

CORTE DEI CONTI  
EUROPEA

Relazione speciale n. 10

2009

ISSN 1831-0869

AZIONI DI INFORMAZIONE  
E DI PROMOZIONE  
DEI **PRODOTTI AGRICOLI**



IT





Relazione speciale n. 10 // 2009

# AZIONI DI INFORMAZIONE E DI PROMOZIONE DEI PRODOTTI AGRICOLI

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

CORTE DEI CONTI EUROPEA  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Lussemburgo  
LUSSEMBURGO

Telefono: +352 4398-45410  
Telefax: +352 4398-46410  
E-mail: [auraud@eca.europa.eu](mailto:auraud@eca.europa.eu)  
Internet: <http://www.eca.europa.eu>

## Relazione speciale n. 10 // 2009

Numerose altre informazioni sull'Unione europea sono disponibili su Internet consultando il portale Europa (<http://europa.eu>).

Una scheda bibliografica figura alla fine del volume.

Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2009

ISBN 978-92-9207-365-7

doi:10.2865/51652

© Comunità europee, 2009  
Riproduzione autorizzata con citazione della fonte.

*Printed in Belgium*

# INDICE

## Paragrafi

### GLOSSARIO

I-XI **SINTESI**

1-10 **INTRODUZIONE**

1-4 **CONTESTO GENERALE**

5-7 **AZIONI RECENTI DI INFORMAZIONE E DI PROMOZIONE**

8-10 **DESCRIZIONE GENERALE DEL SISTEMA DI GESTIONE**

11-15 **ESTENSIONE E APPROCCIO DELL'AUDIT**

16-52 **OSSERVAZIONI**

16-29 **ATTUALMENTE L'IMPATTO DELLA POLITICA È DIFFICILMENTE MISURABILE**

16-18 OBIETTIVI E INDICATORI DI PERFORMANCE

19-23 LIMITI DELL'IMPATTO PREVEDIBILE DELLA POLITICA

24-29 DIFFICOLTÀ A VALUTARE L'IMPATTO DEI DIVERSI PROGRAMMI

30-40 **IL LIVELLO DI RIGORE NELLA SELEZIONE E NELL'APPROVAZIONE DELLE PROPOSTE DI PROGRAMMA È STATO MIGLIORATO, MA DOVRÀ ANCORA ESSERE CONFERMATO**

31-33 SELEZIONE PRELIMINARE DELLE PROPOSTE DI PROGRAMMA DA PARTE DEGLI STATI MEMBRI

34-40 MAGGIOR LIVELLO DI RIGORE DA PARTE DELLA COMMISSIONE

41-52 **I CONTROLLI IN LOCO RIGUARDANTI L'ATTUAZIONE DEI PROGRAMMI DEVONO ANCORA ESSERE MIGLIORATI**

41-43 SELEZIONE DEGLI ORGANISMI DI ESECUZIONE

44-46 RAFFORZAMENTO, DA PARTE DELLA COMMISSIONE, DEL MONITORAGGIO DELLE SPESE

47-52 IN ALCUNI STATI MEMBRI PERMANGONO CARENZE DI CONTROLLO

53-57 **CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI**

**ALLEGATO I — SINTESI DEI REGOLAMENTI IN VIGORE DURANTE IL PERIODO CONTROLLATO**

**ALLEGATO II — ELENCO DEI TEMI, PRODOTTI E PAESI CHE POSSONO FORMARE OGGETTO DI AZIONI FINANZIABILI**

**RISPOSTE DELLA COMMISSIONE**



# GLOSSARIO

**Gruppo di sorveglianza:** I programmi sono monitorati da un gruppo di sorveglianza, costituito da rappresentanti della Commissione, degli Stati membri interessati e delle organizzazioni proponenti.

**Linee direttrici:** Per la promozione sul mercato interno, per ciascuno dei settori o dei prodotti selezionati la Commissione deve fissare le linee direttrici che definiscono le modalità della strategia da seguire nelle proposte di programmi, fornendo indicazioni generali sugli obiettivi e le mete da raggiungere, sui temi, sui tipi di azioni, sulla durata dei programmi e sulla ripartizione indicativa della partecipazione finanziaria della Comunità. Attualmente, tali linee direttrici sono riportate nell'allegato I del regolamento (CE) n. 501/2008 della Commissione (GU L 147 del 6.6.2008, pag. 3) ed il bilancio indicativo nell'allegato III dello stesso.

Per la promozione nei paesi terzi, la Commissione può fissare linee direttrici specifiche per ciascuno dei settori o dei prodotti selezionati.

**Organizzazione proponente:** Tale termine designa le «organizzazioni incaricate della realizzazione di azioni promozionali e di informazione» definite all'articolo 6 del regolamento (CE) n. 3/2008 del Consiglio (GU L 3 del 5.1.2008, pag. 1). Si tratta di organizzazioni professionali o interprofessionali, rappresentative del settore o dei settori interessati in uno o più Stati membri o a livello comunitario, che elaborano proposte di programmi.

**Organismo di esecuzione:** In esito ad una messa in concorrenza con mezzi appropriati, l'organizzazione proponente seleziona gli organismi che eseguono le azioni del programma (articolo 11 del regolamento (CE) n. 3/2008).

Si tratta generalmente di agenzie di comunicazione e pubblicitarie.

**Paesi che possono formare oggetto di azioni:** Qualora il paese contemplato ai fini dell'azione non faccia parte dell'Unione europea, esso deve figurare nell'elenco dei paesi terzi o delle zone ammissibili che la Commissione stabilisce a norma dell'articolo 4 del regolamento (CE) n. 3/2008.

Attualmente, tale elenco è riportato nell'allegato II del regolamento (CE) n. 501/2008.

**Programma:** Le differenti azioni di informazione e di promozione dei prodotti agricoli sono realizzate nell'ambito di un programma di informazione e di promozione (articolo 1 del regolamento (CE) n. 3/2008).

**Temi e prodotti che possono formare oggetto di azioni:** L'articolo 3 del regolamento (CE) n. 3/2008 definisce in generale i temi e i prodotti che possono essere oggetto di un programma cofinanziato. In tale contesto, la Commissione compila degli elenchi di temi e prodotti ammissibili che vengono rivisti ogni due anni. Attualmente, tali elenchi sono riportati negli allegati I e II del regolamento (CE) n. 501/2008.

## SINTESI

### I.

Dall'inizio degli anni 80, l'Unione europea attua e cofinanzia azioni di promozione dei prodotti agricoli. A partire dal 1999, i diversi dispositivi esistenti sono stati raggruppati in un dispositivo comune concernente l'insieme dei prodotti interessati. Le azioni di promozione sono essenzialmente dei programmi, di durata variabile da uno a tre anni, cofinanziati fino al 50 % dall'Unione europea e destinati sia al mercato interno che a quello dei paesi terzi.

### II.

La Commissione sta svolgendo attualmente una riflessione approfondita su tale dispositivo, che potrebbe condurre, in particolare, a un rafforzamento significativo del bilancio per l'informazione e la promozione.

### III.

L'audit della Corte si è concentrato sull'efficacia delle azioni di informazione e di promozione e sulla regolarità delle spese. L'audit è stato effettuato presso i servizi della Commissione ed in tre dei principali Stati membri interessati.

### IV.

La Corte ha constatato che la Commissione ha iniziato, da alcuni anni, a migliorare il dispositivo di gestione e di controllo delle spese legate alle azioni di informazione e di promozione a favore dei prodotti agricoli. Tale processo ha già permesso di ottenere risultati positivi in certi settori ma richiede ancora di essere confermato ed approfondito.

