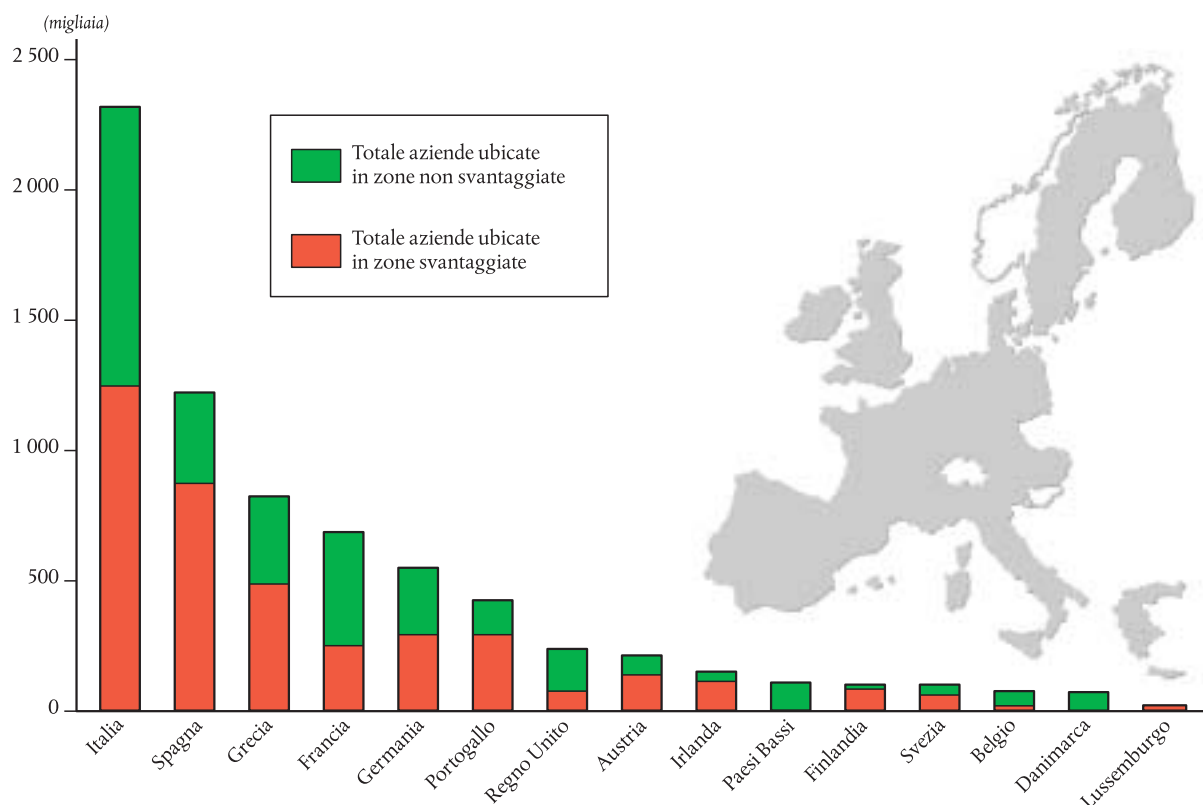
1. Il sostegno allo sviluppo rurale costituisce il secondo pilastro della politica agricola comune (PAC). Esso accompagna e completa gli altri strumenti tradizionali della PAC, che riguardano la gestione dei mercati e che si raggruppano nel primo pilastro. I suoi obiettivi generali riprendono non solo quelli della PAC (articolo 33 del trattato che istituisce la Comunità europea), ma anche quelli di altre disposizioni del trattato, in particolare la coesione economica e sociale (articolo 158) e la tutela dell'ambiente (articolo 174).

2. Nel 1999, il sostegno allo sviluppo rurale è stato oggetto di un'importante riforma intesa a renderlo più coerente, con l'accorpamento dei nove regolamenti che lo disciplinavano sino a quel momento in un unico documento: il regolamento (CE) n. 1257/1999 ⁽¹⁾ del Consiglio che stabilisce il quadro di sostegno e definisce 22 misure di sostegno. Una di queste misure (arti-

colo 13 e seguenti) riguarda il sostegno accordato agli agricoltori delle zone svantaggiate. L'aiuto è finanziato dal FEAOG, sezione garanzia, e viene erogato, insieme ad altre operazioni di pagamento della sezione «garanzia», tramite 89 PSR (PSR) in totale, che coprono il periodo 2000-2006 e che sono stati elaborati dalle autorità degli Stati membri ed approvati dalla Commissione.

3. Il 56 % circa della superficie agricola utile (SAU) dell'Unione è classificato come «zona svantaggiata». Quasi 3 900 000 aziende agricole, pari al 55,8 % del loro numero complessivo, beneficiano di tale regime. Nel 2001, il suo costo globale si aggirava intorno ai 2 000 milioni di euro (con una media di 500 euro per azienda), di cui circa la metà è a carico del bilancio dell'Unione europea. Le spese dell'UE relative al regime di sostegno alle zone svantaggiate rappresentano il 18,7 % della dotazione globale per il periodo 2000-2006, autorizzata dal Consiglio di Berlino (cioè 32 906 milioni di euro) ⁽²⁾.

Aziende agricole ubicate in zone svantaggiate



Fonte: Eurostat 1997.

Grafico 1

⁽¹⁾ Regolamento (CE) n. 1257/1999 del Consiglio del 17 maggio 1999 (GUL 160 del 26.6.1999)

⁽²⁾ Sottorubrica 1b delle prospettive finanziarie.

Ambito dell'audit

4. L'origine degli aiuti comunitari alle zone svantaggiate risale al 1975, data di pubblicazione del primo testo regolamentare ⁽¹⁾, che attestava «il carattere particolare dell'attività agricola derivante dalla struttura sociale dell'agricoltura e dalle disparità strutturali e naturali fra le diverse regioni agricole» e definiva la nozione di zona svantaggiata.

5. I successivi regolamenti sul miglioramento dell'efficienza delle strutture agricole ⁽²⁾, o sul sostegno allo sviluppo rurale, si sono limitati ad adattare tale definizione.

6. L'attuale regolamentazione comunitaria ⁽³⁾ distingue tre categorie di zone svantaggiate:

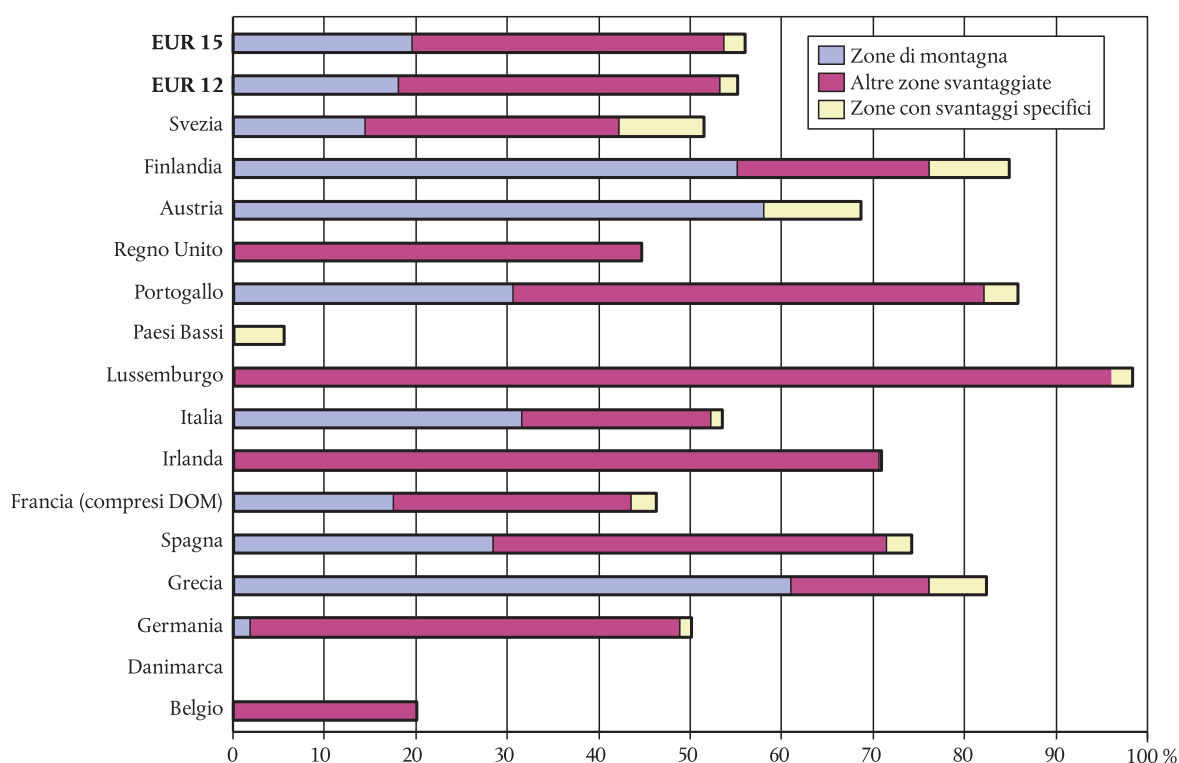
a) le zone di montagna, caratterizzate da una notevole limitazione delle possibilità di utilizzazione delle terre e da un notevole aumento del costo del lavoro dovuti alla loro altitudine o alla presenza di forti pendii; le zone situate a nord del 62° parallelo e talune zone adiacenti assimilate alle zone di montagna;

b) le altre zone svantaggiate, che sono territori agricoli a bassa produttività, minacciati di spopolamento, e in cui la contrazione accelerata dell'attività comprometterebbe la vitalità e il popolamento della zona medesima;

c) le zone nelle quali ricorrono svantaggi specifici, dove l'attività agricola dovrebbe essere continuata, se del caso e a talune condizioni particolari, per assicurare la conservazione o il miglioramento dell'ambiente naturale, la conservazione dello spazio naturale e il mantenimento del potenziale turistico o per motivi di protezione costiera.

7. Sebbene le zone classificate come svantaggiate costituiscano complessivamente il 56 % della SAU della Comunità ⁽⁴⁾, tale percentuale varia fortemente da uno Stato membro all'altro, ed è compresa fra meno dell'1 % per la Danimarca e più del 98 % per il Lussemburgo. Oltre agli svantaggi particolari delle zone di montagna, gli Stati membri hanno identificato altre zone che ritengono ugualmente svantaggiate. Tutti gli Stati membri, tranne tre, hanno individuato anche zone con svantaggi specifici derivanti, ad esempio, dalla necessità di mantenere il potenziale turistico, di curare lo spazio naturale o di proteggere le coste.

Percentuale delle zone svantaggiate rispetto alla SAU totale per Stato membro



Fonte: Documento del comitato STAR n. VI/7675/98. Situazione marzo 1998.

Grafico 2

⁽¹⁾ Direttiva 75/268/CEE del Consiglio, del 28 aprile 1975, sull'agricoltura di montagna e di talune zone svantaggiate (GUL 128 del 19.5.1975).

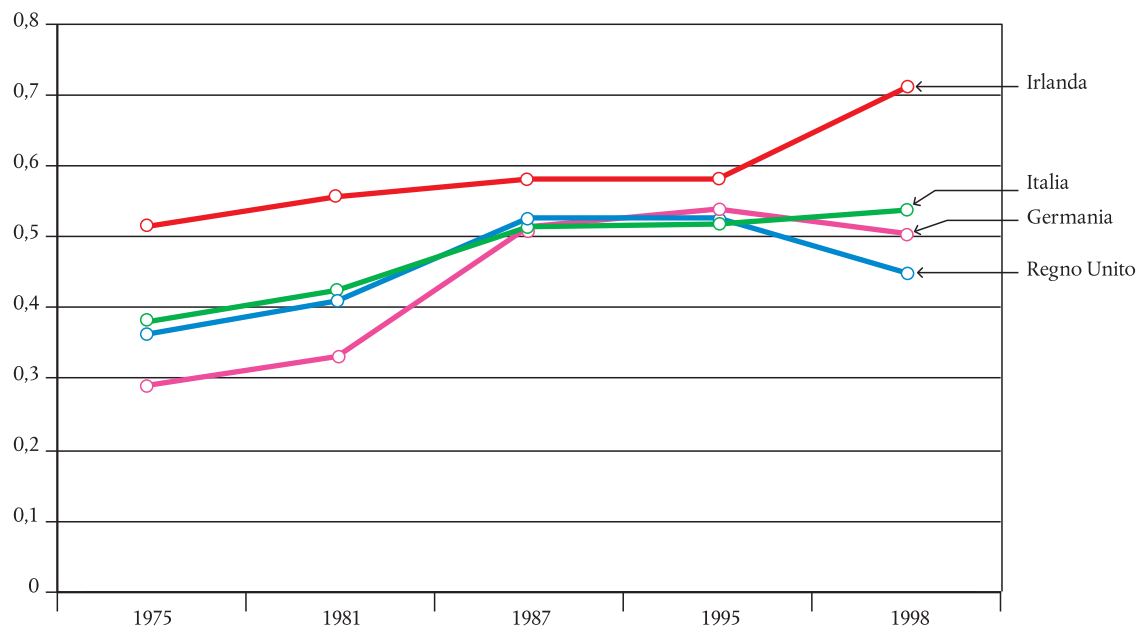
⁽²⁾ Regolamento (CE) n. 950/97 del Consiglio del 20 maggio 1997 (GUL 142 del 2.6.1997).

