



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 20.7.2011
COM(2011) 450 definitivo

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL
COMITATO DELLE REGIONI**

**sull'attuazione dei piani strategici nazionali e degli orientamenti strategici comunitari in
materia di sviluppo rurale (2007-2013)**

{SEC(2011) 943 definitivo}

INDICE

1.	Contesto e quadro generale	2
2.	Attuazione delle priorità dell'Unione	6
3.	Questioni orizzontali	11
4.	Prospettive.....	14

Questa (2011) è la prima relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni sull'attuazione dei piani strategici nazionali (PSN)¹ e degli orientamenti strategici comunitari (OSC) in materia di sviluppo rurale (2007-2013)².

La presente relazione della Commissione³ si basa sull'analisi e sulla valutazione delle relazioni di sintesi trasmesse dagli Stati membri nel 2010⁴ e delle altre informazioni disponibili, in particolare gli indicatori finanziari e fisici comuni per il monitoraggio e alcuni risultati ottenuti dalla rete europea per lo sviluppo rurale (RESR).

Vi si passano in rassegna i principali sviluppi, le tendenze e le sfide inerenti all'attuazione dei PSN e degli OSC.

È importante osservare che i dati utilizzati dagli Stati membri nelle relazioni di sintesi 2010 sono aggregati dall'inizio del periodo di programmazione (2007) fino alla fine del 2009. La presente relazione non tiene conto degli adeguamenti dei PSN e dei relativi programmi di sviluppo rurale (PSR) intervenuti successivamente alla valutazione dello stato di salute della PAC e al piano europeo di ripresa economica⁵: tali modifiche sono state infatti introdotte solo all'inizio del 2010.

1. CONTESTO E QUADRO GENERALE

1.1 Le priorità dell'Unione per lo sviluppo rurale per il periodo 2007-2013

Nel febbraio 2006 il Consiglio dell'Unione europea ha adottato gli orientamenti strategici per lo sviluppo rurale per il periodo 2007-2013 sulla base delle tre priorità tematiche essenziali già enunciate nel regolamento del Consiglio sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR)⁶.

Migliorare la competitività dei settori agricolo e forestale. Il FEASR dovrebbe contribuire a creare un settore agroalimentare europeo forte e dinamico, incentrato sulle priorità del trasferimento delle conoscenze, della modernizzazione, dell'innovazione e della qualità nella catena alimentare e sui settori prioritari degli investimenti nel capitale umano e naturale. Le misure raggruppate nel cosiddetto "asse 1" contribuiscono principalmente all'obiettivo di competitività dei PSR.

¹ Cfr. il titolo II, capo II, del regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio, del 20 settembre 2005, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR).

² Decisione del Consiglio, del 20 febbraio 2006, relativa agli orientamenti strategici comunitari per lo sviluppo rurale (periodo di programmazione 2007-2013) (2006/144/CE).

³ Cfr. l'articolo 14 (Relazione della Commissione) del regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio del 20 settembre 2005.

⁴ Cfr. l'articolo 13 del regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio del 20 settembre 2005. Tali relazioni di sintesi presentano i progressi compiuti nell'attuazione dei piani e degli obiettivi strategici nazionali nonché il contributo alla realizzazione degli orientamenti strategici comunitari.

⁵ Cfr. http://ec.europa.eu/agriculture/healthcheck/index_fr.htm per informazioni in merito alla valutazione dello stato di salute della PAC e al piano europeo di ripresa economica e per consultare la legislazione pertinente adottata nel 2009.

⁶ Regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio, del 20 settembre 2005, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR).

Migliorare l'ambiente e lo spazio rurale. Per tutelare e rafforzare le risorse naturali dell'UE e i paesaggi delle zone rurali, i fondi destinati a questa priorità dovrebbero contribuire a tre settori prioritari a livello dell'UE: biodiversità, preservazione e sviluppo dell'attività agricola e di sistemi forestali ad elevata valenza naturale e dei paesaggi agrari tradizionali; regime delle acque; cambiamenti climatici. Le misure raggruppate nel cosiddetto "asse 2" contribuiscono principalmente all'obiettivo ambientale.

Migliorare la qualità della vita nelle zone rurali e promuovere la diversificazione dell'economia rurale. Le risorse destinate alla diversificazione dell'economia rurale e alla qualità della vita nelle zone rurali dovrebbero contribuire alla priorità assoluta rappresentata dalla creazione di posti di lavoro e dei presupposti per la crescita. Gli interventi dovrebbero essere sfruttati in particolare per promuovere lo sviluppo delle capacità, l'acquisizione di competenze e l'organizzazione mirata allo sviluppo di strategie locali oltre che a mantenere intatta l'attrattiva delle zone rurali per le generazioni future. Nel promuovere la formazione, l'informazione e l'imprenditorialità occorre tener conto in particolare delle esigenze delle donne, dei giovani e dei lavoratori anziani. Le misure raggruppate nel cosiddetto "asse 3" dei PSR contribuiscono principalmente agli obiettivi di sviluppo rurale in senso lato insieme all'asse 4 (cfr. *infra*).