### V.

La Corte ha quindi rilevato come l'impatto della politica, che può probabilmente ritenersi positivo, sia peraltro, a tutt'oggi, difficilmente misurabile. Non vi sono obiettivi concreti, risultanti da una strategia esplicita, in base ai quali si possa valutare l'efficacia della politica. La definizione di una strategia e di obiettivi concreti sembra dunque essere un prerequisito per la definizione di quegli indicatori appropriati che oggi invece mancano. L'impatto prevedibile del dispositivo è tuttavia limitato, sin dall'inizio, da un bilancio relativamente modesto rispetto alla molteplicità dei prodotti e delle zone geografiche da coprire e dalla mancanza di una procedura adeguata per garantire la complementarità con le diverse azioni di promozione nazionali o private. Infine, sebbene le informazioni disponibili facciano prevedere effetti positivi, data la loro natura limitata è difficile misurare l'efficacia di ciascun programma cofinanziato e, a maggior ragione, l'efficacia complessiva della politica.

### VI.

La Corte raccomanda di conseguenza che siano precisati gli obiettivi della politica, garantendo al tempo stesso coerenza tra le ambizioni formulate ed i bilanci impegnati. Tali obiettivi dovrebbero essere formulati come obiettivi «SMART» che permettano di definire e monitorare indicatori di performance appropriati. Dovrebbe essere attuata, in maniera formale, una procedura di consultazione di tutti gli attori interessati per l'intero processo, dalla definizione della strategia all'attuazione di procedure che permettano di garantire la complementarità con le varie azioni di promozione esistenti.

## SINTESI

### VII.

In mancanza di un'effettiva misurazione dell'impatto, l'efficacia prevista si basa in gran parte sulla pertinenza dei criteri di selezione delle proposte di programma. Se il controllo svolto dagli Stati membri in tale campo resta ancora, talvolta, troppo limitato, la Commissione è ormai molto più esigente e selettiva. Tuttavia, tale miglioramento dovrà ancora essere confermato.

### VIII.

La Corte raccomanda pertanto che vengano proseguiti i miglioramenti in corso nella procedura di selezione, in particolare per quel che riguarda le esigenze in materia d'informazione sull'impatto prevedibile del programma e sul modo in cui verrà misurato; gli Stati membri devono peraltro continuare ad essere più selettivi, verificando anche le informazioni tese a garantire la pertinenza delle proposte.

### IX.

La selezione degli organismi d'esecuzione, che svolgono un ruolo chiave nella realizzazione dei programmi, è oggetto di un controllo troppo limitato. È stato invece già rafforzato, in maniera significativa, il monitoraggio successivo delle spese da parte della Commissione. Per contro, in Spagna ed in Italia permangono carenze significative nei controlli, che sono state peraltro rilevate, a più riprese, già da diversi anni. Sebbene nei due Stati membri siano state finalmente adottate misure per tentare di correggere tali debolezze, al momento dell'audit era ancora troppo presto per confermare l'efficacia di tali cambiamenti, che dovrà pertanto essere verificata in futuro.

### X.

La Corte raccomanda che il controllo della selezione degli organismi d'esecuzione sia rafforzato e che le carenze dei controlli identificate in uno Stato membro siano monitorate, affinché vi sia posto rapidamente rimedio.

### XI.

L'incidenza potenziale delle raccomandazioni formulate nella presente relazione deve essere considerata in rapporto alla dotazione di bilancio destinata al dispositivo di promozione. La Commissione sta svolgendo attualmente una riflessione approfondita su tale dispositivo, che potrebbe condurre, in particolare, a una proposta di rafforzamento significativo del bilancio per l'informazione e la promozione. Per tale motivo, la Corte raccomanda di apportare al più presto i miglioramenti in questione.

# INTRODUZIONE

## CONTESTO GENERALE

1. Dall'inizio degli anni 80, l'Unione europea realizza e cofinanzia azioni di promozione dei prodotti agricoli. Sino al 1999, tali azioni erano condotte settore per settore, in base a diverse disposizioni normative specifiche per le differenti organizzazioni comuni di mercato (OCM).
2. Nel 1999, tali disposizioni sono state armonizzate e sostituite da un dispositivo raggruppato in due regolamenti del Consiglio<sup>1</sup> relativi, rispettivamente, alla promozione nei paesi terzi ed alla promozione sul mercato interno. I due regolamenti sono stati accorpatisi all'inizio del 2008 nel regolamento (CE) n. 3/2008 del Consiglio<sup>2</sup>, un regolamento unico che copre ormai l'insieme della politica di promozione dei prodotti agricoli senza tuttavia apportare significative modifiche di fondo rispetto ai due testi precedenti.
3. In base ai regolamenti in vigore, le azioni in oggetto devono svolgersi in un arco di tempo di 1-3 anni e possono riguardare le pubbliche relazioni, la promozione o la pubblicità, ponendo l'accento sui vantaggi dei prodotti dell'UE, in particolare sul piano della qualità, dell'igiene, della sicurezza alimentare, dell'alimentazione, dell'etichettatura, del benessere degli animali o del rispetto dell'ambiente. Esse possono riguardare anche la partecipazione a manifestazioni e fiere, l'attuazione di campagne d'informazione sui regimi comunitari delle denominazioni d'origine protette (DOP), delle indicazioni geografiche protette (IGP), delle specialità tradizionali garantite (STG), dei vini di qualità prodotti in regioni determinate (v.q.p.r.d.), o la diffusione di informazioni sui regimi relativi alle norme di qualità e all'etichettatura nell'UE e sul metodo di produzione biologica. Per quel che riguarda i paesi terzi, le azioni possono anche consistere in studi di mercato per la ricerca di nuovi sbocchi commerciali.
4. I programmi sono finanziati, salvo eccezioni, sino al 50 % dall'Unione europea, mentre la restante quota è coperta dalle organizzazioni professionali o interprofessionali proponenti (non meno del 20 %) e dagli Stati membri interessati.

<sup>1</sup> Regolamento (CE) n. 2702/1999 del Consiglio, del 14 dicembre 1999, relativo ad azioni di informazione e di promozione dei prodotti agricoli nei paesi terzi (GU L 327 del 21.12.1999, pag. 7) e regolamento (CE) n. 2826/2000 del Consiglio, del 19 dicembre 2000, relativo ad azioni di informazione e di promozione dei prodotti agricoli sul mercato interno (GU L 328 del 23.12.2000, pag. 2).

<sup>2</sup> Regolamento (CE) n. 3/2008 del Consiglio, del 17 dicembre 2007, relativo ad azioni di informazione e di promozione dei prodotti agricoli sul mercato interno e nei paesi terzi (GU L 3 del 5.1.2008, pag. 1).