⁽³⁾ Articolo 17 del regolamento (CE) n. 1257/1999 del Consiglio del 17 maggio 1999 (GUL 160 del 26.6.1999).

⁽⁴⁾ Documento Star VI/7675/98 della DG AGRI della Commissione.

8. Per alcuni Stati membri, l'evoluzione nel tempo di questo tasso è caratterizzata parimenti da considerevoli variazioni. Esso è infatti passato, tra il 1975 ed il 1998, dal 37,7 % al 53,6 % per l'Italia, e dal 51,2 % al 70,9 % per l'Irlanda. Dato che le zone montane non sono cambiate, questi aumenti sono ancor più notevoli se si tiene conto dei progressi registrati nel miglioramento dei terreni e nello sviluppo di varietà. Le percentuali corrispondenti alle zone considerate svantaggiate non sono cambiate dal 1998.

Evoluzione del tasso delle zone svantaggiate negli Stati membri in cui si sono registrate le maggiori variazioni

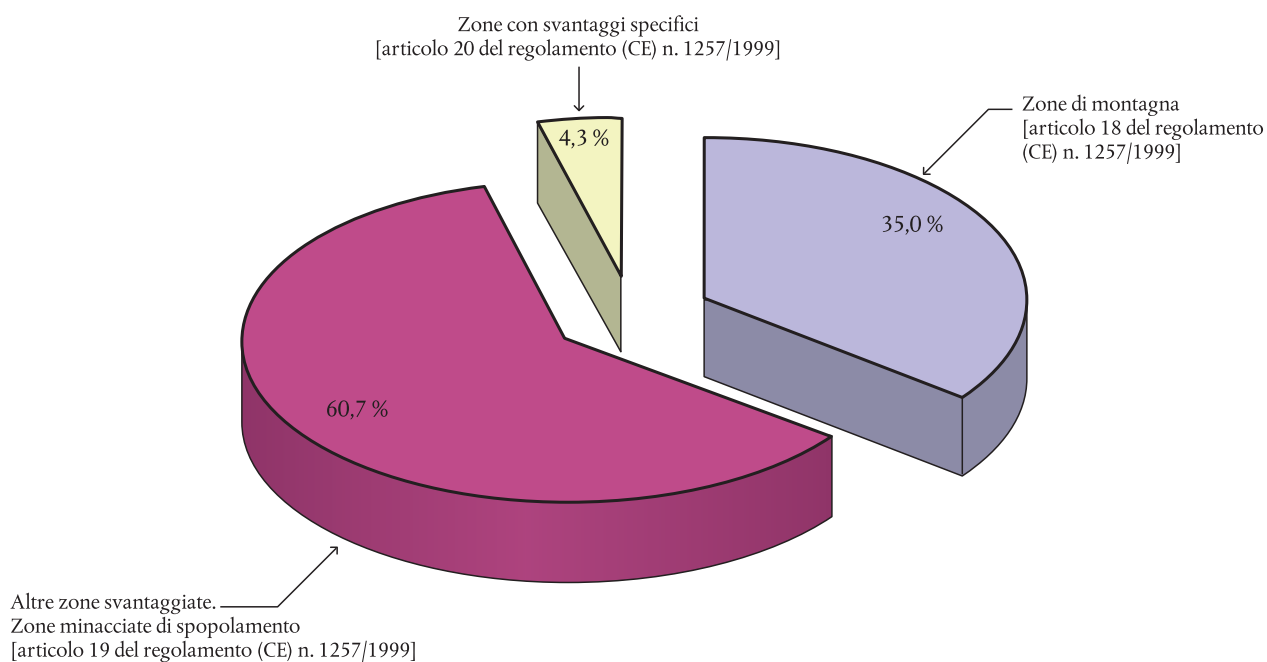


Fonte: Documento comitato STAR n. VI/7675/98.

Grafico 3

9. In termini di superficie, la seconda categoria citata al paragrafo 6 (le «altre» zone svantaggiate) è nettamente predominante. Per questa grande categoria di zone svantaggiate mancano nel regolamento criteri comuni chiari.

Ripartizione delle zone svantaggiate nelle tre principali categorie nel 1998



Fonte: Documento comitato STAR n. VI/7675/98.

Grafico 4

Ampiezza dell'audit

10. L'obiettivo dell'audit è consistito nell'esaminare in quale misura la Commissione:

- a) ha preso le disposizioni opportune per correggere eventuali deficienze, in particolare per quel che riguarda le decisioni di classificazione e l'impatto della misura (cfr. paragrafi 22-42);
- b) dispone di una ragionevole certezza che i pagamenti eseguiti a titolo di sostegno alle zone svantaggiate rispettino i criteri di legittimità e regolarità (cfr. paragrafi 43-57);
- c) ha posto in essere un sistema di monitoraggio e di valutazione che consenta di valutare l'efficacia della misura (cfr. paragrafi 58-74).

11. I dati di cui dispone la Commissione sono stati esaminati per valutare l'attuazione della misura, sia a livello finanziario, sia rispetto agli obiettivi da perseguire. Questo lavoro è stato completato da un esame documentale, concentrato sulla misura di sostegno alle zone svantaggiate e sui sistemi amministrativi e di controllo istituiti dagli Stati membri, tanto a livello locale che regionale e nazionale, particolarmente nel quadro dei PSR.

12. I controlli in loco hanno riguardato i sistemi di gestione della misura in una regione di ciascuno dei quattro Stati membri (la Francia, la Finlandia, l'Austria e la Germania) selezionati in base alla loro importanza finanziaria ⁽¹⁾, alle condizioni di ammissibilità in vigore, nonché ad una valutazione preliminare del sistema amministrativo e di controllo instaurato. I lavori sono in primo luogo consistiti nell'esecuzione di test sui controlli chiave ⁽²⁾, che, in ogni regione, hanno interessato un campione di 30 beneficiari (aziende agricole) scelti in modo aleatorio.

13. I lavori di audit eseguiti nelle aziende si sono ripartiti tra la verifica documentale, l'esame fisico degli elementi cui è subordinata l'attribuzione dell'indennità (superfici a prato o a coltura foraggera, capi di bestiame, ecc.) ed il controllo dell'incasso effettivo dell'indennità. In seguito, le verifiche sono proseguite presso i principali organismi pubblici che intervengono nella gestione (specialmente ai livelli amministrativo, contabile e del controllo) ed hanno riguardato in particolare l'esattezza delle liquidazioni e dei pagamenti, nonché la conformità delle procedure seguite ai regolamenti applicabili.

⁽¹⁾ Rispetto alle previsioni di bilancio per il periodo di programmazione 2000-2006.

⁽²⁾ Un controllo chiave è una procedura di controllo destinata ad individuare le deficienze operative; queste vengono identificate mediante un'analisi di rischio effettuata sui sistemi esistenti.

Condizioni di ammissibilità e di finanziamento*Condizioni di ammissibilità*

14. Per il periodo di programmazione 2000-2006, oltre ai criteri geografici connessi all'ubicazione dell'azienda, i beneficiari devono soddisfare tre condizioni, nel rispetto della normativa relativa all'impiego di prodotti fitosanitari e veterinari.

Essi sono pertanto tenuti a:

- coltivare una superficie agricola minima, definita da ogni Stato membro,
- impegnarsi a svolgere la loro attività agricola in una zona svantaggiata per almeno cinque anni a decorrere dal primo versamento di un'indennità compensativa,
- a ricorrere alle buone pratiche agricole abituali, compatibili con le esigenze di tutela dell'ambiente e di conservazione dello spazio naturale, ed in particolare quelle proprie dell'agricoltura sostenibile.

Quadro finanziario

15. In base al regime previsto dal regolamento (CE) n. 950/97 gli Stati membri avevano la possibilità di scegliere tra due sistemi: gli aiuti potevano essere corrisposti in base al numero di capi di bestiame, espressi in unità di bovino adulto (UBA), oppure in base alle superfici agricole coltivate. Dopo l'entrata in vigore del regolamento (CE) n. 1257/1999, le indennità compensative sono calcolate obbligatoriamente in funzione del numero di ettari, con la possibilità tuttavia di un eventuale periodo di transizione, limitato all'anno 2000 per gli Stati membri che utilizzavano il criterio del numero di capi di bestiame. Al tempo stesso, il finanziamento della quota comunitaria è passato dalla sezione «orientamento» alla sezione «garanzia» del FEOG (cfr. paragrafo 57).

16. L'aiuto consiste in una indennità compensativa, il cui importo unitario viene fissato dagli Stati membri all'interno di una forcella che va dai 25 ai 200 euro per ettaro ⁽³⁾. Il suo livello deve permettere di compensare gli svantaggi esistenti, evitando al tempo stesso ogni sovracompensazione. Il massimale può essere superato in casi specifici purché sia rispettato a livello del totale delle indennità corrisposte da ogni Stato membro.

17. Le spese per gli esercizi finanziari 2000 e 2001 sono state rispettivamente di 674 milioni di euro e di 919 milioni di euro. Come illustra la tabella che segue, per certi Stati membri si sono registrate notevoli variazioni. Le differenze di spesa tra il 2000 ed il 2001 possono essere parzialmente attribuite a ritardi nella preparazione e nell'approvazione dei PSR, ma ciò non spiega differenze così considerevoli, tanto più che il regime è operativo da molti anni.

⁽³⁾ Regolamento (CE) n. 1257/1999, allegato 1.

Tabella 1: Spese sostenute nel corso del periodo 2000-2001

	2000		2001		Variazione 2000-2001 (%)
	Milioni EUR	%	Milioni EUR	%	
Belgio	0,14	0,02	—	—	– 100
Danimarca	0,04	0,01	0,34	0,04	+ 750
Germania	109,62	16,26	108,95	11,75	– 1
Grecia	4,50	0,67	8,42	0,91	+ 87
Spagna	1,76	0,26	53,41	5,76	+ 2 935
Francia	212,17	31,47	198,33	21,40	– 7
Irlanda	45,10	6,69	110,98	11,97	+ 146
Italia	13,34	1,98	38,48	4,15	+ 188
Lussemburgo	0,42	0,06	3,89	0,42	+ 826
Paesi Bassi	0,04	0,01	0,38	0,04	+ 850
Austria	102,70	15,23	104,81	11,31	+ 2
Portogallo	0,00	0,00	74,86	8,08	—
Finlandia	143,67	21,31	128,26	13,48	– 11
Svezia	1,76	0,26	16,08	1,73	+ 814
Regno Unito	38,94	5,78	72,40	8,60	+ 86
Totale	674,22	100,00	919,59	100,00	

Fonte: Commissione, conto di gestione.

Attribuzioni e responsabilità

18. Il Consiglio definisce la politica di sviluppo rurale adottando il regolamento di base.

19. La Commissione ne fissa le modalità di applicazione e approva, in particolare, i piani di sviluppo rurale, per i quali è tenuta, in seguito, a provvedere al monitoraggio e alla valutazione. Dal punto di vista contabile, essa deve registrare le spese dichiarate mensilmente dagli Stati membri e rimborsare a questi ultimi la quota comunitaria del finanziamento.

20. Gli Stati membri sono responsabili della determinazione delle zone svantaggiate, della designazione delle autorità incaricate di elaborare i PSR e di attuare la misura, tanto sul piano amministrativo che su quello del controllo. Inoltre, essi forniscono alla Commissione i dati necessari per espletare un monitoraggio efficace dell'attuazione della programmazione dello sviluppo rurale.

Osservazioni formulate in precedenza dalla Corte

21. In passato, la Corte si era già interessata alle misure di sostegno alle zone svantaggiate. I risultati del suo ultimo audit su questo tema sono stati pubblicati nel 1991 ⁽¹⁾. La Corte aveva rilevato, allora, il continuo estendersi delle zone svantaggiate e si era pronunciata a favore di una valutazione regolare dei criteri di valutazione degli svantaggi. Da allora, la Corte ha esaminato diversi aspetti della misura, particolarmente nel quadro dei lavori relativi alla dichiarazione annuale di affidabilità.