Oltre alle priorità tematiche, gli orientamenti strategici hanno sottolineato le seguenti esigenze.

— **Costruire la capacità locale di occupazione e diversificazione** contribuendo nel contempo al conseguimento delle priorità tematiche. Questo asse orizzontale, denominato anche "asse Leader" (asse 4) dovrebbe svolgere un ruolo importante per il miglioramento della governance e per la mobilitazione del potenziale di sviluppo endogeno delle zone rurali attraverso le strategie di sviluppo locale.

— **Assicurare la coerenza della programmazione.** Occorre garantire la massima sinergia tra gli assi e all'interno di ogni asse. Ove opportuno occorre tenere conto di altre strategie a livello dell'UE. Dovrebbero essere mobilitati i mezzi per migliorare la governance e l'attuazione delle politiche: in particolare è opportuno costituire reti per lo sviluppo rurale a livello europeo e nazionale con una funzione di piattaforma di scambio di buone pratiche e di esperienze tra le parti interessate su tutti gli aspetti dell'ideazione, della gestione e dell'attuazione delle politiche.

— **Garantire la complementarità tra strumenti comunitari.** Al fine di favorire le sinergie tra le politiche strutturali, occupazionali e di sviluppo rurale, gli Stati membri dovrebbero garantire la complementarità e la coerenza tra le azioni che devono essere finanziate dai diversi fondi dell'UE.

Questi orientamenti strategici hanno fornito il quadro sulla base del quale gli Stati membri hanno preparato i propri PSN, che traducono le priorità dell'UE in priorità nazionali e costituiscono un riferimento per i PSR. Questi ultimi attuano le priorità attraverso misure selezionate raggruppate per asse (cfr. la tabella 1⁷ con l'elenco delle misure per asse). I programmi, che possono essere definiti a livello nazionale o regionale, sono stati approvati dalla Commissione nel 2007 e nel 2008.

⁷

Tutte le tabelle sono presentate nel documento di lavoro dei servizi della Commissione.

La loro attuazione è monitorata e valutata sulla base del quadro comune per il monitoraggio e la valutazione (QCMV).



1.2 Panoramica del bilancio iniziale e obiettivi operativi

Il bilancio complessivo del FEASR per l'intero periodo di programmazione 2007-2013 ammontava a 90,98 Mrd EUR (prima delle modifiche introdotte dalla valutazione dello stato di salute della PAC e dal piano europeo di ripresa economica)⁸. Per garantire una strategia equilibrata, il FEASR prevede livelli minimi di spesa per ciascun asse tematico da applicare in ciascun PSR (rispettivamente 10%, 25% e 10% per gli assi 1, 2 e 3). All'asse Leader è stato riservato in ciascun programma un minimo del 5% del finanziamento unionale (2,5% per i nuovi Stati membri). I contributi del FEASR ai PSR sono integrati da finanziamenti pubblici nazionali (cofinanziamento⁹). Detti contributi del FEASR sono finanziati in regime di gestione concorrente tra gli Stati membri e l'Unione¹⁰.

Una volta eseguita la programmazione a livello degli Stati membri, la ripartizione finanziaria tra i diversi assi e la definizione dei principali obiettivi per il 2013 hanno determinato la situazione seguente (giugno 2008)¹¹.

— L'**asse 1** (*migliorare la competitività dei settori agricolo e forestale*) riceve il **36%** dei finanziamenti totali del FEASR. Questo asse dovrebbe contribuire, entro il 2013, a finanziare 590 000 progetti di investimento per l'ammodernamento delle aziende agricole, ad aiutare 68 000 imprese ad accrescere il valore aggiunto dei prodotti agricoli e forestali e permettere a 2,2 milioni di persone di completare con successo una formazione in materia agricola e/o forestale.

⁸ Il bilancio del FEASR per il periodo di programmazione 2007-2013 è stato portato a 96,2 Mrd EUR (soprattutto grazie alla valutazione dello stato di salute e al piano europeo di ripresa economica).

⁹ Tutti i dati finanziari contenuti nella relazione si riferiscono al solo FEASR.

¹⁰ Articolo 4 del regolamento (CE) n. 1290/2005 del Consiglio relativo al finanziamento della politica agricola comune.

¹¹ Nell'ambito dei fondi assegnati a Leader, l'assistenza tecnica e i pagamenti diretti sono stati attribuiti proporzionalmente ai tre assi principali, come risulta dalla tabella e dalle cifre fornite di seguito.