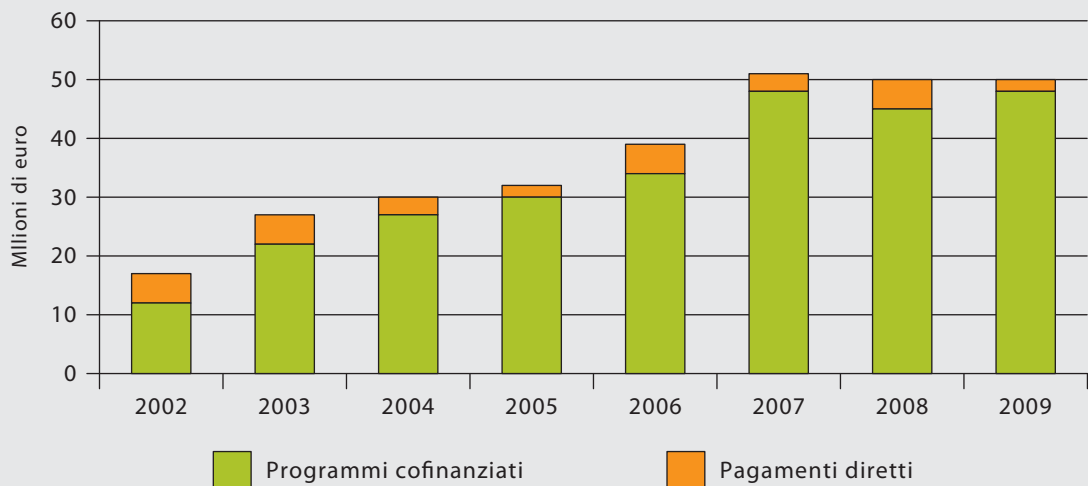
Cfr. *allegato I* per la cronologia dei vari regolamenti di applicazione in vigore nel corso del periodo controllato.

## AZIONI RECENTI DI INFORMAZIONE E DI PROMOZIONE

5. La dotazione di bilancio annua per le misure ed azioni di informazione e di promozione dei prodotti agricoli è fortemente aumentata nel corso degli ultimi anni, passando dai 17 milioni di euro del 2002 a 50 milioni di euro dal 2007 in poi (cfr. **grafico 1**).
6. La parte più consistente delle spese corrisponde alla quota dell'UE nei programmi cofinanziati. Nel corso del periodo 2007-2008 sono stati attivi circa 200 programmi, che hanno interessato 23 Stati membri differenti, talvolta nel quadro di programmi «multi-paese» cofinanziati da più Stati membri alla volta.
7. A seguito, segnatamente, di una richiesta dei deputati europei, la Commissione sta svolgendo una riflessione approfondita su tale dispositivo, principalmente per quanto concerne i paesi terzi. Ciò potrebbe condurre, in particolare, a un rafforzamento significativo del bilancio per l'informazione e la promozione, dando priorità ai programmi aventi come obiettivo i paesi terzi.

GRAFICO 1

### STANZIAMENTI ANNUALI (PAGAMENTI) RELATIVI ALLE MISURE E AZIONI DI INFORMAZIONE E DI PROMOZIONE



Fonte: Bilanci generali dell'Unione europea 2002-2009.

## DESCRIZIONE GENERALE DEL SISTEMA DI GESTIONE

- 8.** I programmi sono generalmente proposti dalle «organizzazioni proponenti». Gli Stati membri, dopo averne valutato la conformità, l'opportunità ed il rapporto qualità/prezzo, trasmettono alla Commissione le proposte di programma che essi accettano di cofinanziare. La Commissione procede allora, dopo un esame e le eventuali richieste di modifica, alla selezione dei programmi cofinanziati.
  
- 9.** Tali programmi sono poi attuati da «organismi di esecuzione» la cui selezione deve essere effettuata dall'organizzazione proponente «dopo averli messi in concorrenza secondo modalità idonee». Lo Stato membro è incaricato di controllare le condizioni in cui avviene la selezione e ne informa la Commissione.
  
- 10.** Nel quadro della gestione concorrente, lo Stato membro è anche incaricato di sorvegliare la buona esecuzione dei programmi, dei pagamenti ai beneficiari e dei relativi controlli. Un gruppo di sorveglianza, presieduto dallo Stato membro interessato e cui assiste in pratica un rappresentante della Commissione, si riunisce periodicamente per seguire lo stato di avanzamento dei vari programmi.



Fonte: Asociación 5 al día.

# ESTENSIONE E APPROCCIO DELL'AUDIT

**11.** La principale ragione che ha indotto la Corte a svolgere il presente audit è che, sebbene il bilancio destinato alle azioni di informazione e di promozione dei prodotti agricoli sia ancora relativamente modesto, esso ha registrato una crescita costante nel corso degli ultimi anni. Inoltre, potrebbe essere destinato a crescere ulteriormente in futuro, soprattutto dal momento che le misure di promozione rientrano nella «scatola verde» dei negoziati dell'OMC. Una richiesta in tal senso era peraltro stata formulata dal Parlamento europeo alla fine del 2007<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Cfr. la motivazione della «relazione sulla proposta di regolamento del Consiglio relativo ad azioni di informazione e di promozione dei prodotti agricoli sul mercato interno e nei paesi terzi (COM(2007) 268 — C6-0203/2007 — 2007/0095(CNS))».

**12.** L'audit della Corte ha riguardato l'efficacia delle azioni di informazione e di promozione e la regolarità delle spese. I quesiti cui l'audit doveva rispondere erano i seguenti:

- a) L'attuale sistema di gestione e di monitoraggio permette alla Commissione di dimostrare o di misurare l'efficacia della misura?
- b) L'attuale sistema di gestione e di controllo permette di garantire, in misura ragionevole, una selezione dei programmi regolare e trasparente, basata su criteri ed informazioni pertinenti?
- c) L'attuale sistema di gestione e di controllo permette di ottenere una garanzia ragionevole sulla legittimità/regolarità delle spese?

**13.** L'audit è stato effettuato nel periodo giugno-ottobre 2008 presso i servizi della Commissione nonché in Spagna, Francia e Italia. Come indica il **grafico 2**, tali paesi figurano tra i cinque Stati membri più interessati dalla misura. Essi rappresentano infatti quasi il 45 % delle spese, mentre l'Italia è il primo beneficiario.

**14.** L'audit ha riguardato principalmente il periodo che va dal 2006 alla fine del primo semestre del 2008. Poiché i programmi di promozione sono pluriennali, l'esame dei programmi selezionati per questo periodo, tuttavia, ha comportato talvolta l'esame di documenti di periodi precedenti.

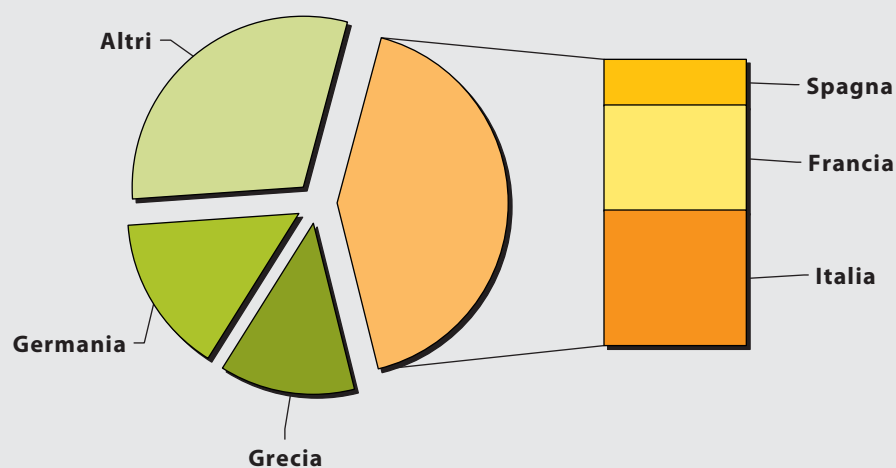
**15.** L'approccio di audit è consistito nel valutare le procedure stabilite dalla Commissione e dagli Stati membri riguardo all'attuazione della politica. Il lavoro di audit si è basato principalmente sull'analisi, sulla documentazione e sulla valutazione delle procedure e dei sistemi attuati per le fasi principali:

- dalla Commissione (selezione dei programmi, sorveglianza e controllo delle spese, monitoraggio delle realizzazioni e dell'impatto dei programmi);
- dagli Stati membri (inviti a presentare proposte, preselezione dei programmi, controllo della selezione degli organismi incaricati dell'esecuzione, gestione e controlli relativi all'esecuzione dei programmi ed al pagamento delle spese).