⁽¹⁾ GUC 324 del 13.12.1991, pag. 141.

LA CLASSIFICAZIONE COME ZONA SVANTAGGIATA E LE SUE CONSEGUENZE

Criteri di classificazione di cui deve ancora essere dimostrata la validità

La situazione attuale delle decisioni di classificazione

22. Come indicato al paragrafo 6, sono richieste alcune caratteristiche di ammissibilità perché una zona possa essere qualificata «zona svantaggiata». Sino al 1999 ciò avveniva in base ad una richiesta argomentata da parte degli Stati membri alla Commissione. Il Consiglio, in base ad una proposta della Commissione, adottava poi l'elenco delle zone svantaggiate. La Corte ha esaminato gli elementi probatori documentali in possesso della Commissione a sostegno di tali decisioni di classificazione.

Elementi intesi a giustificare le decisioni di classificazione

23. *L'allegato I* indica, per Stato membro, i documenti esistenti a livello della Commissione che contengono elementi probatori tali da giustificare la classificazione come zona svantaggiata di alcuni territori. Nel corso dell'audit, la Commissione non ha potuto presentare i documenti giustificativi per le decisioni di classificazione relative al periodo 1975-1985. Solo raramente ⁽¹⁾ i controllori hanno potuto ottenere informazioni probatorie attestanti che erano state adottate misure di controllo per accertare il permanere della validità della classificazione.

24. Nella relazione annuale sull'esercizio finanziario 1990, la Corte dei conti europea notava «... la continua estensione delle zone svantaggiate», dichiarando che «... non si può escludere che una valutazione regolare dell'effettivo livello di svantaggio di tutte le zone sfavorite della Comunità induca a constatare, in alcune parti di queste zone, la scomparsa della situazione di svantaggio».

25. Nel 1993, a seguito delle osservazioni della Corte, la Commissione ha avviato un riesame della classificazione delle zone svantaggiate, chiedendo agli Stati membri di giustificare la propria classificazione. Questo esercizio ha tuttavia registrato un certo numero di difficoltà e ritardi. Diversi Stati membri hanno fornito dati incompleti, dati erranei o addirittura nessun dato e, in molti casi, le informazioni richieste sono state presentate in ritardo.

26. L'analisi, svolta dalla Corte, delle note interne della Commissione mostra che alcuni Stati membri si sono decisamente opposti a che i dati alla base della classificazione fossero adeguatamente esaminati. Si è avuto un notevole scambio di lettere e, in

occasione di diverse riunioni del comitato di gestione (comitato delle strutture agricole e dello sviluppo rurale) è stata discussa la mancanza di dati giustificativi. Alla fine, la Corte non ha reperito elementi probatori attestanti la conclusione di tale esame.

27. Sebbene la Commissione abbia indicato che «gli Stati membri hanno sempre fatto pressione per aumentare le aree definite come zone svantaggiate sul loro territorio» ⁽²⁾, essa non ha proposto alcuna modifica delle disposizioni esistenti nella sua proposta di regolamento del 1996 per il miglioramento dell'efficienza delle strutture agricole ⁽³⁾. Al contrario, questa proposta ha portato all'adozione del regolamento (CE) n. 950/97 del Consiglio ⁽⁴⁾, sostituito in seguito dal regolamento (CE) n. 1257/1999, che dispone che tutte le direttive del Consiglio e della Commissione che definiscono gli elenchi delle zone svantaggiate restino in vigore.

28. Inoltre, dopo l'entrata in vigore del regolamento (CE) n. 1257/1999, le decisioni che definiscono o modificano l'elenco delle zone svantaggiate non vengono più prese a livello comunitario ma a livello degli Stati membri interessati, che poi le notificano alla Commissione. La validità della classificazione, elemento fondamentale del regime di sostegno, sfugge alla responsabilità finale della Commissione. La Corte ritiene che ciò rappresenti un elemento di debolezza della regolamentazione, in particolare nella prospettiva delle prossime adesioni.

Le conseguenze della situazione attuale

29. L'incapacità di valutare oggettivamente le decisioni che stabiliscono gli elenchi delle zone svantaggiate può avere una forte incidenza sulla loro validità. Il caso del Lussemburgo offre un buon esempio in proposito. Le zone svantaggiate di questo Stato sono state delimitate nell'aprile 1975 ⁽⁵⁾. All'epoca, più del 96 % della SAU totale era stato classificato come zona svantaggiata in quanto a rischio di abbandono, mentre un ulteriore 2,45 % lo era stato a causa della presenza di svantaggi specifici. Da allora tale classificazione non è più stata modificata. Eppure, dati recenti forniti da Eurostat dimostrano che certi indicatori macroeconomici e socioeconomici si sono notevolmente modificati e che superfici estese non risponderebbero più ai criteri di ammissibilità ⁽⁶⁾.

⁽²⁾ Commissione europea, Direzione generale dell'Agricoltura (DG VI), «PAC 2000», documento di lavoro, «Évolutions du monde rural», luglio 1997, pag. 59.

⁽³⁾ GU C 115 del 19.4.1996, pag. 34.

⁽⁴⁾ Regolamento (CE) n. 950/97 del Consiglio del 20 maggio 1997 (GU L 142 del 2.6.1997, pag. 1).

⁽⁵⁾ Direttiva 75/274/CEE del Consiglio, del 28 aprile 1975, relativa all'elenco comunitario delle zone agricole svantaggiate ai sensi della direttiva 75/268/CEE (Lussemburgo) (GU L 128 del 19.5.1975, pag. 226); il reddito agricolo (inferiore all'80 % della media comunitaria) rientra tra i criteri presi in considerazione.

⁽⁶⁾ Nel 1975, il reddito agricolo medio del Lussemburgo era inferiore all'80 % del reddito agricolo medio della Comunità europea, mentre, nel 2000, lo superava del 20 % circa.

⁽¹⁾ Cfr. allegato I; per due Stati membri su dieci.

La molteplicità degli indicatori è fonte di disparità

Identificazione eterogenea delle zone svantaggiate da parte degli Stati membri

30. La Corte ha anche preso in esame i criteri applicati dagli Stati membri per classificare certi territori come zone svantaggiate. Come indicato al paragrafo 9, la categoria più importante riguarda le zone minacciate di spopolamento [articolo 19 del regolamento (CE) n. 1257/1999]. Tale categoria, da sola, rappresenta il 60,7 % delle zone svantaggiate. La Corte si è pertanto interessata in particolare a questa categoria esaminando i criteri utilizzati.

31. Il regolamento in questione ⁽¹⁾ identifica tre caratteristiche comuni che le zone a rischio di spopolamento devono possedere:

- a) la produttività del suolo («esistenza di terre poco produttive, poco idonee alla coltivazione, le cui scarse potenzialità non possono essere migliorate senza costi eccessivi e che si prestano soprattutto all'allevamento estensivo»);
- b) la situazione economica («a causa della scarsa produttività dell'ambiente naturale, ottenimento di risultati notevolmente inferiori alla media riferita ai principali indici che caratterizzano la situazione economica dell'agricoltura»);
- c) la popolazione («scarsa densità, o tendenza alla regressione demografica, di una popolazione dipendente in modo preponderante dall'attività agricola e la cui contrazione accelerata comprometterebbe la vitalità e il popolamento della zona medesima»).

32. Tredici Stati membri hanno individuato zone del proprio territorio corrispondenti a queste caratteristiche. La Danimarca ed i Paesi Bassi non hanno reperito zone corrispondenti a questa categoria.

33. L'*allegato II* indica che gli Stati membri impiegano un'ampia gamma di indicatori per definire i tre criteri predetti. Complessivamente, vengono utilizzati 17 indicatori per la produttività del suolo, 12 per la situazione economica e tre per la popolazione. Quasi tutti gli Stati membri usano i(l) loro propri(o) indicatori(e) per valutare la produttività del suolo e la situazione economica. Poiché non ha studiato l'incidenza di questi vari indicatori, la Commissione non può garantire che il concetto di criteri comuni, indicato nel venticinquesimo considerando del regolamento, sia applicato.

34. Per quanto riguarda la popolazione, si è parimenti constatato una grande disparità a livello di definizione delle soglie. Così, nel caso della densità complessiva della popolazione, l'indicatore di riferimento oscilla tra i 27 abitanti/km² (Irlanda) e i 130 abitanti/km² (Germania) e, nel caso del tasso della popolazione agricola, esso varia tra il 15 % [applicato da cinque Stati mem-

bri ⁽²⁾] ed il 50 % (Grecia). L'Austria, la Finlandia, e la Svezia, che hanno aderito insieme all'UE nel 1995, non hanno fissato una soglia per la popolazione rurale, indicando solamente, come criterio, che la percentuale relativa della popolazione agricola deve essere «significativa».

La vasta gamma di indicatori determina disparità di trattamento

35. La molteplicità degli indicatori, dovuta a priorità nazionali differenti, può dar luogo a disparità di trattamento tra i beneficiari. Nel corso dei suoi controlli in loco, la Corte è stata informata che i beneficiari, specialmente nelle zone di confine, si chiedono perché, in situazioni locali apparentemente simili, gli Stati membri abbiano preso decisioni che comportano differenze considerevoli nella concessione delle indennità compensative.

36. La Commissione stessa, in un documento di lavoro del 1997 ⁽³⁾, osservava, a proposito del precedente regime di sostegno alle zone svantaggiate, che la «legislazione comunitaria accorda agli Stati membri un considerevole margine di manovra nell'applicazione del regime di sostegno alle zone svantaggiate. [...] Le differenti priorità identificate dagli Stati membri o dalle regioni portano alla definizione di criteri differenti da soddisfare per beneficiare di tali misure [...], ad esempio:

- a) il versamento medio per azienda beneficiaria varia da 4 437 ECU nel caso del Lussemburgo a 410 ECU per il Portogallo;
- b) la percentuale di aziende beneficiarie rispetto al totale di quelle situate nelle zone svantaggiate varia tra l'84 % e il 99 % per molti Stati membri del nord ed il 9 % per l'Italia».

37. Più avanti, il documento afferma che «l'analisi dimostra che, mentre i redditi delle zone svantaggiate sono comparativamente inferiori rispetto a quelli delle zone non svantaggiate di uno stesso paese, essi possono invece essere più elevati dei redditi in zone non svantaggiate di altri paesi» ⁽⁴⁾.

Misure di sostegno a rischio di compensazioni eccessive

38. La maggior parte dei beneficiari visitati dalla Corte ⁽⁵⁾ era del parere che la concessione delle indennità compensative aveva permesso loro di continuare a svolgere un'attività agricola e di continuare a vivere in un territorio che altrimenti avrebbero probabilmente dovuto abbandonare. Tuttavia, in mancanza di una valutazione generale appropriata (cfr. paragrafo 72), non è possibile pronunciarsi in maniera definitiva sull'efficacia delle indennità compensative. Una valutazione dei risultati di tale politica è difficile, poiché la Commissione, contrariamente a quanto previsto dal regolamento finanziario ⁽⁶⁾, non ha fissato alcun obiettivo quantificato specifico per tale misura.

⁽²⁾ Belgio, Francia, Germania, Italia e Lussemburgo.

⁽³⁾ Commissione europea, Direzione generale dell'Agricoltura (DG VI), «PAC 2000», documento di lavoro, «Évolutions du monde rural», luglio 1997, pag. 60.

⁽⁴⁾ Commissione europea, Direzione generale dell'Agricoltura (DG VI), «PAC 2000», documento di lavoro, «Évolutions du monde rural», luglio 1997, pag. 62.

⁽⁵⁾ 30 beneficiari scelti per regione oggetto dell'audit.

⁽⁶⁾ Articolo 27, paragrafo 4.

⁽¹⁾ Regolamento (CE) n. 1257/1999.

39. In conformità degli articoli 15, paragrafo 1, e 16 del regolamento (CE) n. 1257/1999, le indennità compensative sono fissate a un livello sufficiente per contribuire efficacemente a compensare gli svantaggi esistenti e tale da evitare compensazioni eccessive. Il regolamento non specifica ulteriormente quale debba essere il livello delle compensazioni. Pertanto, né gli Stati membri, né la Commissione sono in grado di valutare oggettivamente se vi siano o meno compensazioni eccessive. A ciò si aggiunge il fatto che lo stesso regolamento accorda agli Stati membri un considerevole margine di libertà nell'adattare il regime alle priorità locali.