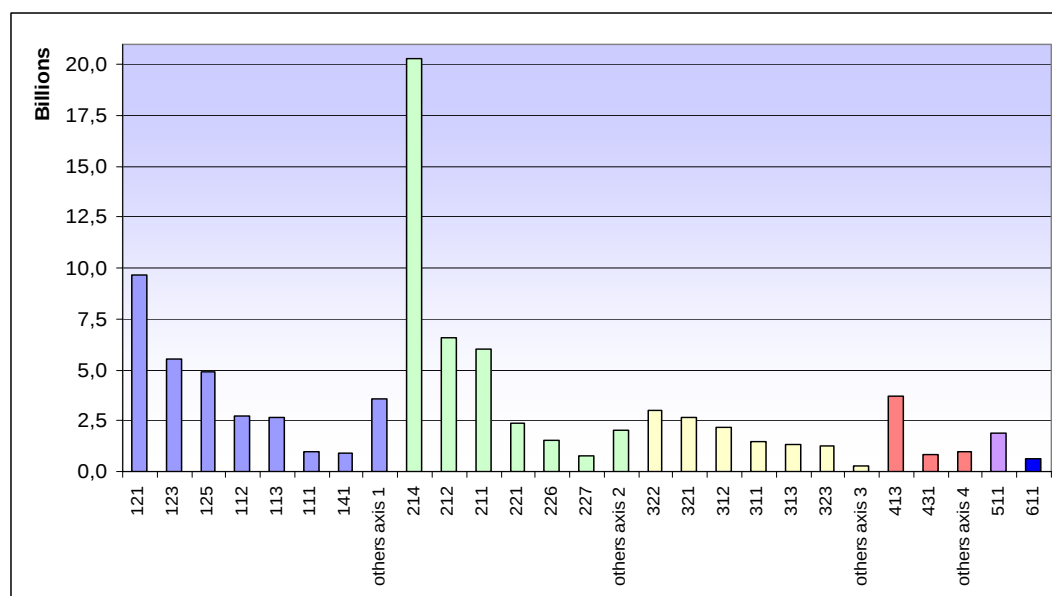
— L'**asse 2** (*migliorare l'ambiente e lo spazio rurale*) si aggiudica la quota maggiore, con il **46%** dei finanziamenti totali del FEASR. Ciò dovrebbe permettere di coprire 45 milioni di ha di terreni agricoli con misure di gestione agroambientale, di finanziare l'imboschimento di 600 000 ha di terreni, di sovvenzionare 1,1 milioni di ha di terreni agricoli per soddisfare gli obblighi imposti da Natura 2000 e di accrescere di 20 500 ktep la produzione di energia rinnovabile¹².

— L'**asse 3** (*qualità della vita nelle zone rurali e diversificazione dell'economia rurale*) riceve una quota più ridotta di finanziamenti, con il **18%** del totale del FEASR. Entro il 2013 esso dovrebbe contribuire al miglioramento dei servizi forniti a 71 milioni di abitanti di zone rurali e al finanziamento di 32 400 progetti di rinnovamento di villaggi.

La quota dell'asse **Leader** è pari al **6%** dei finanziamenti complessivi del FEASR. Il sostegno all'attuazione di strategie di sviluppo locale è imputato proporzionalmente ai tre assi principali cui tale sostegno contribuisce.

A livello delle singole misure, la principale rimane quella dei pagamenti agroambientali (214), che si aggiudica 20,3 Mrd EUR per l'intero periodo. Per importanza in termini di bilancio seguono poi il sostegno alle zone svantaggiate (211+212) con 12,6 Mrd EUR e l'ammodernamento delle aziende agricole (121), che si aggiudica 9,7 Mrd EUR.

Figura 1: Dotazione generale dello sviluppo rurale (FEASR) prima della valutazione dello stato di salute e del piano europeo di ripresa economica, ripartita per misura (Mrd EUR)¹³.



¹² Obiettivi per l'agricoltura e la silvicoltura stabiliti dagli Stati membri per il 2013 nei propri programmi.
¹³ Cfr. la legenda delle misure nella tabella 1 del documento di lavoro dei servizi della Commissione.

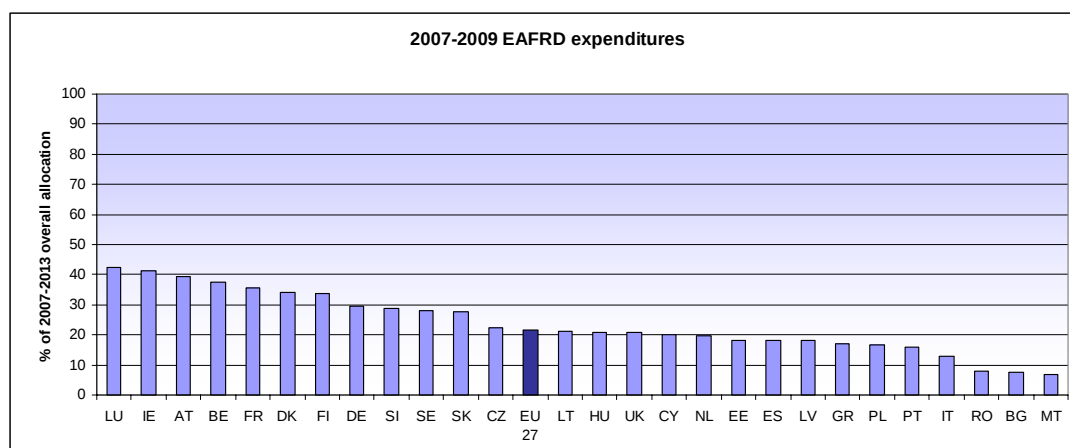
2. ATTUAZIONE DELLE PRIORITÀ DELL'UNIONE