Il lavoro degli auditor ha anche compreso la visita, in ciascuno Stato membro, di almeno una organizzazione proponente beneficiaria e del suo organismo d'esecuzione.

## GRAFICO 2

### PRINCIPALI STATI MEMBRI BENEFICIARI (2007-2008)



Fonte: Commissione europea.

# OSSERVAZIONI

## ATTUALMENTE L'IMPATTO DELLA POLITICA È DIFFICILMENTE MISURABILE

### OBIETTIVI E INDICATORI DI PERFORMANCE

- 16.** L'obiettivo dichiarato delle azioni di informazione e di promozione dei prodotti agricoli è di promuovere i prodotti agricoli europei. Tuttavia, l'attuale dispositivo risulta dal raggruppamento di dispositivi precedenti che traggono origine dalle differenti OCM, senza che siano stati precisati una strategia complessiva o degli obiettivi «SMART»<sup>4</sup>.
- 17.** In mancanza di obiettivi «SMART» risultanti da una strategia chiara, alla luce dei quali poter valutare l'efficacia della politica, gli indicatori monitorati e diffusi dalla Commissione (cfr. **riquadro 1**) sono unicamente statistiche di «partecipazione» che non misurano i risultati o l'impatto della politica.
- 18.** Allo stato attuale, tali statistiche non sono soddisfacenti ma, in attesa di una migliore definizione degli obiettivi da perseguire, la definizione di indicatori più appropriati sembra difficile.

<sup>4</sup> A norma dell'articolo 27, paragrafo 3, del regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002 del Consiglio, del 25 giugno 2002, che stabilisce il regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità europee (GU L 248 del 16.9.2002, pag. 1): «Sono stabiliti **obiettivi specifici, misurabili, realizzabili, pertinenti e corredati di un termine** [in inglese: «SMART»] per tutti i settori di attività contemplati dal bilancio».

#### RIQUADRO 1

### STATISTICHE MONITORATE DALLA COMMISSIONE

- Numero di prodotti interessati.
- Numero di paesi o zone geografiche coperti.
- Numero di proposte di programma presentate alla Commissione e percentuale di accettazione.

## LIMITI DELL'IMPATTO PREVEDIBILE DELLA POLITICA

- 19.** Malgrado una forte crescita dal 2002, il bilancio comunitario destinato alle azioni di promozione e di informazione resta relativamente ridotto rispetto alla molteplicità dei prodotti, delle zone geografiche e dei temi da coprire. Le linee direttrici della Commissione coprono in effetti la maggior parte delle produzioni agricole e contengono un elenco di paesi che rappresentano una parte essenziale del mercato mondiale (cfr. *allegato II*). Vi è poi una moltitudine di denominazioni DOP, IGP e di altre etichette di qualità che possono essere promosse. A fronte di tali obiettivi, un confronto con le spese promozionali di altri attori nazionali o privati conferma quanto siano modesti gli importi impegnati (cfr. *riquadro 2*).
- 20.** Con una dotazione di bilancio limitata, le azioni condotte non possono a priori avere, da sole, un impatto significativo rispetto agli obiettivi.

### RIQUADRO 2

#### IL BILANCIO PER LE AZIONI DI INFORMAZIONE E DI PROMOZIONE DELL'UE: ALCUNI RAFFRONTI

##### Bilancio informazione e promozione dell'UE

- 2002: 17 milioni di euro.
- 2005: 32 milioni di euro.
- 2008: 50 milioni di euro.

##### Esempi di altri bilanci per attività di promozione

- Il solo bilancio federale della Svizzera prevedeva, per il 2008, 36 milioni di euro di aiuti per la promozione della vendita di diversi prodotti agricoli elvetici, sapendo che spese analoghe esistono egualmente a livello cantonale.
- Il bilancio promozionale del solo consiglio interprofessionale del vino di Bordeaux (CIVB) superava, nel 2008, i 21 milioni di euro.
- Le autorità italiane indicano per il 2013 un obiettivo di spese di oltre 100 milioni di euro unicamente per la promozione del vino italiano.

- 21.** Per riuscirvi, esse dovrebbero quanto meno inserirsi efficacemente, in linea con i considerando del regolamento (CE) n. 3/2008 (cfr. **riquadro 3**), nel quadro più ampio delle azioni nazionali e private, basandosi in particolare sulle nozioni di complementarietà o di effetto moltiplicatore.
- 22.** Non esistono tuttavia strumenti per garantire o misurare, da un lato, la coerenza o la complementarietà con le diverse politiche nazionali e private in materia di promozione e, dall'altro, l'«effetto moltiplicatore nei confronti di iniziative nazionali o private». Peraltro, la Commissione non dispone ancora a tutt'oggi di informazioni complete ed affidabili sulle diverse risorse di bilancio stanziare o sulle azioni analoghe attuate nei singoli Stati membri.



Fonte: Fancy Food Show (New York, luglio 2006).

### RIQUADRO 3

#### ESTRATTI DEL CONSIDERANDO 2 E 4 DEL REGOLAMENTO (CE) N. 3/2008

- «[...] sviluppare una politica globale e coerente di informazione e di promozione [...]».
- «Questa politica completa e potenzia le azioni condotte dagli Stati membri [...]».
- «Nel contribuire all'apertura di nuovi sbocchi nei paesi terzi, questa attività potrebbe avere altresì un effetto moltiplicatore in relazione ad iniziative nazionali o private».

- 23.** Le relazioni di valutazione disponibili<sup>5</sup>, pur riconoscendo che il cofinanziamento comunitario ha potuto generare effetti positivi, sottolineano anche tale mancanza di strumenti di coordinamento e la scarsità di sinergie o di complementarità osservate (cfr. **riquadro 4**).

<sup>5</sup> Nel periodo 2006-2007 la Commissione ha affidato ad esperti esterni sette valutazioni su temi o zone geografiche differenti. Tali valutazioni erano basate, tra l'altro, sull'esame di campioni di programmi attuati a partire dal 2002 o dal 2003.

#### DIFFICOLTÀ A VALUTARE L'IMPATTO DEI DIVERSI PROGRAMMI

- 24.** Gli auditor della Corte hanno esaminato un campione di 30 programmi completati nel periodo 2006-2007 al fine di stabilire in che misura le relazioni di attività disponibili, previste dai regolamenti<sup>6</sup>, permettano alla Commissione di dimostrare o misurare l'impatto di ciascun programma.

<sup>6</sup> Gli articoli 13 e 14 del regolamento (CE) n. 1071/2005 della Commissione (GU L 179 dell'11.7.2005, pag. 1) e gli articoli 14 e 15 del regolamento (CE) n. 1346/2005 della Commissione (GU L 212 del 17.8.2005, pag. 16) prescrivono la redazione da parte dei beneficiari di relazioni contenenti tra l'altro «un riepilogo delle realizzazioni e una valutazione dei risultati conseguiti [...]».