40. La legislazione non precisa chi abbia effettivamente la responsabilità di controllare le compensazioni eccessive. La ripartizione delle responsabilità tra gli Stati membri e la Commissione non è definita. Di conseguenza, non vi sono dispositivi sufficienti per verificare se in pratica esista una compensazione eccessiva sistematica. La Corte ritiene che la Commissione, nell'ambito del controllo dell'attuazione del regime negli Stati membri, dovrebbe esaminare come si possa accertare la possibile incidenza di tali compensazioni eccessive.

Le misure adottate dagli Stati membri

41. Non disponendo di linee direttrici comuni sul modo di individuare i casi di compensazione eccessiva, gli Stati membri hanno adottato proprie misure, che possono però sfavorire alcuni agricoltori rispetto ad altri. I PSR prevedono quanto segue:

- a) fissazione di un massimale per gli aiuti concessi come sostegno alle zone svantaggiate, a prescindere dai diritti esigibili ⁽¹⁾;
- b) specificazione, per talune zone particolari, delle densità di pascolo ⁽²⁾;
- c) limitazione dei pagamenti a certe superfici foraggiere ammissibili coltivate da produttori che praticano l'allevamento estensivo di greggi di ovini destinati alla riproduzione e di vacche nutrici ⁽³⁾;
- d) limitazione dei versamenti integrali soltanto ad una parte delle zone svantaggiate, esclusione di alcuni tipi di aziende o applicazione di tassi di aiuto inferiori a quelli autorizzati ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Piano di sviluppo rurale della Baviera.

⁽²⁾ Diversi piani di sviluppo rurale.

⁽³⁾ Piano di sviluppo rurale dell'Inghilterra.

⁽⁴⁾ Versamento dell'aiuto alle zone svantaggiate al 100 % per i primi 350 ettari. I successivi 350 ettari ricevono solamente il 50 % dell'indennità, mentre le restanti superfici agricole al di là dei 700 ettari non ricevono alcun sostegno.

Esclusione dalle zone svantaggiate di superfici utilizzate per certi tipi di aziende non viene concesso alcun aiuto come sostegno alle zone svantaggiate per le superfici destinate alla produzione lattiero-casearia o ad altre attività di allevamento, ad eccezione dell'allevamento estensivo di ovini e di vacche nutrici. Fissazione dei tassi delle indennità compensative per le brughiere e le terre comuni al di sotto del tasso minimo di 25 EUR/ha per riflettere la dimensione delle aziende, generalmente più rilevante, e la ridotta vocazione agricola di tali terre.

42. Quando gli Stati membri hanno ritenuto necessario adottare certe misure per limitare il sostegno, la Commissione non ha svolto alcun esame obiettivo per accertare che:

- a) le misure prese eliminino effettivamente il rischio di sovracompensazione;
- b) i casi di sovracompensazione riscontrati in uno Stato membro non si producano in altri.

L'ATTUAZIONE, IL CONTROLLO E LA VALUTAZIONE DELLE MISURE DI SOSTEGNO ALLE ZONE SVANTAGGIATE

Punti deboli nell'attuazione delle misure di sostegno

43. La qualità dell'attuazione del regime di sostegno dipende in primo luogo dalle disposizioni di applicazione contenute nei piani di sviluppo rurale, ma anche dai sistemi di sorveglianza, di gestione e di controllo. È pertanto essenziale che la Commissione abbia garanzie sufficienti riguardo alla qualità di ciascuno di tali elementi.

I PSR e le buone pratiche agricole

44. Le modalità di attuazione sono definite a livello nazionale o regionale nei PSR proposti dagli Stati membri, approvati dalla Commissione e precisati in diversi testi di applicazione emanati dalle autorità competenti. Le buone pratiche agricole dovrebbero essere definite dagli Stati membri ⁽⁵⁾

- a) le buone pratiche agricole sono spesso sinonimo di semplice rispetto della normativa già applicabile alle aziende agricole (direttiva nitrati, etc.);
- b) alcuni Stati membri, come la Francia e l'Austria, vi aggiungono il concetto di densità di allevamento introducendo una condizione relativa al livello del tasso di carico, indicatore che esprime in UBA per ettaro la densità del bestiame presente nell'azienda;
- c) in Francia tuttavia, il tasso di carico ottimale è stato determinato in base alle pratiche abituali preesistenti, è inoltre discutibile l'esclusione, per il calcolo del tasso, di alcuni tipi di allevamento, porcino e avicolo in particolare, i cui effluenti si diffondono sui terreni dell'azienda;

⁽⁵⁾ Documento della Commissione VI/10535/99.

- d) alcuni Stati membri includono fra le buone pratiche agricole usuali il rispetto del benessere del bestiame, senza però definirne chiaramente i criteri di valutazione (Francia e Austria).

45. La Corte osserva che, attualmente, non esiste una definizione verificabile, chiara e coerente del concetto di «buone pratiche agricole» applicabile al sostegno alle zone svantaggiate. In mancanza di definizioni chiare e di un'applicazione coerente, è difficile comprendere come questo concetto possa rappresentare una base oggettiva per valutare l'ammissibilità all'aiuto finanziato dal bilancio comunitario.

46. In generale, si constata che le disposizioni dei PSR sono coerenti con le norme comunitarie. Tuttavia, nel caso delle buone pratiche agricole, esse si limitano troppo spesso a riprendere elementi già contenuti in altre regolamentazioni e non sono quindi in grado di promuovere pratiche agricole più rigorose dal punto di vista ambientale.

I sistemi di sorveglianza

47. Per poter valutare la legittimità e la regolarità dell'indennità versata, la Commissione deve far sì che i responsabili della gestione dispongano di informazioni pertinenti e precise, che garantiscano la veridicità delle situazioni dichiarate. La Commissione dovrebbe sorvegliare l'esistenza di sistemi d'informazione che le consentano di pronunciarsi sul rispetto dei criteri di ammissibilità.

48. Nel corso dei test di convalida svolti durante i controlli in loco, la Corte ha esaminato la disponibilità di tali informazioni ed ha constatato quanto segue:

- a) in alcuni Stati membri (Francia, Austria e Germania), non viene richiesta la tenuta di un registro che indichi i trattamenti fitosanitari, gli spandimenti di effluenti e gli apporti di concime sulle diverse parcelle;
- b) in Germania, alcuni imprenditori agricoli hanno effettuato analisi del suolo tramite il prelievo di campioni. Sono stati talvolta rilevati tassi molto elevati di nitrati o di altre sostanze. Non si tiene conto, o si tiene conto scarsamente, di tali risultati poiché non esiste in questo Stato membro alcun criterio di carico ⁽¹⁾ nella definizione delle buone pratiche agricole;
- c) in Francia, la procedura per verificare le superfici dichiarate dal richiedente e il fatto che tali superfici siano effettivamente lavorate dal richiedente, non consente di garantire l'affidabilità del tasso di carico;
- d) come regola generale, gli animali che non sono bovini o ovini, come pollame, suini ed equini, non vengono registrati.

⁽¹⁾ Che riflette la densità di allevamento.

I sistemi di gestione e di controllo

49. I sistemi di gestione e di controllo istituiti dagli Stati membri devono consentire di prevenire, individuare e correggere tempestivamente gli eventuali errori e carenze significativi. La Corte ne ha valutato la qualità analizzando le anomalie rilevate nel corso dei test realizzati su un campione rappresentativo di pagamenti ai beneficiari.

50. Riguardo alle procedure, si è constatato, in casi specifici, quanto segue:

- a) le informazioni della banca dati nazionale utilizzate per il conteggio dei bovini non sono affidabili (Francia); non si procede ad un raffronto sistematico tra le indicazioni contenute nei formulari di richiesta dell'indennità e quelle che figurano nei registri del bestiame (Austria);
- b) le eventuali correzioni apportate dai beneficiari al registro dei movimenti del proprio patrimonio bovino sono controllate in misura insufficiente (Francia);
- c) non vi è un monitoraggio sistematico sul rispetto, da parte del beneficiario, dell'impegno a proseguire l'attività agricola per cinque anni (Francia e Austria);
- d) la selezione dei beneficiari controllati dall'amministrazione non tiene conto dei fattori di rischio specifici della misura (Francia), oppure non sono svolti gli opportuni controlli amministrativi sulle dichiarazioni (Finlandia);
- e) il controllo sulla buona manutenzione dei pascoli, che costituisce una delle condizioni di ammissibilità, è insufficiente (Francia);
- f) la documentazione dei controlli sulle buone pratiche agricole è insoddisfacente e i servizi di controllo dispongono di pochi o di nessun elemento certo per stabilire se siano rispettate le condizioni relative (tutti gli Stati membri visitati); inoltre, i controlli mancano talvolta di pertinenza ed il seguito dato ai risultati è incerto (Austria);
- g) l'importo dell'indennità è determinato da un indicatore, trasmesso dall'amministrazione fiscale, di cui l'organismo di gestione ignora sia gli elementi costitutivi che le modalità di calcolo; l'importo dipende anche dal tipo di coltura, la cui verifica è molto difficile quando manca un registro specifico (Germania);
- h) il possesso da parte del beneficiario di un certificato di spargimento del letame, che costituisce una delle condizioni nazionali per l'attribuzione dell'indennità, non è controllato sistematicamente (Germania).

51. Riguardo alle transazioni individuali, si è constatato che:

- a) in Austria, il numero degli animali registrati era spesso errato;
- b) sempre in Austria, gli alpeggi montani sono stati dichiarati in misura considerevolmente superiore alla realtà;
- c) in Francia, in un terzo delle aziende controllate, il numero di bovini considerato differiva di oltre il 3 % da quello calcolato basandosi sui dati contenuti nel registro dipartimentale.

Gli errori rilevati non hanno necessariamente un effetto finanziario in quanto i montanti compensativi attribuiti possono essere ridotti.

52. In generale, l'affidabilità dei sistemi di gestione e controllo è insufficiente. La causa principale risiede nella scarsa qualità dei dati, che vengono ripresi da altri sistemi di gestione. L'ampiezza e l'incidenza delle anomalie osservate in ogni Stato membro sono direttamente influenzate dal grado di rigore delle condizioni definite (dopo l'approvazione da parte della Commissione) in ciascun paese. Più le condizioni sono severe, più elevato è il rischio che non siano rispettate. Inoltre, l'efficacia di tali sistemi di gestione e controllo è ostacolata anche dalla scarsa possibilità di controllo per taluni criteri riguardanti il rispetto delle buone pratiche agricole, come, ad esempio, il benessere degli animali.

53. Anche la Commissione ⁽¹⁾, a seguito di un'indagine sui sistemi di gestione, di controllo e di sanzioni realizzati o previsti dagli Stati membri nel settore dello sviluppo rurale, ha constatato alcune di queste carenze.

54. Nondimeno, la Commissione dovrebbe precisare meglio ⁽²⁾ le caratteristiche cui devono rispondere i criteri di ammissibilità definiti da ogni Stato membro, in particolare riguardo al rispetto delle buone pratiche agricole, ed anche accertarne la controllabilità.

Il pagamento, la registrazione e la contabilizzazione delle spese

55. La completezza e l'annualità delle registrazioni sono due principi contabili generalmente riconosciuti. L'effettiva contabilizzazione di tutte le operazioni riguardanti il periodo è stata verificata esaminando le date di pagamento delle indennità dovute a titolo dell'esercizio 2001 del FEOG ⁽³⁾.

56. In occasione delle verifiche eseguite in loco negli Stati membri, la Corte ha constatato quanto segue:

- a) dai dati dell'organismo pagatore al 31 marzo 2002 risulta che, per tutta la Francia, i pagamenti successivi alla data di chiusura dell'esercizio FEOG ammontano a 18,1 milioni di

euro, pari all'8,5 % del totale dei pagamenti eseguiti a titolo di tale esercizio; inoltre, non si era ancora proceduto ad alcun recupero per l'esercizio 2001, in attesa, secondo l'amministrazione, di un'armonizzazione dei diversi testi regolamentari di applicazione nazionali;

- b) in Finlandia, i recuperi sono dichiarati alla Commissione solo quando sono stati effettuati integralmente, mentre non si tiene conto dei recuperi parziali;

- c) in Austria, è stato corrisposto solamente il 75,5 % delle indennità dovute per l'esercizio 2001; in effetti, sebbene i beneficiari abbiano ricevuto notifica dell'importo totale dell'indennità loro dovuta, l'organismo pagatore, su istruzione del ministero di tutela, ha versato loro solo una frazione della somma dovuta a causa, secondo le autorità interessate, dell'applicazione di un nuovo sistema di identificazione degli svantaggi (BerghöfeKataster). In base ai dati forniti dall'organismo pagatore, l'importo ancora dovuto ammontava a 65,0 milioni di euro, di cui 32,7 milioni di euro imputabili al bilancio comunitario, ed è stato versato solo nel giugno 2002; la Commissione non è stata informata ufficialmente dallo Stato membro del differimento dei pagamenti in causa.