2.1 Panoramica dei risultati, delle difficoltà e delle soluzioni

In riferimento al periodo di programmazione 2007-2009, gli Stati membri UE27 hanno realizzato pagamenti FEASR per complessivi 19,4 Mrd EUR¹⁴, pari al 21,3% della dotazione disponibile per il periodo 2007-2013 (90,98 Mrd EUR). Poiché tale lasso di tempo rappresenta il 33% del periodo di erogazione dei pagamenti (3 anni su 9¹⁵), il dato evidenzia un leggero ritardo nell'assorbimento dei fondi. Di solito, tuttavia, l'attuazione dei programmi inizia lentamente nei primi anni per poi raggiungere un ritmo normale, specialmente alla luce del fatto che molti PSR sono stati approvati verso la fine del 2007 e che 41 PSR (su 94) sono stati approvati solo nel 2008.

La situazione dei diversi Stati membri è lungi dall'essere omogenea (fig. 2): solo 2 Stati membri hanno livelli di spesa superiori al 40% e 3 Stati membri hanno speso meno del 10%. Va notato che in diversi casi sono stati effettuati pagamenti per gli impegni del precedente periodo di programmazione (2000-2006), come previsto dalle disposizioni transitorie: ciò potrebbe determinare una lieve distorsione della realtà a livello dell'assorbimento per alcuni Stati membri e per alcune misure.

Figura 2: Esecuzione globale del bilancio del FEASR alla fine del 2009 rispetto alla dotazione complessiva 2007-2013

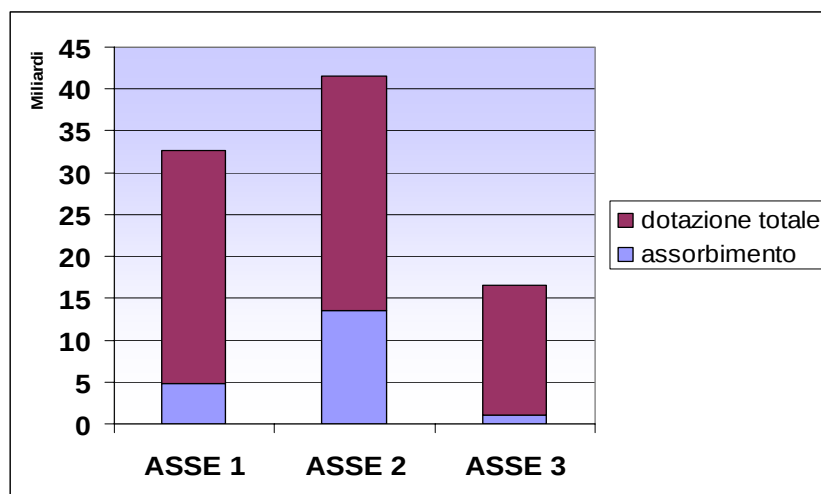


Alcune misure dell'asse 2 hanno raggiunto i valori massimi più rapidamente di altre a motivo delle misure transitorie di cui sopra. D'altro canto, gli assi 1 e 3 sono stati notevolmente rallentati dalla crisi finanziaria, che ha ridotto la disponibilità di fondi nazionali negli Stati membri, rendendo più difficile per i beneficiari ottenere i necessari finanziamenti privati. Per quanto riguarda l'asse 4, si osserva il tipico avvio lento, che si spiega con la definizione di strategie locali e la selezione dei gruppi di azione locale (GAL) prima del passaggio all'attuazione dei progetti (cfr. tabella 3).

¹⁴ Pagamenti degli Stati membri per gli anni civili 2007, 2008 e 2009.

¹⁵ I pagamenti possono essere effettuati 2 anni dopo l'ultimo impegno (fine del 2013) e quindi fino alla fine del 2015.

Figura 3: Dotazione generale dello sviluppo rurale (FEASR) prima della valutazione dello stato di salute, ripartita per asse (Mrd EUR) e percentuale di assorbimento dei fondi alla fine del 2009¹⁶



L'assorbimento registrato dagli indicatori di prodotto rispetto agli obiettivi generali stabiliti per il 2013 dagli Stati membri nei loro programmi è complessivamente in linea con il livello di esecuzione finanziaria. L'assorbimento completo degli indicatori di prodotto è rappresentato nella tabella 2.

Difficoltà generali di attuazione e soluzioni trovate

Oltre al tempo necessario per approvare i PSR, il problema citato più spesso dagli Stati membri è la crisi economica, che ha reso difficile l'adozione di misure di investimento a causa della mancanza di risorse proprie dei beneficiari, della difficoltà per i richiedenti di ottenere prestiti e dei vincoli di bilancio che hanno limitato le iniziative pubbliche. In generale, il settore privato è stato meno incline ad assumere rischi ed è possibile che alcuni investimenti siano stati reindirizzati verso progetti meno ambiziosi o siano semplicemente stati rinviati. Anche le difficoltà attraversate dal settore lattiero-caseario nel 2009 hanno avuto un effetto negativo sull'attuazione dei PSR.