- 25.** Da tale esame risulta che la Commissione non dispone di una procedura formale per l'analisi di tali relazioni. I fascicoli esaminati non sempre presentano traccia di una tale analisi ed alcuni di essi non contengono l'insieme delle relazioni o degli altri elementi previsti.

#### RIQUADRO 4

#### ESTRATTI DELLE RELAZIONI DI VALUTAZIONE RIGUARDANTI I LIMITI DEL COORDINAMENTO E DELLE SINERGIE

- La regolamentazione non incoraggia in maniera chiara ed esplicita le sinergie tra i programmi cofinanziati, sia nell'ambito dello stesso paese che a livello di più paesi. La stessa constatazione è stata fatta riguardo alle sinergie tra i programmi cofinanziati e quelli degli Stati membri o del settore privato.
- La regolamentazione ed i documenti relativi ai programmi non menzionano come si possano creare delle sinergie e non vi è prova che anche una sola campagna abbia effettivamente incoraggiato la cooperazione a livello dell'Unione. Non sono stati identificati sinergie o specifici strumenti di coordinamento tra i programmi cofinanziati.
- Solo le autorità nazionali e le organizzazioni proponenti sono in grado di assicurare la complementarità tra le iniziative di promozione europee, nazionali e private. Se sono state evitate ridondanze e contraddizioni, sono state tuttavia rilevate poche sinergie. L'eterogeneità dei programmi che hanno ricevuto un sostegno non favorisce la complementarità tra i programmi europei.

**26.** Nella maggior parte dei casi<sup>7</sup>, le informazioni riguardanti il «riepilogo delle realizzazioni» sono abbastanza dettagliate per permettere di comprendere il modo in cui sono stati spesi i fondi e quali azioni sono state realizzate e per garantire la coerenza delle azioni con gli obiettivi promozionali perseguiti. Al contrario, anche se si è potuto constatare un miglioramento, la qualità delle informazioni disponibili riguardo alla «valutazione dei risultati conseguiti» è ancora insoddisfacente (cfr. **riquadro 5**):

- a) quasi tutte le relazioni contengono una valutazione qualitativa dell'impatto ma, nella maggior parte dei casi, essa non viene documentata o anche solo motivata e non permette di valutare concretamente l'impatto delle azioni.

<sup>7</sup> Tuttavia, per sei casi del campione esaminato, gli auditor non sono stati in grado di fare una simile affermazione.

## RIQUADRO 5

### ESEMPIO DI VALUTAZIONE QUALITATIVA NON DOCUMENTATA CONTENUTA IN UNA DELLE RELAZIONI DI ATTIVITÀ ESAMINATE

Nella sezione «valutazione dell'impatto del progetto» di una relazione esaminata si sostiene che anche se non si hanno a disposizione indicatori di assoluta precisione, si può, in tutta tranquillità e coscienza, affermare che la campagna di informazione triennale svolta dalla società XX ha avuto un ottimo riscontro, in linea se non addirittura superiore a quanto prefissato nel progetto approvato.

### ESEMPIO DI INDICATORE CHE NON CORRISPONDE DIRETTAMENTE AGLI OBIETTIVI DICHIARATI DEL PROGRAMMA

Un programma aveva come obiettivo di informare i consumatori sulle qualità specifiche dei prodotti lattiero-caseari DOP. Anche se la relazione di esecuzione fornisce il numero di contatti stabiliti nel quadro delle diverse azioni, essa non contiene tuttavia un'analisi sull'impatto di tali contatti sul livello d'informazione dei consumatori.

Un'analisi di questo tipo faceva invece parte della relazione di esecuzione di un programma esaminato per la «carne di pollame».

### ESEMPIO DI INDICATORI ANNUNCIATI DAI PROGRAMMI MA A CUI NON È STATO DATO ALCUN SEGUITO

Un programma per i prodotti ortofrutticoli indicava obiettivi quantificati chiari (raggiungere un consumo medio individuale di 6,2 frutti e legumi al giorno; raggiungere un livello di consumo medio di 4 mele alla settimana pro capite; kiwi: raggiungere un livello di penetrazione del 60 %), aggiungendo che l'andamento rispetto a tali obiettivi sarebbe stato seguito annualmente.

Le relazioni esaminate non contenevano però alcun indicatore corrispondente al monitoraggio annunciato.

Un programma per il vino prevedeva 10 milioni di contatti, ma le relazioni corrispondenti non fornivano alcun monitoraggio di tale indicatore.

- b) La maggior parte contiene indicatori quantitativi che il più delle volte sono tuttavia del tipo «numero di contatti generati». Anche se un indicatore di tale tipo può contribuire a valutare l'impatto delle azioni, esso si rivela spesso insufficiente rispetto agli obiettivi reali di programmi che mirano a incrementare le vendite o a migliorare le conoscenze dei consumatori.
- c) Talune relazioni<sup>8</sup> non contengono gli indicatori d'impatto che pure erano stati annunciati al momento dell'approvazione del programma.

<sup>8</sup> Tre casi nell'ambito del campione esaminato.

**27.** L'osservazione della Corte sulla difficoltà di valutare l'impatto dei vari programmi a partire dalle informazioni disponibili è confermata, in parte, dalle diverse valutazioni già citate.

**28.** In realtà, benché affermino l'esistenza di effetti positivi (cfr. paragrafo 29), la maggior parte delle valutazioni sottolineano tuttavia che, nel complesso, l'efficacia non è misurata, o lo è raramente, e che è difficile, ad esempio, stabilire un legame diretto tra i programmi e l'eventuale evoluzione osservata per quanto riguarda le vendite o la domanda. Viene anche sottolineata la difficoltà di misurare l'efficienza dei programmi (rapporto costi-impatto) (cfr. **riquadro 6**).

## RIQUADRO 6

### ESTRATTI DELLE RELAZIONI DI VALUTAZIONE CHE ILLUSTRANO I LIMITI PER QUANTO RIGUARDA LA MISURAZIONE DELL'EFFICACIA

- È impossibile, per il momento, formulare conclusioni circa il rapporto costi/impatto delle misure o azioni della maggioranza dei programmi. [...] Nella misura in cui la domanda è influenzata da numerosi fattori esterni, non può essere stabilito alcun rapporto di causalità tra i programmi di informazione e di promozione e l'andamento della domanda comunitaria di prodotti ortofrutticoli ed è anche difficile stabilire un rapporto con la domanda di prodotti ortofrutticoli in generale.
- I metodi utilizzati per valutare il rapporto costi-realizzazioni sono spesso soggettivi (poco affidabili e probabilmente distorti) e mancano di rigore [...]; la mancanza di dati quantitativi esatti nel corso dell'attuazione [dei programmi] non consente di esprimere un giudizio valido per quel che riguarda l'efficienza di azioni specifiche o il rapporto costi-impatto dei programmi [...]. Non è stata realizzata alcuna valutazione approfondita sui risultati o sull'impatto dei programmi che fornisca informazioni sui gruppi mirati.
- Manca, complessivamente, una misurazione dell'efficacia delle azioni relative al miglioramento dell'immagine dei prodotti e dei temi comunitari e della domanda di prodotti biologici. Non è peraltro disponibile alcuna norma che permetta di valutare gli sviluppi in tali campi.

- 29.** Tuttavia, tali valutazioni concludono che, nonostante le difficoltà menzionate, le differenti azioni hanno prodotto effetti positivi, soprattutto in termini d'immagine o di sviluppo di contatti professionali per i paesi terzi. Anche il rapporto costi-realizzazioni delle varie azioni viene generalmente giudicato favorevolmente rispetto agli standard del settore, in particolare per quanto riguarda il mercato interno.