57. Anomalie significative rispetto ai principi di bilancio dell'annualità e dell'integrità sono state individuate in tre dei quattro Stati membri visitati, anche se non costituiscono un'irregolarità rispetto alla normativa specifica della misura.

58. In conformità dell'articolo 48 del regolamento (CE) n. 1257/1999, la Commissione e gli Stati membri garantiscono un controllo efficace dell'attuazione della programmazione dello sviluppo rurale. L'obiettivo del controllo è verificare la corretta attuazione della misura, entro i termini fissati, a livello sia finanziario che fisico. Questo controllo è svolto mediante procedure stabilite di comune accordo e si basa sia su specifici indicatori fisici e finanziari convenuti e definiti in precedenza, sia su analisi scritte. Gli Stati membri sono tenuti a redigere una relazione annua di esecuzione, comprendente informazioni sulle azioni di monitoraggio ⁽⁴⁾.

⁽⁴⁾ Le relazioni annuali di esecuzione contengono i seguenti elementi [articolo 53 del regolamento (CE) n. 445/2002]:

- qualsiasi modificazione delle condizioni generali rilevante ai fini dell'esecuzione della misura, segnatamente sviluppi socioeconomici significativi, o cambiamenti nelle politiche nazionali,
- lo stato di avanzamento delle misure e priorità,
- le disposizioni prese dall'autorità di gestione e dall'eventuale comitato di sorveglianza, per garantire la qualità e l'efficienza dell'esecuzione,
- le misure adottate per garantire la compatibilità con le politiche comunitarie.

⁽¹⁾ Cfr. la relazione di sintesi del 20 agosto 2001 n. AGR 019399.

⁽²⁾ Occorre segnalare che, nel corso del 2002, la Commissione ha esaminato con gli Stati membri un documento che definisce le linee direttrici in materia di controllo.

⁽³⁾ L'esercizio 2001 del FEOG va dal 16 ottobre 2000 al 15 ottobre 2001.

Gli indicatori per il monitoraggio

59. In conformità dell'articolo 53, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 445/2002 ⁽¹⁾ e del regolamento che lo ha preceduto ⁽²⁾, la Commissione ha adottato linee direttrici che definiscono gli indicatori comuni per il monitoraggio della programmazione delle azioni di sviluppo rurale e delle spese in questo settore per il periodo 2000-2006 ⁽³⁾.

60. Dall'esame di queste linee direttrici sul controllo finanziario si è rilevato quanto segue:

- a) le relazioni annuali di esecuzione devono essere presentate alla Commissione in base all'anno civile ⁽⁴⁾; questo periodo di riferimento differisce dall'esercizio finanziario del FEAOG, «garanzia» ⁽⁵⁾, rendendo così più difficile e meno trasparente il controllo di bilancio delle spese suddette;
- b) i dati finanziari contenuti nelle relazioni annuali di esecuzione riguardano gli impegni contratti in virtù del regolamento (CE) n. 1257/1999, e non i versamenti; informazioni su questi ultimi sarebbero più appropriate, in quanto riflettono le spese realmente erogate.

I dati forniti dagli Stati membri

61. Oltre alle deficienze generali del sistema di stesura delle relazioni, si sono riscontrate deficienze anche nei dati trasmessi dagli Stati membri. Essi dovrebbero presentare la relazione di esecuzione entro il 30 aprile dell'anno successivo. Solo alcuni Stati membri hanno rispettato questo termine; alcune relazioni sono state presentate con sei mesi di ritardo. Nella maggior parte dei casi, dette relazioni contenevano informazioni di carattere finanziario e di altra natura sul regime di sostegno alle zone svantaggiate, ma le analisi scritte riguardanti i cambiamenti delle condizioni generali, lo stato di avanzamento dell'attuazione e le disposizioni prese dall'autorità di gestione erano spesso incomplete o inesistenti.

62. La Commissione ha confermato che i ritardi nell'informazione o la mancanza d'informazioni avevano influito negativamente sul monitoraggio ed essa afferma nelle sue linee direttrici che «si sono osservate diverse difficoltà e palesi incongruenze nel modo in cui sono state compilate le tabelle degli indicatori» e che «se i dati comuni per il monitoraggio [...] fossero uguali, per quantità e qualità, a quelli ricevuti per l'anno 2000, risulterebbe difficile per la Commissione effettuare un controllo efficace sull'attuazione della misura o fornire un'aggregazione affidabile dei dati di monitoraggio a livello comunitario». La Commissione, tra la fine del 2001 e la primavera del 2002, ha esaminato, insieme agli Stati membri, gli indicatori utilizzati nel monitoraggio per poterli migliorare.

L'utilizzo dei dati da parte della Commissione

63. A causa delle scarse informazioni fornite, la Commissione non ha potuto utilizzare pienamente le relazioni di esecuzione presentate dagli Stati membri per l'anno 2000. Riguardo ai dati relativi al 2001, il termine di presentazione delle relazioni annuali era stato differito alla fine del giugno 2002 per permettere agli Stati membri di adeguarsi al sistema modificato degli indicatori utilizzati nel monitoraggio. Di conseguenza, alla fine dell'audit nel luglio 2002 la Commissione non aveva analizzato tali relazioni.

Miglioramenti da introdurre nell'esecuzione e nell'utilizzo delle valutazioni

64. A norma dell'articolo 49 del regolamento (CE) n. 1257/1999, occorre valutare le misure contemplate dalla programmazione dello sviluppo rurale. L'obiettivo della valutazione è di dare un giudizio sui risultati e sull'incidenza dei regimi di sostegno, e di analizzarne l'efficacia. La Commissione svolge un ruolo chiave nel provvedere all'efficacia della valutazione ed alla diffusione dei suoi risultati.

Le linee direttrici sulla valutazione

65. In conformità del disposto dell'articolo 54, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 445/2002, la Commissione ha definito linee direttrici per la valutazione intermedia ed ex post ⁽⁶⁾ del regime di sostegno per il periodo di programmazione 2000-2006. Le linee direttrici consistono in un questionario valutativo comune, corredato di criteri e indicatori. La Corte ha esaminato l'approccio adottato per il regime di sostegno alle zone svantaggiate confrontandolo con il metodo di valutazione globale applicato dalla Commissione ⁽⁷⁾. In generale, gli indicatori utilizzati sono idonei, ad eccezione di quesiti e criteri intesi a stabilire in quale misura il regime consente di evitare la sovracompensazione degli svantaggi (cfr. anche paragrafi 38-42).

La qualità delle valutazioni

66. In conformità dell'articolo 49 del regolamento (CE) n. 1257/1999, la valutazione delle misure contemplate dalla programmazione dello sviluppo rurale deve essere svolta in base ai principi di cui agli articoli da 40 a 43 del regolamento (CE) n. 1260/1999. Ciò implica che le misure in questione sono soggette a tre tipi di valutazione: ex ante, intermedia ed ex post.

Qualità delle valutazioni ex ante per il regime di sostegno alle zone svantaggiate per il nuovo periodo di programmazione

67. In conformità delle disposizioni dell'articolo 55, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 445/2002 e del regolamento precedentemente in vigore, i PSR devono includere una valutazione

⁽¹⁾ Regolamento (CE) n. 445/2002 del 26 febbraio 2002 (GUL 74 del 15.3.2002, pag. 1).

⁽²⁾ Regolamento (CE) n. 1750/1999 della Commissione del 23 luglio 1999 (GUL 214 del 13.8.1999, pag. 31).

⁽³⁾ Documento di lavoro della Commissione VI/43512/02.

⁽⁴⁾ Articolo 53 del regolamento (CE) n. 445/2002.

⁽⁵⁾ L'esercizio FEAOG va dal 16 ottobre dell'anno n-1 al 15 ottobre dell'anno n.

⁽⁶⁾ Documento della Commissione VI/12004/def.

⁽⁷⁾ Metodi di valutazione delle azioni di carattere strutturale (MEANS).

ex ante intesa ad analizzare le disparità, le lacune e le potenzialità della situazione attuale, nonché a valutare la coerenza della strategia proposta con la situazione esistente e con gli obiettivi perseguiti, tenendo conto degli elementi trattati dal questionario valutativo comune. I PSR devono anche determinare l'impatto previsto delle priorità d'intervento selezionate, quantificarne gli obiettivi e verificare le modalità di attuazione proposte e la coerenza con la politica agricola comune e con altre politiche.

68. La Corte ha constatato che le informazioni contenute nelle valutazioni ex ante per le zone svantaggiate fornite dall'Austria, dalla Finlandia, dalla Francia e dalla Germania (Baviera), per il periodo di programmazione 2000-2006, presentavano un interesse molto limitato. Anche se, nella maggior parte dei casi, erano strutturate correttamente, esse contenevano poche informazioni pertinenti sugli elementi sopra menzionati.

Qualità delle valutazioni per il periodo di programmazione precedente

69. L'articolo 6 del regolamento (CEE) n. 2052/88 ⁽¹⁾ rappresenta la base giuridica per la valutazione del regime di sostegno per il periodo di programmazione precedente (1994-1999). Nel giugno 2002, la Commissione aveva ricevuto le relazioni di valutazione di dieci Stati membri e stava effettuando una verifica qualitativa di tre di esse (Austria, Finlandia e Francia). Tale verifica qualitativa indica che diversi aspetti delle valutazioni dovrebbero essere migliorati, in particolare la metodologia applicata, la qualità dei dati utilizzati ed, infine, la stesura e la validità delle conclusioni.

70. L'analisi dei PSR da parte della Corte per il nuovo periodo di programmazione mostra che gli Stati membri interessati hanno tenuto conto delle conclusioni e raccomandazioni espresse nelle valutazioni intermedie. I valutatori finlandesi e francesi, ad esempio, avevano raccomandato di passare, per il calcolo dell'importo del sostegno, dalla formula basata sul numero di animali ad una basata sul numero di ettari.

71. Sono stati peraltro notati, al tempo stesso, casi in cui non si è riscontrato alcuna incidenza sulla concezione dei PSR:

- a) i valutatori francesi avevano sottolineato la necessità di rivedere l'elenco delle zone ammissibili in quanto, in alcune regioni, si era modificata la situazione socioeconomica e pertanto la classificazione (esclusa quella delle zone montane) non è più necessariamente valida;
- b) i valutatori tedeschi avevano raccomandato un miglior coordinamento degli aspetti ambientali delle indennità compensative con il regime agroambientale.

Valutazione ex post del regime di sostegno nel(i) periodo(i) di programmazione precedente(i)

72. Sebbene il sostegno alle zone svantaggiate esista dal 1975, finora non si è proceduto ad una valutazione completa di tale

regime. Pertanto, è motivo di compiacimento che la Commissione abbia incluso tale valutazione complessiva nel suo programma di valutazione per il 2002. Si prevede che i risultati siano disponibili alla fine del 2003.

73. Peraltro, la Commissione ha già proceduto, nel 1999, ad una valutazione intermedia delle misure di cui all'obiettivo 5^a dei Fondi strutturali (compreso il regime di sostegno alle zone svantaggiate), sulla base delle relazioni presentate dagli Stati membri ⁽²⁾, e si è essenzialmente limitata ad un'analisi dei dati di monitoraggio. La relazione corrispondente non contiene risultati o conclusioni specifiche sul regime di sostegno alle zone svantaggiate. Essa presenta tuttavia alcune conclusioni generali, secondo cui occorre semplificare le procedure, comprese quelle previste per le zone svantaggiate, e gli indicatori sono troppo generici per procedere ad una valutazione pertinente. Vengono anche criticati alcuni programmi per la mancanza di una strategia chiara.

74. La Corte non ha reperito alcun elemento probatorio attestante in quale misura si sia tenuto conto dei risultati ottenuti nel quadro di questa valutazione nel predisporre il regolamento per il nuovo periodo di programmazione.

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

75. Il sostegno alle zone svantaggiate è divenuto un elemento chiave della politica di sviluppo rurale e, pertanto, è di primaria importanza che la Commissione:

- disponga di informazioni probatorie sufficienti per valutare la validità della classificazione come zona svantaggiata dei diversi territori,
- disponga di informazioni pertinenti sugli effetti del regime di sostegno, in particolare sulla sua capacità di evitare la sovracompensazione degli svantaggi,
- ottenga una certezza sufficiente della legittimità e regolarità delle spese,
- utilizzi le informazioni sull'attuazione delle misure in modo efficiente e tempestivo, così da poter monitorare efficacemente il regime di sostegno.

Dal 1993 la Commissione ha messo in discussione la validità delle classificazioni esistenti e la loro perennità. Tuttavia, ciò non ha portato ad alcuna modifica della normativa.