Alcuni Stati membri hanno sottolineato che gli elevati costi amministrativi e la complessità procedurale hanno ostacolato l'attuazione dei PSR. Inoltre, alcuni PSR hanno risentito di un deficit di capacità delle autorità di gestione e di controllo e sono state segnalate alcune difficoltà nell'istituzione del sistema di monitoraggio e incertezze sul piano giuridico. In particolare, alcuni Stati membri hanno messo in evidenza carenze nell'attuazione nazionale della legislazione ambientale (ad esempio nel caso della direttiva quadro sulle acque o di Natura 2000) rilevante ai fini di alcune misure (ad esempio la 213) e la necessità di ottenere un'interpretazione delle norme sugli aiuti di Stato (in particolare per i progetti riguardanti la produzione di energia rinnovabile).

¹⁶

Nell'ambito dei fondi assegnati a Leader, l'assistenza tecnica e i pagamenti diretti sono stati attribuiti proporzionalmente ai tre assi principali, come risulta dalla tabella e dalle cifre fornite di seguito.

Anche una scarsa consapevolezza delle opportunità e l'inesperienza dei potenziali beneficiari possono avere determinato un assorbimento lento delle risorse, in particolare in alcuni degli Stati membri UE12 (progressi lenti per le misure relative al capitale umano e domande non conformi) o a livello di UE27 quando sono state introdotte nuove misure. Al fine di superare questi problemi, alcuni Stati membri prevedono di proporre una massa critica sufficiente di attività di formazione o di servizi di consulenza aziendale.

È in atto la ricerca di soluzioni; in alcuni casi esse sono già state individuate ed è a buon punto la loro introduzione nei programmi mediante modifiche. Di fronte alla crisi finanziaria, gli Stati membri hanno apportato ai loro programmi diversi adeguamenti, quali modifiche della copertura degli aiuti di Stato, del livello delle sovvenzioni, dei tassi di intervento per le misure meno allettanti, l'adeguamento dei criteri di selezione, l'aumento del tasso di cofinanziamento unionale e/o la riassegnazione dei fondi. Le iniziali difficoltà amministrative e giuridiche sono state in gran parte superate.

2.2. Migliorare la competitività dei settori agricolo e forestale

Le spese complessive per l'asse 1 del FEASR registrate per il periodo 2007-2009 ammontano al **16,3%** della dotazione globale per il periodo 2007-2013 (media UE27).

Di seguito i principali risultati per questo obiettivo alla fine del 2009:

- 696 000 persone hanno portato a termine una formazione in materia agricola e/o forestale (32% dell'obiettivo stimato per il 2013);
- 33 400 aziende hanno introdotto nuovi prodotti o nuove tecniche (10% dell'obiettivo stimato per il 2013).

Attuazione delle misure¹⁷

Tra le misure dell'asse 1, la 121 (ammodernamento delle aziende agricole) è quella con la dotazione di bilancio più consistente (9,7 Mrd EUR). L'assorbimento dei pagamenti per questa misura equivale al 23% della sua dotazione complessiva: sono già stati finanziati 106 000 progetti di ammodernamento (pari al 18% dell'obiettivo stabilito per il 2013). Il successo di questa misura dimostra il forte interesse degli agricoltori per gli investimenti. La principale giustificazione data dagli Stati membri in cui si sono avuti tassi di esecuzione inferiori alle previsioni è stata la crisi economica, che ha avuto un'influenza negativa sulla capacità di investimento delle aziende. In altri Stati membri il tasso di esecuzione sembra più elevato del previsto, il che ha richiesto un aumento della dotazione stimata per la misura 121 (cfr. tabella 3).

La misura 123 (accrescimento del valore aggiunto dei prodotti agricoli e forestali), che in termini di entità della dotazione è al secondo posto nell'ambito dell'asse 1, ha un tasso di assorbimento del 9,6% e ha finanziato 7 060 aziende (rispetto alle 68 000 che rappresentano l'obiettivo per il 2013). Tra le altre misure dell'asse 1 si osserva il

¹⁷ Cfr. la tabella 4 per la ripartizione per sesso e per età prevista dall'articolo 81, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 1698/2005.

seguinte livello di assorbimento: 141 (agricoltura di semisussistenza: tasso del 29% e sostegno dato a 8 885 aziende), 113 (prepensionamento: 28% e 17 385 beneficiari) e 112 (insediamento di giovani agricoltori: 20% e sostegno dato a 36 660 giovani agricoltori).

2.3. Migliorare l'ambiente e lo spazio rurale

La spesa complessiva per l'asse 2 del FEASR per il periodo 2007-2009 corrisponde al **32,6%** della sua dotazione totale. In alcuni Stati membri è stato raggiunto un livello di esecuzione ben al di sopra della media UE27 (cfr. tabella 3). Altri Stati membri hanno un tasso inferiore al 20%, in particolare laddove le misure dell'asse 2 sono nuove o relativamente nuove per i beneficiari e le amministrazioni.

Di seguito i principali risultati raggiunti per questo obiettivo alla fine del 2009:

- 43 milioni di ha soggetti a una gestione efficace del territorio, che ha contribuito con successo alla biodiversità;
- 27 milioni di ha interessati al miglioramento della qualità delle acque;
- in 25 milioni di ha sono state affrontate le problematiche dei cambiamenti climatici;
- 30 milioni di ha interessati al miglioramento della qualità del suolo¹⁸.