**IL LIVELLO DI RIGORE NELLA SELEZIONE  
E NELL'APPROVAZIONE DELLE PROPOSTE  
DI PROGRAMMA È STATO MIGLIORATO,  
MA DOVRÀ ANCORA ESSERE CONFERMATO**

- 30.** In mancanza di obiettivi e di indicatori che permettano di confermare e misurare l'impatto della politica di promozione, l'efficacia di tale dispositivo poggia in gran parte sulla pertinenza della selezione dei programmi cofinanziati.

**SELEZIONE PRELIMINARE DELLE PROPOSTE DI PROGRAMMA  
DA PARTE DEGLI STATI MEMBRI**

- 31.** Il regolamento prevede che lo Stato membro valuti la conformità, l'opportunità e il rapporto qualità/prezzo delle proposte di programma e che inoltri alla Commissione quelle che accetta di cofinanziare.

**RIQUADRO 7**

**PROPORZIONE DELLE PROPOSTE CONVALIDATE DAGLI STATI MEMBRI  
E CONSIDERATE NON AMMISSIBILI DALLA COMMISSIONE.**

Nel campione esaminato presso la Commissione, costituito da 30 proposte trasmesse dagli Stati membri nel 2007, 10 erano state respinte dalla Commissione in quanto non ammissibili.

- 32.** Fino a poco tempo fa, però, numerosi Stati membri trasmettevano la maggior parte delle proposte ricevute dopo aver operato una preselezione di portata limitata. A riprova di ciò, vi è il numero esiguo di proposte non trasmesse alla Commissione, come pure il gran numero di proposte trasmesse dagli Stati membri ma poi respinte dalla Commissione in quanto non ammissibili (cfr. **riquadro 7**). Inoltre, l'istruzione impartita dallo Stato membro si basa talvolta sui dati forniti dall'organizzazione proponente, senza che siano sottoposti a sufficiente verifica.
- 33.** Al fine di promuovere una maggiore selettività da parte degli Stati membri, la Commissione ha via via indicato alcuni criteri da utilizzare per la valutazione dei programmi proposti. Essi mirano sia a precisare quanto dettagliate debbano essere le proposte, sia a definire il tipo di verifica da porre in atto, nonché alcuni fattori che contribuiscono a un esito positivo, derivati in particolare dalle conclusioni dei diversi lavori di valutazione menzionati. Tale processo è comunque ancora in corso e la sua efficacia dovrà essere confermata nel tempo.

**RIQUADRO 8****PROGRAMMI APPROVATI CHE NON HANNO POTUTO ESSERE ATTUATI**

Degli 81 programmi chiusi nel corso del periodo 2006-2007 (approvati tra il 2003 e il 2006), 17 sono stati messi in atto con meno del 70 % della dotazione inizialmente prevista e, tra questi, 11 con meno del 40 % della dotazione prevista.

In Italia, è stato posto fine a un programma dopo un anno e dopo aver speso meno del 20 % della dotazione, in quanto le azioni previste hanno incontrato, sin dall'inizio, problemi legali nei paesi terzi destinatari.

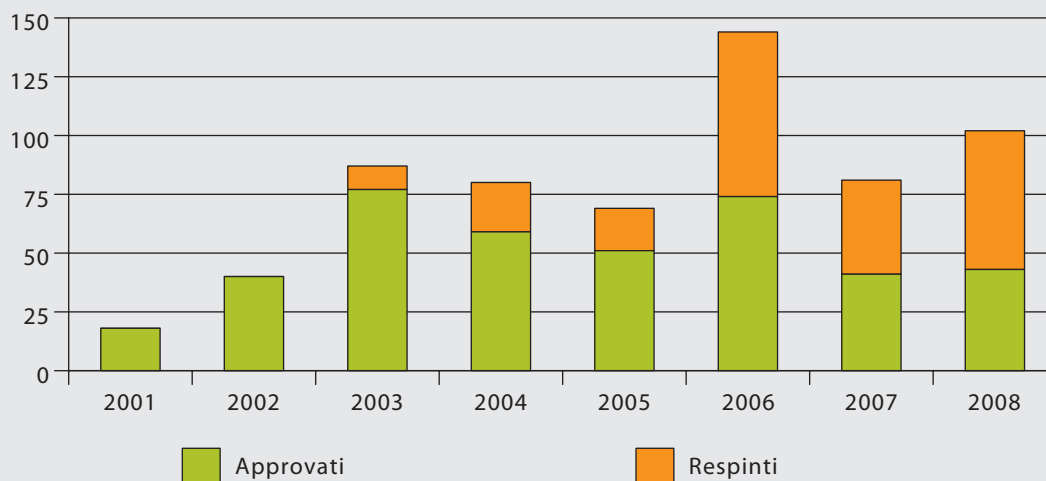
In Spagna, è stato eseguito solo il 34 % della dotazione iniziale del più grande programma mai approvato, a causa di un problema di finanziamento dell'associazione, che non disponeva delle risorse necessarie.

### MAGGIOR LIVELLO DI RIGORE DA PARTE DELLA COMMISSIONE

- 34.** Gli auditor hanno svolto un esame a posteriori dal quale è risultato che un numero significativo di programmi approvati dalla Commissione per il periodo 2003-2005 non sono stati condotti a termine, facendo sorgere interrogativi sull'opportunità della loro selezione. Dall'audit svolto negli Stati membri sono emersi diversi casi per i quali le ragioni del fallimento avrebbero, probabilmente, potuto essere anticipate ed affrontate sin dall'inizio, se gli stessi Stati membri o la Commissione avessero effettuato un esame più approfondito (cfr. **riquadro 8**).
- 35.** La Corte constata tuttavia che ora la Commissione è nettamente più selettiva nell'approvazione delle proposte, rispetto al periodo iniziale di messa in atto del dispositivo: in un contesto in cui si registrava l'aumento del numero di proposte ricevute, la percentuale di approvazione è infatti passata dal 100 % nel periodo 2001-2002, a meno del 50 % nel periodo 2006-2008 (cfr. **grafico 3**).

GRAFICO 3

### NUMERO DI PROGRAMMI APPROVATI/RESPINTI DALLA COMMISSIONE



Fonte: Commissione europea.

**36.** Per completare l'analisi, gli auditor della Corte hanno selezionato un campione di 30 proposte, approvate (15) o respinte (15), nel periodo 2006-2007, al fine di esaminare la documentazione disponibile riguardo alle scelte effettuate.

<sup>9</sup> Nel campione controllato, uno dei due punti esposti è emerso in tre casi.

**37.** L'esame del campione ha, in primo luogo, consentito di mostrare che a partire dal 2006 la selezione è avvenuta in base a una procedura formale seria e complessivamente ben documentata. Tuttavia, vi è spazio per ulteriori miglioramenti:

- a) la procedura in atto non permette di confrontare, tramite una griglia omogenea di criteri obiettivi, l'insieme delle proposte ricevute. Di conseguenza, è la Commissione stessa a non rispettare un principio che richiede invece agli Stati membri di applicare durante la procedura di preselezione.
- b) L'esame ha inoltre mostrato che, al momento di istruire le pratiche, il monitoraggio dei problemi riscontrati e delle risposte eventualmente ricevute non sempre viene sufficientemente formalizzato. Alcune proposte vengono respinte senza che il carattere insufficiente delle risposte ricevute sia adeguatamente documentato, mentre altre vengono approvate senza che siano documentate le risposte ricevute<sup>9</sup>, il che comporta dei rischi per la scelta finale. Per ovviare direttamente alla questione sollevata, sono state tuttavia diffuse, nel corso dell'audit, nuove istruzioni.