76. La Commissione dispone di elementi probatori insufficienti sulla validità attuale delle decisioni di classificazione delle

⁽¹⁾ Regolamento (CEE) n. 2052/88 del Consiglio del 24 giugno 1988 (GUL 185 del 15.7.1988).

⁽²⁾ Documento della Commissione in data 1^o novembre 1999 intitolato «Valutazione intermedia dei programmi di sviluppo rurale (obiettivi 5a e 5b)».

zone svantaggiate, circostanza che influisce sull'efficienza e sull'efficacia dell'attuazione del regime di sostegno (cfr. paragrafo 23). Ne possono derivare classificazioni ormai infondate, come indicato al paragrafo 29, con una conseguente assegnazione di aiuti ingiustificati. Gli Stati membri utilizzano una vasta gamma di indicatori per stabilire se una zona sia o meno svantaggiata (cfr. paragrafo 33), e ciò può comportare disparità di trattamento fra i beneficiari.

77. La Commissione dovrebbe:

- a) provvedere ad un riesame completo ed approfondito dell'attuale classificazione di tutte le zone svantaggiate;
- b) definire, in stretta collaborazione con gli Stati membri, una serie più adeguata di indicatori per identificare le zone svantaggiate, che siano coerenti e tali da garantire un trattamento equo dei beneficiari.

78. La Commissione non dispone di informazioni sufficienti sull'incidenza del regime di sostegno per le zone svantaggiate. In mancanza di un'adeguata valutazione complessiva dei risultati (cfr. paragrafo 72) non è possibile esprimere un giudizio definitivo sull'efficacia delle indennità compensative per compensare gli svantaggi esistenti e per garantire quindi un buon uso delle risorse.

79. La Commissione dovrebbe:

- a) cercare di ottenere informazioni valide sull'impatto del regime di sostegno;
- b) esaminare come, nell'ambito dei controlli sull'attuazione del regime negli Stati membri, si possa individuare la possibile incidenza di compensazioni eccessive e, se necessario, proporre le modifiche necessarie per impedire questo fenomeno.

80. La qualità dei sistemi di gestione e di controllo posti in essere dagli Stati membri risente delle insufficienze dell'ambiente di controllo, dovute all'impossibilità di verificare in modo soddisfacente uno dei criteri chiave di ammissibilità, cioè il rispetto delle buone pratiche agricole (cfr. paragrafo 52); le procedure di registrazione e di pagamento dell'aiuto non sempre rispettano i principi contabili dell'integrità e dell'annualità (cfr. paragrafo 57). Inoltre, non sono sempre disponibili informazioni oggettive sul

rispetto dei criteri di ammissibilità (cfr. paragrafo 48). Le deficienze di questi sistemi di gestione e di controllo influiscono negativamente sulla legittimità e regolarità dell'attuazione del regime di sostegno.

81. La Commissione dovrebbe:

- a) fare in modo che gli Stati membri diano una definizione di «buone pratiche agricole» che sia chiara e facilmente verificabile; se ciò non è possibile, essa dovrebbe proporre un regime di sostegno alle zone svantaggiate basato su un concetto più chiaro e più facilmente controllabile delle «buone pratiche agricole»;
- b) mettere a punto un inventario delle pratiche esistenti a livello regionale/locale rispetto a specifiche condizioni di produzione agricola;
- c) fornire agli Stati membri orientamenti esaurienti sui requisiti di un sistema di controllo efficace;
- d) assicurarsi dell'efficacia dei controlli effettuati;
- e) verificare che gli Stati membri rispettino i principi di contabilità generalmente ammessi per la registrazione e il versamento delle indennità compensative concesse nel quadro del FEAOG, «garanzia», in particolare i principi dell'annualità e dell'eshaustività.

82. Per gli anni 2000 e 2001, gli Stati membri non hanno fornito tempestivamente alla Commissione tutte le informazioni necessarie per un monitoraggio appropriato (cfr. paragrafi 61-62). La Commissione non ha peraltro utilizzato nel miglior modo possibile i dati disponibili (cfr. paragrafo 63).

83. Gli Stati membri dovrebbero presentare in tempo utile tutte le informazioni necessarie ai fini del monitoraggio.

La Commissione dovrebbe:

- a) fare in modo che gli Stati membri rispettino l'obbligo di fornire tempestivamente tutti i dati necessari;
- b) riesaminare la pertinenza degli indicatori utilizzati nel monitoraggio del regime di sostegno.

La presente relazione è stata adottata dalla Corte dei conti, a Lussemburgo, nella riunione del 10 aprile 2003.

Per la Corte dei conti

Juan Manuel FABRA VALLÉS

Presidente

ALLEGATO I

Esistenza di dati su cui si basa la classificazione delle zone svantaggiate e esame di tali dati da parte della Commissione

	1975-1980			1981-1985			1986-1990			1991-1995			1996–		
	cl.	dati	esame	cl.	dati	esame	cl.	dati	esame	cl.	dati	esame	cl.	dati	esame
Belgio	I, M	+	+												
Francia	I, M	–	–	M	–	–	M	+	+	M	+	–	M	+	+
Germania	I, M	–	–	M	–	–	M	+	+	M	+	+	M	+	+
Irlanda	I, M	–	–	M	–	–				M	+	+	M	+	+
Italia	I	–	–	M	–	+	M	–	+	M	+	–			
Lussemburgo	I	+	+												
Paesi Bassi	I	–	–	M	–	–	M	+	+	M	+	+			
Regno Unito	I	–	–	M	–	–	M	+	+						
Grecia				I, M	–	+	M	–	–	M	+	+			
Portogallo							I, M	+	–						
Spagna							I, M	–	–	M	+	+	M	+	–
Austria										I	+	+	M	+	+
Finlandia										I	+	+	M	+	+
Svezia										I	+	+	M	+	+
Danimarca													I	+	+
+/totale		2/8	2/8		0/7	2/7		5/8	5/8		10/10	8/10		8/8	7/8

cl.: classificazione.

I: classificazione iniziale.

M: modifica/estensione.

dati: dati su cui si basa la classificazione/modifica.

esame: esame da parte della Commissione dei dati e delle giustificazioni.

+: documenti probatori presenti negli archivi della Commissione.

–: mancanza di documenti probatori negli archivi della Commissione.

ALLEGATO II

Indicatori utilizzati per i criteri comuni relativi alle zone svantaggiate minacciate da spopolamento

(Fonte: Documento STAR n. VI 7675/98)

Criteri	Indicatori utilizzati		Stati membri che applicano questo indicatore	Valore limite
Produttività dei terreni	1.	indice di comparabilità agricola (BZ)	1	30
	2.	numero di giorni senza gelate	1	150
	3.	produzione bovina	1	70 %
	4.	indice di Nikula	1	440
	5.	indice di resa naturale potenziale	1	
	6.	produzione agricola finale per ha	1	80 %
	7.	indice di comparabilità agricola (LVZ)	1	28
	8.	resa	4	66-84 %
	9.	percentuale di superficie arata	1	7,8 %
	10.	densità di allevamento (UBA/ha)	3	1-1,19
	11.	canone d'affitto	2	65 %
	12.	almeno la metà della SAU del comune (Concelho) soffre di gravi svantaggi	1	50 %
	13.	indice di produttività «L. Turc»	1	30
	14.	seminativi/superficie produttiva	1	50 %
	15.	indice standard di produttività	1	80 %
	16.	valore aggiunto lordo delle aziende per unità-lavorativa-anno	1	80 %
	17.	pascoli/SAU totale	1	70 %
Situazione economica	1.	indice di comparabilità agricola (BZ)	1	30
	2.	reddito professionale per unità lavorativa	1	77 %
	3.	indice di Nikula	1	440
	4.	indice di resa naturale potenziale	1	
	5.	indice di comparabilità agricola (LVZ)	1	28
	6.	reddito agricolo per unità lavorativa	3	80 %
	7.	indici connessi alla densità del bestiame	2	66 % o 0,2
	8.	valore aggiunto netto al costo dei fattori per lavoratore agricolo	1	80 %
	9.	reddito lordo standard (RLS)	1	80 %
	10.	indice standard di produttività	1	80 %
	11.	valore aggiunto lordo delle aziende per unità-lavorativa-anno	1	80 %
	12.	reddito da lavoro per unità di lavoro umano	1	80 %
Popolazione	1.	densità della popolazione	13	27-130/km ²
	2.	tasso di spopolamento	7	0,5-2 %
	3.	popolazione agricola	13	15-50 %

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

SINTESI

- III. a) La delimitazione delle «zone svantaggiate» è stata completata nelle sue linee essenziali nel periodo di programmazione precedente (1994-1999) sulla base delle informazioni fornite dagli Stati membri. Nel quadro delle nuove norme relative all'attuale periodo di programmazione (2000-2006), tale delimitazione è rimasta stabile (cfr. risposta al paragrafo 28).
- b) L'uso da parte degli Stati membri di indicatori differenti per determinare le zone svantaggiate, nell'ambito dei criteri generali fissati dal regolamento, riflette la natura «svantaggiata» della zona in questione in relazione alle zone agricole produttive nello Stato membro o regione interessata (e non in rapporto ad altri Stati membri).
- c) Nel quadro del processo di approvazione dei programmi di sviluppo rurale, la Commissione prende in esame il sistema e il livello di aiuto proposti. Diverse disposizioni del regolamento (CE) n. 1257/1999 del Consiglio consentono di ridurre al minimo i rischi di compensazione eccessiva (cfr. paragrafo 40).
- d) La Commissione è consapevole della complessità del concetto di buone pratiche agricole (BPA), che fa riferimento a norme complesse relative a una varietà di settori.

Una metodologia pratica è stata proposta agli Stati membri già nel 2000 in un documento di orientamenti ⁽¹⁾ (cfr. risposta al paragrafo 47).

A seguito dell'esperienza maturata nella definizione e attuazione delle BPA nei primi anni del periodo di programmazione, la Commissione ha proposto ora, nel quadro della riforma della PAC, di elaborare un quadro comunitario delle norme obbligatorie da applicare in campo agricolo (paragrafo 48).

- e) La Commissione condivide alcune preoccupazioni formulate dalla Corte in merito ai tempi di presentazione, la quantità e la qualità delle relazioni annuali e dei relativi indicatori di monitoraggio forniti dagli Stati membri.

Tuttavia, l'anno 2000 ha costituito il primo esercizio in cui è stato portato a compimento il sistema comune di monitoraggio nel quadro della nuova struttura di programmazione dello sviluppo rurale introdotta dall'Agenda 2000 e si tratta chiaramente di un processo in fieri.

- f) Una sintesi a livello comunitario della valutazione ex post sarà completata entro la fine del 2003. Inoltre, per l'attuale periodo di programmazione la metodologia di valutazione dello sviluppo rurale, incluse le zone svantaggiate, è stata rafforzata in cooperazione con gli Stati membri.

Conformemente al regolamento (CE) n. 1257/1999, gli Stati membri quantificano [laddove possibile per le differenti misure (incluse quelle relative alle zone svantaggiate) previste dai loro programmi di sviluppo rurale (PSR)] gli obiettivi che consentono la misurazione dei progressi nell'applicazione del processo di monitoraggio e che forniscono un parametro comparativo per le valutazioni. (cfr. paragrafi 38-71).

- IV. Le misure a favore delle zone svantaggiate hanno fornito un sostegno finanziario notevole agli agricoltori che vivono nelle zone più svantaggiate dell'Unione europea. Tali misure continueranno a svolgere un ruolo importante per mantenere un'agricoltura sostenibile e sostenere le comunità rurali.

In seguito alle osservazioni formulate dalla Corte nella relazione annuale del 1990, la Commissione ha introdotto diverse modifiche. La Commissione accoglie favorevolmente le osservazioni e le raccomandazioni formulate dalla Corte nell'attuale relazione e ne terrà conto nel quadro dell'ulteriore sviluppo delle misure in materia di zone svantaggiate nell'ambito della politica di sviluppo rurale.

QUADRO GENERALE

8. L'aumento si spiega col fatto che gli Stati membri in questione hanno deciso di applicare progressivamente i criteri di classificazione alle zone ammissibili in funzione delle loro priorità e disponibilità di bilancio.

9. Il regolamento indica una serie di caratteristiche comuni per la classificazione del tipo di zona in questione. Nel quadro della legislazione esistente, ciascuno Stato membro utilizza la propria serie di indicatori obiettivi.

17. Gli anni 2000 e 2001 si sono rivelati atipici nel quadro del nuovo periodo di programmazione, in quanto la maggior parte dei PSR sono stati approvati solo nella seconda metà del 2000 e il passaggio dalla sezione «orientamento» alla sezione «garanzia» ha comportato una modifica del meccanismo di finanziamento. Per la sezione «garanzia», gran parte dei finanziamenti per i programmi approvati nell'anno 2000 saranno erogati nel corso dell'esercizio finanziario 2001.