Attuazione delle misure

Le tre misure principali in termini di stanziamenti sono anche quelle caratterizzate dall'assorbimento più alto tra le misure dell'asse 2. Si tratta delle misure 211 (indennità compensative degli svantaggi naturali a favore degli agricoltori delle zone montane, con un tasso di assorbimento del 42%), 212 (indennità a favore degli agricoltori delle zone caratterizzate da svantaggi naturali diverse dalle zone montane, con un tasso del 40%) e 214 (pagamenti agroambientali, con un tasso del 33%).

Le misure 211 e 212 hanno erogato finanziamenti per complessivi 50,9 milioni di ha e le misure agroambientali per 21,5 milioni di ha¹⁹. L'elevato interesse per queste misure è confortato nell'UE15 da una lunga esperienza acquisita nel corso dei periodi di programmazione passati. L'elevato assorbimento dei finanziamenti è dovuto anche al pagamento degli impegni del precedente periodo di programmazione, che in molti Stati membri ha riguardato importi cospicui.

Le tre misure suddette sono seguite in termini di assorbimento dei fondi dalle misure 215 (benessere degli animali, con un assorbimento finanziario del 33% e 126 700 contratti finanziati finora) e 221 (primo imboschimento di terreni agricoli, con un assorbimento finanziario del 20% e 72 500 ha imboschiti finora).

¹⁸ Indicatore di risultato del quadro comune per il monitoraggio e la valutazione; in una stessa zona possono essere state affrontate diverse sfide.

¹⁹ Impegni solo dal 2007 in poi.

2.4. Migliorare la qualità della vita nelle zone rurali e promuovere la diversificazione dell'economia rurale

La spesa complessiva per l'asse 3 del FEASR per il periodo 2007-2009 rappresenta il 6% della sua dotazione totale per il periodo 2007-2013, con differenze significative tra gli Stati membri (cfr. tabella 3). A detta degli Stati membri, le principali spiegazioni di questa lentezza nell'assorbimento dei fondi sono da ricercare nella crisi finanziaria (scarsità di fondi privati e nazionali/locali) e in alcune difficoltà amministrative (ritardi nella definizione delle norme nazionali di attuazione, obblighi di controllo, complessità delle domande...). Inoltre, in alcuni Stati membri l'attuazione dell'asse 3 è effettuata esclusivamente tramite Leader: i ritardi nell'attuazione di Leader hanno quindi avuto ripercussioni anche sull'asse 3.

Di seguito i principali risultati raggiunti per questo obiettivo alla fine del 2009:

- l'asse 3 ha contribuito alla creazione di posti di lavoro (più di 4 000) nelle zone rurali, in un contesto di crescente disoccupazione²⁰;
- nelle zone rurali hanno usufruito di un miglioramento dei servizi grazie ai finanziamenti FEASR 23 milioni di persone²¹;
- è aumentato di 1 milione il numero delle famiglie abitanti nelle zone rurali che ha accesso a internet.

Attuazione delle misure²²

Le misure dell'asse 3 che assorbono le dotazioni complessive maggiori sono la 322 (sviluppo e rinnovamento dei villaggi, assorbimento finanziario del 5% e 12 800 villaggi interessati dalle attività di rinnovo) e la 321 (servizi essenziali per l'economia e la popolazione rurale, assorbimento finanziario del 7% e 8 700 progetti sovvenzionati).

L'assorbimento maggiore tra le misure dell'asse 3 riguarda la misura 341 (animazione, acquisizione di competenze e attuazione di strategie di sviluppo locale), con il 14% e 5 500 progetti finanziati, seguita dalla misura 323 (tutela e riqualificazione del patrimonio rurale), con il 10% e 23 500 progetti finanziati finora.

2.5. Costruire la capacità locale di occupazione e diversificazione

Gli Stati membri erano tenuti a selezionare i GAL entro due anni dall'approvazione del PSR²³. Alla fine del 2009 la selezione era stata completata in 20 Stati membri con circa 2 000 GAL. Il numero di GAL è raddoppiato rispetto al programma Leader+ e metà dei territori stanno attuando per la prima volta l'impostazione Leader.

²⁰ La disoccupazione è cresciuta complessivamente dal 7,1% nel 2007 all'8,9% nel 2009 nelle zone prevalentemente rurali e dal 7% nel 2007 al 9% nel 2009 nelle zone rurali intermedie (fonte: Eurostat).

²¹ Il dato comprende la popolazione che ha beneficiato indirettamente dei servizi.

²² Cfr. la tabella 4 per la ripartizione per sesso e per età prevista dall'articolo 81, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 1698/2005.

²³ Ad eccezione della Romania e della Bulgaria che avevano 3 anni per selezionare i gruppi.

Poiché il processo di selezione dei GAL era appena terminato negli Stati membri, molti dei GAL prescelti non avevano ancora iniziato ad attuare i progetti legati alla loro strategia di sviluppo locale. Ciò spiega il basso assorbimento finanziario dell'asse 4 del FEASR, appena il **2,9%** della dotazione globale di questo asse per il periodo di programmazione; tuttavia di recente sono stati approvati numerosi progetti.