## RIQUADRO 9

### ESTRATTI DEGLI OBIETTIVI DEI PROGRAMMI ESAMINATI

Un programma «agricoltura biologica» formulava i seguenti obiettivi generali:

informare e suscitare l'interesse del grande pubblico e, soprattutto, del consumatore occasionale. Gli obiettivi principali sono: aumentare la conoscenza delle specificità e dei benefici; contribuire ad aumentare il consumo dei prodotti bio; accrescere la notorietà dei logo.

Un programma «prodotti lattiero-caseari» conteneva obiettivi come cambiare le abitudini alimentari o introdurre più prodotti lattiero-caseari nell'alimentazione dei giovani.

In entrambi i casi, non è stato precisato alcun obiettivo quantitativo, né è stata fornita una descrizione della situazione iniziale.

- 38.** Contemporaneamente, la Commissione ha aumentato, in modo considerevole, il rigore richiesto riguardo ai dettagli da fornire nelle proposte di programma. Permangono tuttavia delle carenze circa le informazioni richieste sull'impatto prevedibile dei programmi e sul modo in cui misurarlo. La maggiore parte delle proposte approvate prese in esame non prevedevano in effetti alcun obiettivo e/o indicatori soddisfacenti per misurare l'impatto dei programmi (cfr. **riquadro 9**). Questa osservazione sui programmi si aggiunge a quella già formulata a proposito della politica, per la quale era stato constatato (cfr. paragrafi 16-18) che non esistevano né obiettivi concreti né indicatori appropriati.
- 39.** Come avviene, peraltro, a livello della politica nel suo complesso, l'efficacia di ciascun programma è difficilmente misurabile se non vengono precedentemente definiti obiettivi e indicatori precisi, in funzione di una situazione iniziale chiaramente determinata.
- 40.** Alcune delle relazioni di valutazione citate sottolineano già la presenza di carenze legate all'assenza di strategie e di obiettivi concreti e misurabili per i diversi programmi (cfr. **riquadro 10**).

#### RIQUADRO 10

#### **ESTRATTI DELLE RELAZIONI DI VALUTAZIONE RIGUARDANTI LE DEBOLEZZE DEI PROGRAMMI PER QUANTO CONCERNE LA DEFINIZIONE DI UNA STRATEGIA E DI OBIETTIVI CONCRETI MISURABILI**

- I programmi contenuti nel campione sono conformi alla normativa. Tuttavia, la loro concezione presenta delle lacune, in quanto gli obiettivi sono raramente quantificati e non sono strutturati gerarchicamente. Inoltre, le strategie su cui poggiano non sono descritte in modo accurato.
- La formulazione degli obiettivi dei programmi da parte delle organizzazioni proponenti sovente appare come un esercizio formale e non come un reale tentativo di elaborare una strategia adeguata.

## I CONTROLLI IN LOCO RIGUARDANTI L'ATTUAZIONE DEI PROGRAMMI DEVONO ANCORA ESSERE MIGLIORATI

### SELEZIONE DEGLI ORGANISMI DI ESECUZIONE

- 41.** L'organismo di esecuzione svolge un ruolo chiave nella realizzazione del programma, cosicché eventuali carenze presenti nel controllo del processo di selezione sono suscettibili di incidere anche sulla regolarità, sull'efficacia e sull'economicità. Tale rischio è ancora più significativo laddove la quota minima di cofinanziamento erogata dalle organizzazioni proponenti è esigua e limita il coinvolgimento finanziario diretto per i beneficiari che effettuano la scelta del prestatore di servizi.
- 42.** Il controllo della selezione dell'organismo di esecuzione da parte dell'organizzazione proponente dipende essenzialmente dallo Stato membro. Ebbene, nei tre Stati membri visitati, e più particolarmente in Spagna e in Italia, tale controllo non fa parte di procedure sufficientemente formalizzate e sistematiche che consentano di verificare se la scelta venga effettivamente operata a seguito di una «messa in concorrenza adeguata». Nel caso di un quarto Stato membro, la Corte ha inoltre rilevato un caso in cui le informazioni disponibili indicano che l'organizzazione proponente non ha rispettato le modalità di selezione che si era impegnata ad adottare e sollevano dubbi circa la trasparenza della scelta finale. Ebbene, nessuno dei suddetti elementi è stato rilevato nel corso della fase istruttoria del fascicolo.

#### RIQUADRO 11

### DESCRIZIONE DELLE CONDIZIONI DI SELEZIONE PER ALCUNI ORGANISMI DI ESECUZIONE

In Italia, il periodo medio osservato dagli auditor e intercorrente tra l'invio dell'invito a presentare proposte agli eventuali prestatori di servizi e la scelta definitiva dell'organismo di esecuzione è inferiore ai 10 giorni lavorativi.

La legislazione spagnola prevede che il termine per il ricevimento delle offerte dei prestatori di servizi nel quadro di un appalto pubblico sia di 15 giorni.

Per diversi programmi esaminati in diversi Stati membri, l'organismo attuatore è stato selezionato sulla base dell'esame di una sola offerta di servizi.

- 43.** Per quanto riguarda le modalità di scelta del prestatore di servizi, sono stati talvolta osservati dei termini molto brevi per la presentazione delle offerte; l'applicazione di tali termini potrebbe ostacolare la presentazione delle offerte in condizioni adeguate. In alcuni casi, la scelta del prestatore di servizi avviene addirittura sulla base di una sola offerta pervenuta (cfr. **riquadro 11**).

<sup>10</sup> Ad esempio, un programma di due anni che abbia inizio il 17 aprile dell'anno N vedrà le proprie spese approvate per i due periodi che vanno dal 17 aprile N al 16 aprile N+1 (anno n. 1) e dal 17 aprile N+1 al 16 aprile N+2 (anno n. 2); tali periodi non coincidono né con gli esercizi di bilancio del FEAGA, né con quelli degli altri programmi.

#### **RAFFORZAMENTO, DA PARTE DELLA COMMISSIONE, DEL MONITORAGGIO DELLE SPESE**

- 44.** Da due anni la Commissione ha instaurato o rafforzato procedure e strumenti di monitoraggio quotidiano dei programmi e delle richieste di pagamento degli Stati membri. Ciò ha permesso alla Commissione di rilevare e di cominciare a correggere una serie di anomalie amministrative preesistenti, approdando a un'acquisizione più sistematica dei documenti richiesti dai regolamenti, alla chiusura amministrativa dei programmi conclusi da diversi anni e al rilevamento di errori che hanno portato gli Stati membri a imputare a taluni programmi delle richieste di pagamento superiori agli importi approvati.
- 45.** Malgrado gli indubbi progressi, gli strumenti posti in atto sono ancora in corso di miglioramento; ciò spiega la presenza di alcuni problemi residui, simili a quelli descritti al paragrafo precedente e nuovamente rilevati nel corso dell'audit. Inoltre, il principio dell'approvazione dei bilanci annuali sulla base della data di anniversario di ciascun programma<sup>10</sup> rimane un ostacolo ai fini di un controllo efficace, anno per anno (finanziario), delle spese imputate.