21. Cfr. paragrafo 9.

In seguito alle osservazioni formulate dalla Corte nella relazione annuale del 1990, e conformemente all'obiettivo sempre perseguito dalla Commissione di rafforzare i controlli sulla spesa agricola, la Commissione ha introdotto diverse modifiche (introduzione di norme minime di controllo, adozione di schedari informatici sulle aziende, modifica del sistema mediante passaggio dall'indennità per capo di bestiame all'indennità per ettaro).

⁽¹⁾ Doc VI/10535/99. La Rev. 7 è la versione aggiornata al dicembre 2002. Rev. 2 distribuita agli Stati membri nel giugno 2000 conteneva già le raccomandazioni in materia di BPA.

LA CLASSIFICAZIONE COME ZONA SVANTAGGIATA E LE SUE CONSEGUENZE

24-27. Al pari della Corte, la Commissione deplora che i propri sforzi volti a riesaminare la delimitazione delle zone non siano stati coronati da successo.

28. Dal 1999 le zone classificate «svantaggiate» negli Stati membri hanno subito modifiche di scarsa entità e sono quindi effettivamente stabili. Ai sensi delle disposizioni di applicazione del regolamento (CE) n. 1257/1999 [allegato II, punto 9. B.3. V. B, secondo trattino, del regolamento (CE) n. 445/2002 della Commissione] gli Stati membri devono fornire informazioni, opportunamente giustificate, sulle modifiche introdotte rispetto agli elenchi delle zone svantaggiate adottati o modificati dalle direttive del Consiglio e della Commissione e agli elenchi delle zone soggette a vincoli ambientali. Nel quadro di tale procedura la Commissione sottopone a verifica ogni modifica. Per quanto riguarda i nuovi Stati membri, la delimitazione iniziale delle zone svantaggiate rientrerà nel processo di approvazione dei loro programmi di sviluppo rurale.

29. La classificazione delle zone svantaggiate deve essere considerata in funzione della situazione specifica di ciascuno Stato membro. Il regolamento (CE) n. 1257/1999 non vieta l'utilizzo di indicatori differenti (nel quadro dei criteri generali formulati nello stesso) da parte dei diversi Stati membri. Per tutte le direttive del Consiglio, la Commissione verifica la pertinenza degli indicatori utilizzati dagli Stati membri in applicazione dell'articolo 19.

33. La direttiva 75/268/CEE e ora il regolamento (CE) n. 1257/1999 fissano le caratteristiche comuni dei diversi tipi di zone di montagna e zone svantaggiate. Nella sua relazione al Consiglio ⁽¹⁾, la Commissione aveva indicato il tipo e/o il livello quantitativo degli indici per garantire, con riferimento alla direttiva, una valutazione il più possibile accurata delle proposte presentate all'epoca dagli Stati membri. Durante i contatti avuti con gli Stati membri, la Commissione aveva cercato di convincere quest'ultimi della necessità di rendere concise e armonizzate le definizioni elencate nelle caratteristiche. Le indicazioni fornite nel documento citato sono state utilizzate in tutte le successive discussioni con gli Stati membri in materia di classificazione delle zone svantaggiate. Dal 1999 vi sono state poche modifiche delle zone svantaggiate ma, finché non sussiste un'approvazione formale, la Commissione verifica ogni proposta notificata per verificarne la conformità con la direttiva precedentemente approvata per lo Stato membro in questione.

34. Vista la diversa situazione demografica negli Stati membri, l'indicatore della densità di popolazione può essere utilizzato in modo differente da ciascuno Stato membro purché non esuli dal campo di applicazione del regolamento. Di conseguenza, la comparazione tra Stati membri è solo in parte pertinente per valutare la buona applicazione della misura.

35. Conformemente alla legislazione in vigore sopracitata, è a discrezione di ciascuno Stato membro decidere quale importanza vada assegnata alle misure relative alle zone svantaggiate tra tutte le altre misure di sviluppo rurale e quale importo dell'indennità compensativa sia necessario per compensare gli handicap locali all'interno delle proprie frontiere.

36. Le differenze riscontrate nel documento del 1997 citato riflettono le priorità assegnate dagli Stati membri alle misure in questione, i mezzi finanziari impiegati, le strutture aziendali negli Stati membri e i livelli di aiuto utilizzati, piuttosto che la gamma di indicatori utilizzati per la classificazione delle zone.

- a) Si deve altresì considerare il fatto che le dimensioni medie delle aziende variano in modo notevole da uno Stato membro all'altro (il documento citato indica per il Lussemburgo 111 euro per ettaro e per il Portogallo 52 euro per ettaro).
- b) In Italia, in mancanza di un cofinanziamento nazionale, i beneficiari di una zona classificata non percepiscono indennità.

37. Cfr. risposta al paragrafo 36.

Lo statuto di zona svantaggiata deve essere valutato nel contesto di un solo Stato membro. La situazione economica generale può variare considerabilmente da uno Stato membro all'altro.

In funzione degli stanziamenti di bilancio e delle loro priorità, alcuni Stati membri sono riusciti a riequilibrare i redditi tra zone svantaggiate e zone non svantaggiate, mentre altri non vi sono riusciti.

38. Le valutazioni a livello nazionale sono state effettuate per ciascun Stato membro interessato. Sono state inoltre effettuate una revisione intermedia e una valutazione ex post delle misure del precedente periodo di programmazione (incluse le misure per le zone svantaggiate). Una sintesi generale sarà disponibile prima della fine del 2003. Per quanto riguarda l'attuale periodo di programmazione, sono stati potenziati i requisiti di valutazione per tutte le misure.

Conformemente al regolamento (CE) n. 1257/1999, gli Stati membri hanno quantificato gli obiettivi delle misure previste dai loro programmi di sviluppo rurale, nei quali sono altresì giustificati i tassi e la differenziazione delle indennità compensative utilizzati da ciascuno Stato membro.

Il monitoraggio e le relazioni annuali (cfr. risposta al paragrafo 62) valutano, tra gli altri aspetti, i progressi nell'attuazione dei programmi in relazione agli obiettivi quantificati.

40. Diverse disposizioni del regolamento (CE) n. 1257/1999 consentono di ridurre al minimo i rischi di compensazione eccessiva. La dotazione totale di cui uno Stato membro dispone per i suoi programmi di sviluppo rurale è fissata per il periodo di

⁽¹⁾ COM(74) 222 def. del 18 dicembre 1974.

programmazione. La dotazione in questione deve essere assegnata a tutte le misure di sviluppo rurale che gli Stati membri intendono attuare. Il regolamento fissa inoltre un limite di 200 EUR/ha per quanto riguarda l'indennità compensativa. Se questo importo viene superato, la Commissione richiede informazioni supplementari. Nell'ambito del processo di approvazione dei programmi di sviluppo rurale, la Commissione prende in esame il sistema e il livello dell'aiuto proposto. Inoltre, dato il funzionamento decentralizzato della misura, gli Stati membri sono in una posizione migliore per prevenire i rischi di compensazione eccessiva.

41. Ai sensi dell'articolo 37, paragrafo 4, del regolamento (CE) n. 1257/1999 gli Stati membri possono stabilire condizioni ulteriori o più restrittive per la concessione del sostegno comunitario allo sviluppo rurale. Tali condizioni non hanno tuttavia l'obiettivo di svantaggiare talune aziende rispetto ad altre.

42. Cfr. risposte ai paragrafi 40 e 41.

La Commissione rileva che gli Stati membri applicano la diversificazione delle indennità come previsto dall'articolo 15, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1257/1999.

L'ATTUAZIONE, IL CONTROLLO E LA VALUTAZIONE DELLE MISURE DI SOSTEGNO ALLE ZONE SVANTAGGIATE

44. Le spese sono regolari e ammissibili per i seguenti motivi:

- a) ai sensi del regolamento (CE) n. 1257/1999, le buone pratiche agricole non possono che riflettere la legislazione comunitaria e nazionale in vigore (requisiti minimi;
- b) i valori minimi e massimi di densità di allevamento fanno generalmente parte delle buone pratiche agricole per evitare lo sfruttamento eccessivo o eccessivamente ridotto dei pascoli;
- c) la questione dell'esclusione degli allevamenti di tipo porcino e avicolo è giustificata dal fatto che il criterio adottato è finalizzato a garantire una corretta gestione delle superfici erbose, che costituiscono l'utilizzazione quasi esclusiva delle zone in questione, per evitare lo sfruttamento eccessivo dei pascoli o la loro sottoutilizzazione nei sistemi troppo estensivi. Gli allevamenti intensivi si trovano nella maggior parte dei casi al di fuori delle zone svantaggiate e sono in ogni caso soggetti alla legislazione sui nitrati e sullo smaltimento degli effluenti;
- d) la Commissione prende nota delle osservazioni della Corte e si impegna a verificare questo punto nel corso dei prossimi esercizi di audit.

45. La definizione di buone pratiche agricole (BPA) è presente in ogni programma di sviluppo rurale. Nel quadro dell'Agenda 2000 si è scelto deliberatamente di definire le BPA a livello di ciascuno Stato membro/regione per tenere conto delle condizioni reali a livello locale. Date le notevoli differenze a livello di situazione ambientale riscontrabili nelle diverse regioni, non sembra opportuno mettere a punto una definizione di BPA valida a livello comunitario.

Nell'approvare i PSR contenenti la definizione di BPA, la Commissione ha posto l'accento sulla necessità di fornire indicazioni chiare sulle modalità per verificare il rispetto delle BPA da parte delle autorità nazionali/regionali, mediante criteri verificabili da inserire nel programma.

La Commissione è consapevole della complessità del concetto di buone pratiche agricole (BPA) che fa riferimento a norme complesse relative a una varietà di settori.

Una metodologia pratica è stata proposta agli Stati membri già nel 2000 in un documento di orientamenti. La Commissione ritiene che esista una base obiettiva per valutare l'ammissibilità degli aiuti, che riposa su due elementi: la definizione di un «complesso accettabile di pratiche essenziali» da verificare all'atto dei controlli nelle sedi dei beneficiari e di un sistema di notificazioni incrociate tra i servizi specializzati e i servizi di controllo degli aiuti finanziati dal FEAOG.

46. Tutte le definizioni di BPA formulate nel quadro dei programmi di sviluppo rurale rispettano come minimo la legislazione comunitaria che già indica un livello di base.

A seguito dell'esperienza maturata nella definizione e attuazione delle BPA nei primi anni del periodo di programmazione, la Commissione ha proposto ora, nel quadro della riforma della PAC, di elaborare un quadro comunitario delle norme obbligatorie da applicare in campo agricolo.

47. L'applicazione efficace dei sistemi di gestione, di controllo e di sanzione da parte degli Stati membri viene valutata nel quadro degli audit effettuati dai servizi della Commissione.

48. a) Per quanto concerne la Francia, la tenuta di registri relativi ai trattamenti e agli spandimenti è efficace nel caso delle misure agroambientali previste dal PDRN, ma essa non riveste carattere prioritario per le zone svantaggiate, visti i criteri adottati dalla Francia per quest'ultime.

d) L'obbligo di registrare tutto il pollame e tutti i suini e gli equini costituirebbe una complicazione notevole. E non sarebbe utile nella pratica, in quanto gli animali in questione sono poco presenti nelle zone svantaggiate e non utilizzano superfici foraggiere.

50. La Commissione è consapevole del fatto che negli Stati membri devono essere adottati diversi correttivi. La Commissione prende atto degli accertamenti della Corte e non mancherà di dare loro opportuno seguito nel quadro dei futuri esercizi di audit.

f) L'Austria dispone di un sofisticato sistema di controllo; esso è tuttavia recente e potrà essere migliorato mediante l'introduzione di un sistema supplementare di controlli incrociati.

52. Come indicato al paragrafo 45, in collaborazione con gli Stati membri è stata elaborata una metodologia pratica sull'esecuzione dei controlli delle misure di sviluppo rurale (incluse quelle relative alle zone svantaggiate). L'esperienza acquisita in loco consentirà di aggiornare tale metodologia.

La Commissione è certamente consapevole che un aumento del numero e della complessità delle disposizioni aumenta il rischio di errori.

53. La Commissione aveva in effetti constatato alcune di queste carenze potenziali nel corso di un'indagine preventiva realizzata tra il settembre 2000 e il giugno 2001 e relativa all'introduzione di un nuovo sistema. All'epoca, l'applicazione efficace dei sistemi di gestione, di controllo e di sanzione non aveva potuto essere sottoposta a audit poiché i sistemi in questione erano in corso di elaborazione.