Alcuni Stati membri hanno sottolineato difficoltà specifiche. L'integrazione di Leader nelle altre politiche ha infatti compromesso la flessibilità dell'approccio in quanto molti Stati membri hanno limitato la scelta dei progetti alle misure predefinite (e i progetti Leader spesso non soddisfano i criteri di ammissibilità delle misure predefinite). Ciò ha comportato notevoli adeguamenti amministrativi (riorganizzazione amministrativa, formazione del personale).

3. QUESTIONI ORIZZONTALI

3.1. Assicurare la coerenza della programmazione

Le sinergie tra gli assi e all'interno di ogni asse sono state garantite nell'intero processo di programmazione dagli elementi seguenti:

- il requisito generale della coerenza con gli OSC in materia di sviluppo rurale;
- il ricorso dei PSR a un'analisi della situazione in termini di punti di forza e di debolezza;
- la presenza nei PSR di informazioni specifiche sugli assi e sulle misure proposte per ciascuno di essi, nonché di una loro descrizione, compresi gli obiettivi specifici verificabili e gli indicatori che consentono di misurare l'andamento, l'efficienza e l'efficacia del PSR;
- una valutazione ex ante dei PSR.

Il monitoraggio dell'attuazione dei PSR consente di effettuare controlli volti a garantire il rispetto di tali disposizioni.

Il sistema di monitoraggio attualmente in uso non misura tuttavia i contributi indiretti di una misura ad altri assi (ad esempio i contributi di tutti gli assi all'adeguamento ai cambiamenti climatici) e gli effetti incrociati. Solo le valutazioni sono in grado di fornire indicazioni più approfondite su tali ulteriori sinergie e interconnessioni.

Nei PSN e nei PSR **sono state prese in considerazione altre strategie attuate a livello unionale**, come la strategia forestale dell'Unione europea e il Sesto programma comunitario di azione in materia di ambiente. Le strategie e i programmi hanno chiaramente affrontato questioni quali l'incremento dell'uso delle fonti energetiche rinnovabili e l'adattamento ai cambiamenti climatici e la mitigazione dei relativi effetti, in particolare attraverso la fissazione di obiettivi quantitativi²⁴. È in

²⁴ Cfr. l'elenco degli obiettivi nell'allegato VIII del regolamento (CE) n. 1974/2006 della Commissione recante disposizioni di applicazione del regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio.

corso di esame il contributo dei PSR all'agricoltura biologica, nell'ambito di uno studio specifico della Commissione europea sul sostegno pubblico all'agricoltura biologica.

Va osservato che i temi dell'energia rinnovabile e dei cambiamenti climatici (come pure quelli della biodiversità, della gestione delle risorse idriche e del sostegno alla ristrutturazione del settore lattiero-caseario) sono stati ulteriormente messi in risalto nell'ambito della valutazione dello stato di salute della PAC, mentre nell'ambito del piano europeo di ripresa economica i PSR hanno contribuito alla strategia unionale in materia di banda larga. Nel 2010 sono stati definiti nuovi obiettivi²⁵.

Le reti rurali nazionali (RRN) e la RESR hanno contribuito in maniera significativa alla coerenza della programmazione, in particolare mediante uno scambio di informazioni e di prassi tra i responsabili dei PSR e i soggetti interessati ed effettuando analisi congiunte²⁶.

L'attività coordinata delle RRN e della RESR mira a migliorare la governance e l'attuazione delle politiche. Sono stati svolti ulteriori lavori per esaminare l'attuazione di Leader e un gruppo di lavoro tematico sta esaminando vari meccanismi di attuazione mediante studi di casi concreti. Tali reti rafforzano il dialogo tra le amministrazioni e i soggetti interessati.

La costituzione di reti, tuttavia, richiede tempi relativamente lunghi. Anche in questo caso si è trattato di un processo piuttosto lento, con tempi di attuazione diversi a seconda dei paesi, cosicché la maggior parte delle RRN e la RESR hanno raggiunto la piena operatività solo di recente.

Le azioni informative e pubblicitarie degli Stati membri sono generalmente condotte separatamente da quelle delle RRN utilizzando l'assistenza tecnica. Si rivolgono agli operatori del mondo rurale quali beneficiari potenziali, oltre che ai beneficiari effettivi e al pubblico in generale, per informarli in merito al ruolo svolto dall'Unione nell'ambito dei programmi e ai relativi risultati.

3.2. Complementarità tra strumenti unionali

Oltre al FEASR, anche gli altri Fondi strutturali dell'Unione europea possono svolgere un ruolo importante nelle zone rurali: è il caso del Fondo europeo di sviluppo regionale, che si concentra su sviluppo regionale, competitività economica e infrastrutture, del Fondo sociale europeo, che si concentra sullo sviluppo delle risorse umane, e del Fondo europeo per la pesca.

Nella maggior parte dei casi, al fine di garantire la complementarità tra questi fondi è stato necessario stabilire precise linee di demarcazione e meccanismi di coordinamento. Solo in alcuni casi gli Stati membri hanno scelto una visione più strategica per l'utilizzo coordinato dei fondi unionali. I principi guida sono stati fissati nel PSN, mentre il PSR fornisce la descrizione dettagliata.

²⁵ Scheda informativa: *Overview of the CAP Health Check and the European Economic Recovery Plan* (Quadro generale dello stato di salute della PAC e del piano europeo di ripresa economica): http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/filedownload.cfm?id=5ACE6F64-F5FA-701C-70FD-E059E8462395

²⁶ Per ulteriori informazioni si veda il sito enrd.ec.europa.eu.

Demarcazione

Per attenersi al rigoroso divieto del doppio finanziamento, evitando che i progetti possano essere finanziati da più di un fondo unionale, gli Stati membri hanno utilizzato criteri di demarcazione. A seconda degli specifici assi e misure i criteri di demarcazione erano di diverso tipo: tipo di beneficiario, tipo di progetti (dimensioni, scala territoriale), tipo di operazione o tipo di settore economico.

La demarcazione ha permesso di evitare duplicazioni tra i fondi. Interpretazioni diverse dei criteri in alcuni paesi hanno creato qualche difficoltà. I criteri di demarcazione possono essere adattati nel corso del periodo di programmazione per tenere conto di eventuali lacune o difficoltà.

Meccanismi di coordinamento

Un efficace coordinamento è necessario per garantire l'applicazione delle linee di demarcazione e l'impiego ottimale dei fondi attraverso meccanismi quali i comitati interministeriali o una rappresentanza trasversale nei comitati di sorveglianza, e in alcuni casi serve uno strumento informatico comune.

Alcuni Stati delegano parte delle attività di controllo ad autorità (o anche ai GAL) operanti a livello decisamente locale: ciò può consentire ai responsabili decisionali locali di assicurarsi che i modelli di demarcazione e la complementarità siano adeguati alle particolari situazioni ed esigenze dei loro territori.

L'esistenza di un organo di coordinamento specifico (ad esempio un organismo interministeriale) generalmente facilita il processo di coordinamento. Una fonte di difficoltà è data dalla differenza tra i livelli della programmazione, ad esempio quando vi è un'esigenza di coordinamento tra un programma nazionale e vari programmi regionali.

Complementarità e sinergie

Alcuni Stati membri sono riusciti a creare un'efficace complementarità, ma in genere è mancata un'impostazione strategica globale volta a garantire la piena complementarità e le sinergie tra i Fondi strutturali.

A livello locale gli esempi di impostazione sinergica sono più numerosi. In alcuni paesi, ad esempio, la strategia di sviluppo locale dei GAL può andare oltre gli obiettivi del PSR e le ambizioni di tale strategia possono essere realizzate, almeno in parte, attraverso i Fondi strutturali; in alcuni casi è stato istituito un unico GAL per i programmi del FEASR e del Fondo europeo per la pesca; in alcuni Stati membri sono stati istituiti gruppi Leader sotto forma di imprese di sviluppo locale cui è affidata la realizzazione non solo delle misure del PSR, ma anche di alcuni aspetti di altri programmi nazionali a favore della popolazione rurale.

Secondo alcune relazioni nazionali, tra gli elementi che contribuirebbero a rafforzare le sinergie tra i fondi vi sono:

- l'armonizzazione delle norme dei diversi fondi unionali per quanto riguarda le spese ammissibili (IVA ecc.);

- la coerenza tra i diversi sistemi di controllo e di valutazione, per consentire una valutazione globale dei fondi unionali a livello regionale e tematico.

Sarebbe inoltre utile che le autorità di gestione fornissero maggiori informazioni ai (potenziali) beneficiari sui criteri di demarcazione per guidarli verso il fondo unionale pertinente.

4. PROSPETTIVE

L'attuazione di molti dei programmi ha avuto realmente inizio solo nel 2008. Le cifre che riguardano il 2009, tuttavia, evidenziano già un'accelerazione, nonostante alcune condizioni sfavorevoli quali la difficile situazione economica.

Le difficoltà attuative riguardanti i singoli programmi sono state oggetto di discussioni periodiche tra la Commissione e gli Stati membri. Un ulteriore confronto sulle problematiche riguardanti l'attuazione dei programmi ha avuto luogo in seno al comitato per lo sviluppo rurale e attraverso la RESR. I PSR sono già stati più volte modificati per risolvere le prime difficoltà incontrate e sono stati ulteriormente adeguati con aumenti della dotazione finanziaria volti a fronteggiare nuove sfide (valutazione dello stato di salute) e la crisi economica (piano europeo di ripresa economica).

Il QCMV ha fornito informazioni utili per la rendicontazione e per seguire su base continuativa lo stato di attuazione dei programmi e i risultati conseguiti. Le cifre preliminari relative al 2010 indicano che la maggior parte dei programmi ha raggiunto la velocità di crociera. La sintesi delle valutazioni intermedie dei PSR, che sarà disponibile nel 2012, fornirà ulteriori informazioni sul grado di raggiungimento degli obiettivi e delle priorità dell'Unione.