54. La varietà delle situazioni locali fa sì che non risulti appropriata la definizione a livello comunitario di «caratteristiche comuni relative alle buone pratiche agricole». Le BPA devono però essere controllabili, come previsto dal regolamento (CE) n. 445/2002. La Commissione ha proposto una metodologia per il controllo delle BPA (cfr. risposta al paragrafo 45) e verificherà nel corso dei prossimi esercizi di audit che detti controlli siano effettivamente realizzati.

56. a), b), c). Il fatto che alcuni pagamenti relativi al 2001 siano stati erogati nel 2002 non è in contrasto con la normativa specifica, come rileva la Corte al paragrafo 57, e gli Stati membri non avevano alcun obbligo legale di erogare tali aiuti nel 2001.

c) Nell'anno 2001, l'Austria ha presentato una modifica del programma, riducendo il finanziamento per le «zone svantaggiate». Poiché i dati inseriti nelle tabelle finanziarie modificate corrispondono alle somme effettivamente spese, non vi sono conseguenze per il bilancio UE.

57. Il fatto che i casi in questione non costituiscano irregolarità nel quadro della normativa specifica dimostra che l'applicazione delle norme alla sezione «garanzia» del FEOG è stata corretta.

60. Il sistema di monitoraggio della Commissione si basa su indicatori sia fisici che finanziari [articolo 48 del regolamento (CE) n. 1257/1999]. Il quadro messo a punto dalla Commissione con gli Stati membri aveva l'obiettivo di includere in unico sistema tutte le misure di sviluppo rurale e quindi non si rivolge specificamente alle misure relative alle zone svantaggiate.

a) L'obiettivo della relazione annuale è di seguire a livello fisico e finanziario l'attuazione dei programmi (che sono relativi a anni civili) in rapporto agli obiettivi. Se è vero che le relazioni annuali possono contribuire al controllo finanziario, questo non è però il loro obiettivo principale.

Il monitoraggio effettuato sulla base degli anni civili garantisce una coerente metodologia per la programmazione finanziata dalle sezioni «orientamento» e «garanzia» del FEOG. Questo punto non ha fino ad oggi sollevato alcun problema. Se ciò dovesse verificarsi in futuro, la Commissione esaminerà più da vicino la questione.

Nel caso dei programmi finanziati dal FEOG sezione «garanzia», gli Stati membri devono trasmettere entro settembre una relazione finanziaria distinta relativa all'esercizio finanziario FEOG in corso [articolo 47 del regolamento (CE) n. 445/2002].

b) Le relazioni finanziarie distinte, presentate ai sensi dell'articolo 47 del regolamento (CE) n. 445/2002, forniscono già indicazioni per singola misura sulle spese effettivamente sostenute (pagamenti).

Nel caso delle misure a favore delle zone svantaggiate, esiste in pratica poca differenza tra stanziamenti e pagamenti, in quanto i pagamenti sono erogati anno per anno e sono in genere dichiarati alla Commissione nello stesso esercizio finanziario. La Commissione ritiene che, ai fini del monitoraggio, sia più opportuno utilizzare i dati sugli stanziamenti d'impegno, in quanto ciò permette di avere una migliore visione d'insieme di come le misure sono attuate sul terreno.

61. La Commissione condivide alcune preoccupazioni formulate dalla Corte in merito ai tempi di presentazione, la quantità e la qualità delle relazioni annuali e dei relativi indicatori di monitoraggio forniti dagli Stati membri.

Al momento dell'audit, le sole relazioni disponibili erano quelle relative all'anno 2000, ovvero il primo anno di presentazione delle stesse che, in molti casi, si è rivelato un esercizio anomalo, durante il quale l'approvazione dei programmi era ancora in corso e/o l'attuazione delle misure sul terreno era solo nella sua fase iniziale.

62. La frase citata è tratta dalle linee direttrici sugli indicatori comuni per il monitoraggio della programmazione dello sviluppo rurale. Esse avevano lo scopo di verificare la completezza e la qualità degli indicatori comuni per il monitoraggio concordati a livello comunitario (a differenza delle relazioni annuali, che includono invece parti specificamente relative ai programmi e, in alcuni casi, indicatori aggiuntivi relativi ai singoli programmi) e trasmessi per l'anno 2000. Tale valutazione critica è stata condotta in modo da permettere alla Commissione di presentare a cadenze regolari relazioni di sintesi a livello comunitario, come richiesto dal Consiglio europeo al vertice di Göteborg del giugno 2001.

Pur essendoci ancora margini di miglioramento, la Commissione ritiene che, per quantità e qualità, gli indicatori per il monitoraggio forniti per l'anno 2001 costituiscano un considerevole miglioramento rispetto a quelli forniti per l'anno 2000.

63. In relazione agli esercizi 2000 e 2001, sono state inviate osservazioni scritte a Stati membri e regioni, invitandoli a fornire precisazioni su determinati aspetti.

Per quanto riguarda il 2001, la prima relazione di sintesi a livello comunitario è in fase di preparazione. Si è rivelato infatti impossibile approntarla entro la fine del 2002 a causa della ritardata trasmissione e, in alcuni casi, dell'incompletezza dei dati trasmessi dagli Stati membri. L'analisi è attualmente in corso per quanto riguarda i dati di monitoraggio per i PSR relativi al 2001 («garanzia») e sarà completata per l'anno 2000 non appena pervenuti i dati rivisti chiesti agli Stati membri. Questo problema è stato affrontato con gli Stati membri in seno al comitato speciale agricoltura.

64. Il regolamento (CE) n. 1257/1999 ha introdotto un nuovo sistema completo di valutazione (ex ante, intermedia, ex post) e una nuova metodologia comune che costituiscono un netto miglioramento rispetto alle valutazioni dei periodi precedenti.

68. La valutazione ex ante dello sviluppo rurale è stata resa obbligatoria solo a partire dal periodo di programmazione 2000-2006. Pertanto, anteriormente a tale periodo non è stato fatto in questo ambito alcun esercizio sistematico di valutazione ex ante. Tuttavia, le linee direttrici sulla valutazione pubblicate dalla Commissione prevedono una revisione della valutazione ex ante e, laddove necessario, un'integrazione della stessa nel quadro della valutazione intermedia.

69. Alla fine del 2002, la Commissione aveva ricevuto in totale dagli Stati membri 17 relazioni di valutazione ex post attinenti al regolamento (CE) n. 950/1997.

La maggior parte di tali relazioni sono state valutate dalle unità geografiche competenti. Le verifiche qualitative sono utilizzate per le quattro valutazioni di sintesi ex post a livello europeo relative al periodo di programmazione 1994-1999, che sono in fase di realizzazione.

La Commissione continua ad adottare le iniziative (orientamenti, seminari, riunioni di coordinamento) atte a migliorare le relazioni di valutazione degli Stati membri.

71. Gli Stati membri devono trarre le opportune conclusioni dalle relazioni di valutazione. La Commissione utilizza le stesse relazioni per analizzare criticamente i documenti di programmazione nazionale relativi al periodo di programmazione successivo.

73. La valutazione intermedia a livello europeo della Commissione, relativa alle misure previste nell'obiettivo 5a, ha risentito della mancanza di dati sistematici e completi. Non tutti gli Stati membri hanno trasmesso le relazioni di valutazione, né sono ancora stati affrontati problemi comuni attinenti alla valutazione. Per quanto riguarda il nuovo periodo di programmazione, sono state messe a punto nuove linee direttrici sulla valutazione in collaborazione con gli Stati membri, incluso un questionario valutativo comune corredato di criteri pertinenti e di indicatori precisi.

Quanto alla mancanza di una chiara strategia, nel periodo di programmazione 1994-1999 le misure nel quadro del regolamento (CE) n. 950/1997, fatta eccezione per le regioni dell'obiettivo 1 e 6, sono state oggetto esclusivamente di programmazione finanziaria. Nel quadro del nuovo periodo (2000-2006), le misure in questione sono incluse nella strategia globale di ciascun programma di sviluppo rurale.

74. I risultati sono stati presi in considerazione ai fini del nuovo periodo di programmazione. Sulla base dell'esperienza acquisita, il sistema delle indennità compensative è stato modificato mediante l'erogazione di pagamenti esclusivamente in base agli ettari e l'obbligo di rispettare le BPA.

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

75. La valutazione dei risultati degli attuali programmi fornirà indicazioni sulla necessità o meno di rivedere i criteri di classificazione.

Il sistema di monitoraggio e di valutazione messo in atto ha permesso di migliorare la disponibilità delle necessarie informazioni.

Grazie al sistema di controllo del FEAOG «garanzia» e le linee direttrici per gli Stati membri relative al controllo delle misure di sviluppo rurale, incluse quelle per le zone svantaggiate, nel luglio 2002 è stato messo in essere il quadro necessario per garantire la legalità e regolarità della spesa.

Il nuovo sistema di valutazione introdotto dal regolamento (CE) n. 1257/1999 fornirà le informazioni necessarie per un'eventuale revisione dei criteri di classificazione e di altri elementi del regolamento.

76. La classificazione attuale è conforme al regolamento (CE) n. 1257/1999. La classificazione delle zone svantaggiate deve essere considerata in funzione della situazione specifica di ciascuno Stato membro. Il regolamento (CE) n. 1257/1999 non vieta l'utilizzo di indicatori differenti.

77. a) Per quanto riguarda il periodo successivo al 2006, la Commissione prenderà in esame l'opportunità di modificare il sistema attuale.

b) Cfr. risposte ai paragrafi 75 e 76.

78. Le valutazioni dei programmi degli Stati membri inclusi nel precedente periodo di programmazione, comprese le misure relative alle zone svantaggiate, sono disponibili e sono in corso di esame con l'obiettivo di produrre un'analisi generale prima della fine del 2003. Il sistema di valutazione dello sviluppo rurale per l'attuale periodo di programmazione fornirà informazioni maggiormente dettagliate su tutte le misure, incluse quelle relative alle zone svantaggiate, rispetto al precedente periodo di programmazione.

79. a) Cfr. risposta al paragrafo 78.

- b) Il regime per le zone svantaggiate è caratterizzato da un approccio di tipo forfettario. Il sistema dispone già di per sé di dispositivi di salvaguardia. (cfr. risposta al punto III c). Nel quadro delle valutazioni dei programmi di sviluppo rurale la Commissione valuterà se tali dispositivi siano sufficienti.

80. Nel 2002 sono state pubblicate linee direttrici per il controllo delle BPA. Data la recente introduzione delle BPA come parametro, un certo processo di apprendimento risulta inevitabile.

Le procedure adottate dagli Stati membri ai fini delle dichiarazioni di spesa sono risultate conformi ai requisiti attuali del FEAOG «garanzia».

81. a) Nell'approvare i PSR contenenti la definizione di BPA, la Commissione ha posto l'accento sulla necessità di indicare in modo chiaro come le autorità nazionali/regionali controlleranno e verificheranno il rispetto delle BPA mediante criteri verificabili inclusi nel programma.
- b) Nel quadro della riforma della PAC verrà proposto di utilizzare le BPA come criterio valutativo, definendo un quadro comunitario delle norme obbligatorie di base da rispettarsi nelle stesse BPA.
- c) In collaborazione con gli Stati membri è stata elaborata una metodologia pratica sull'esecuzione dei controlli delle

misure di sviluppo rurale (incluse quelle relative alle zone svantaggiate). Tali linee direttrici verranno aggiornate via via che sarà acquisita una maggiore esperienza sul campo.

- d) I sistemi di controllo degli Stati membri continueranno ad essere soggetti ad audit. Il servizio di audit della DG Agricoltura lavora alla definizione di un piano pluriennale basato su un'analisi di rischio, come richiesto dalla Corte. Nello sviluppare il suo programma di audit, il servizio terrà conto delle osservazioni della Corte.

- e) Cfr. paragrafo 80.

82. Per gli Stati membri il sistema di monitoraggio dello sviluppo rurale ha costituito una novità. I risultati del monitoraggio sono migliorati e continueranno a migliorare via via che gli Stati membri acquisiranno maggiore esperienza. È in preparazione una prima relazione della Commissione sull'attuazione dei programmi di sviluppo rurale nei primi due anni del periodo di programmazione e nel 2003 sarà operativo un sistema informatico (CAP-IDIM) per la raccolta e l'analisi dei dati del monitoraggio.

83. a) Il regolamento indica chiaramente quali dati del monitoraggio e della valutazione gli Stati membri siano tenuti a inviare alla Commissione e quando. La Commissione rammenta regolarmente agli Stati membri tale obbligo.

- b) Alcuni indicatori utilizzati per il monitoraggio potrebbero dover essere modificati a seguito dell'esperienza acquisita nella loro applicazione.
-