#### **RIQUADRO 12**

#### **ESEMPI DI ELEMENTI SOGGETTIVI DA PRENDERE IN CONSIDERAZIONE QUANDO SI ESAMINA LA NATURA DEI MESSAGGI**

Un programma «pollame» utilizzava materiali promozionali contenenti informazioni previste dai regolamenti, ma la maggioranza delle spese erano state destinate a spot radiofonici o televisivi che non avevano alcun rapporto né con «le qualità intrinseche o [le] caratteristiche del prodotto in questione» né con gli obiettivi e con i messaggi principali degli orientamenti pertinenti alla «carne di pollame».

Due programmi successivi «vino» si servivano di slogan e di messaggi visivi di natura chiaramente commerciale e senza alcun rapporto con «le qualità intrinseche o [le] caratteristiche del prodotto».

- 46.** Per quanto riguarda il contenuto propriamente detto dei programmi, le condizioni normative di ammissibilità sono a volte soggette a interpretazione. Segnatamente, i regolamenti<sup>11</sup> stipulano che «ogni messaggio d'informazione e di promozione [...] è basato sulle qualità intrinseche o sulle caratteristiche del prodotto» e tale criterio lascia un ampio margine di interpretazione. Talvolta risulta quindi difficile stabilire un equilibrio accettabile tra i messaggi che veicolano direttamente i criteri del regolamento e le tecniche di promozione più propriamente commerciali (cfr.  **riquadro 12**).

<sup>11</sup> Articolo 4 del regolamento (CE) n. 1071/2005 e del regolamento (CE) n. 1346/2005.

#### IN ALCUNI STATI MEMBRI PERMANGONO CARENZE DI CONTROLLO

- 47.** Gli audit realizzati in Spagna e in Italia hanno permesso alla Corte di monitorare problemi di gestione e di controllo, constatati dalla Commissione da diversi anni, che hanno già dato luogo a rettifiche finanziarie in seguito a procedure intraprese nel 2005. In entrambi gli Stati membri, la Corte ha rilevato che le pratiche amministrative continuano a essere insufficienti a garantire la conformità della gestione e dei controlli sui programmi alle esigenze normative. In particolare sono state constatate anomalie di natura simile a quelle rilevate dalla Commissione nel 2005 (carenze significative dei controlli, inosservanza dei termini normativi, casi in cui veniva superato il contributo comunitario massimo, pari al 50 %).
- 48.** In Spagna, le attività di verifica amministrativa non sono sufficientemente documentate per dimostrarne l'effettiva esecuzione e i termini spesso non vengono rispettati. Le stesse autorità spagnole hanno constatato, a più riprese, che il sistema di controllo in vigore fino a oggi non è neppure in grado di garantire la conformità delle spese al quadro normativo.
- 49.** In Italia, spesso, i controlli previsti dai regolamenti comunitari non vengono eseguiti dalle autorità e le pratiche amministrative non permettono di garantire il rispetto di termini di pagamento accettabili. Sono state rilevate carenze nel controllo interno, sia presso le organizzazioni proponenti che presso gli organismi di esecuzione, riguardo alla capacità di entrambi di garantire la tracciabilità delle spese e un livello di informazione sufficiente.

- 50.** In entrambi i paesi si è inoltre constatato che l'efficacia dei controlli può risultare ulteriormente limitata dal ricorso frequente a subappaltatori o intermediari. In alcuni dei casi rilevati, gli auditor della Corte non hanno potuto avere accesso all'insieme dei giustificativi richiesti.
- 51.** Sia in Spagna che in Italia, tuttavia, sono state prese disposizioni per ovviare ai problemi constatati da oltre quattro anni. Ciononostante, al momento dell'audit era ancora troppo presto per verificare l'efficacia di tali cambiamenti, efficacia che dovrà pertanto essere confermata in futuro.
- 52.** L'audit svolto in Francia ha consentito di osservare alcune pratiche che, nonostante debbano ancora essere migliorate o applicate con maggiore sistematicità riguardo ad alcuni punti, sono maggiormente in linea con le pratiche attese.



Fonte: Centre d'Information des Viandes (CIV).

## CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

- 53.** Da qualche anno la Commissione ha avviato un miglioramento del dispositivo di gestione e controllo delle spese legate alle azioni d'informazione e di promozione a favore dei prodotti agricoli. Tale processo ha già consentito di ottenere risultati positivi in alcuni settori, ma necessita ancora di conferme e di un approfondimento, specie in vista di un aumento della dotazione destinata al dispositivo.
- 54.** La Corte ha constatato che il sistema attualmente in uso non permette di determinare l'efficacia della misura. L'impatto della politica, anche se probabilmente positivo, è per il momento difficilmente misurabile, in particolare a causa dell'assenza di obiettivi concreti derivanti da una strategia esplicita, in base ai quali poter valutare l'efficacia della politica stessa e monitorare indicatori adeguati (cfr. paragrafi 16-18). L'impatto prevedibile del dispositivo è d'altro canto limitato, in ragione dell'importo relativamente modesto della dotazione di bilancio, data la molteplicità dei prodotti e delle zone geografiche interessati, nonché a causa dell'assenza di una procedura adeguata che garantisca la complementarietà con le diverse azioni di promozione nazionali o private (cfr. paragrafi 19-23). Riguardo a tali punti, la Corte formula quindi le seguenti **raccomandazioni**:
- a) gli obiettivi della politica dovrebbero essere precisati garantendo la coerenza tra le ambizioni espresse e le dotazioni finanziarie impegnate.
  - b) Tali obiettivi dovrebbero essere formulati come obiettivi «SMART» che permettano di definire e monitorare indicatori di performance adeguati.
  - c) Dovrebbe essere attuata, in maniera formale e con tutti gli attori interessati, una concertazione che vada dalla definizione della strategia fino all'attuazione di procedure che permettano di garantirne la complementarietà con le diverse azioni di promozione già esistenti. In questa ottica, la Commissione dovrebbe, in particolare, incitare gli Stati membri a comunicarle sistematicamente quali siano i diversi aiuti e le azioni di promozione esistenti a livello nazionale.
- 55.** Per quanto riguarda la selezione dei programmi cofinanziati, la Commissione è stata decisamente più rigorosa nel corso degli ultimi anni (cfr. paragrafi 34-38). È necessario, tuttavia, garantire la continuità di tali progressi, sia a livello della Commissione (cfr. paragrafi 37-40) che degli Stati membri (cfr. paragrafi 31-33). Di conseguenza, la Corte formula le seguenti **raccomandazioni**:

- a) i miglioramenti in corso che interessano la procedura di selezione operata dalla Commissione dovrebbero proseguire, soprattutto per quanto riguarda le esigenze in materia di informazione circa l'impatto prevedibile del programma e le modalità in cui sarà misurato.
- b) Gli Stati membri dovrebbero continuare a essere maggiormente selettivi, anche attraverso la verifica delle informazioni che permettono di garantire la pertinenza delle proposte.

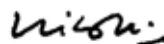
**56.** Per quanto riguarda l'attuazione dei programmi e la legittimità/regolarità delle spese, la selezione degli organismi di esecuzione, che svolgono un ruolo chiave, è oggetto di un controllo ancora troppo limitato (cfr. paragrafi 41-43). L'ulteriore controllo delle spese da parte della Commissione è stato effettivamente rafforzato (cfr. paragrafi 44-46), ma persistono significative carenze nei controlli effettuati in alcuni Stati membri (cfr. paragrafi 47-52). Di conseguenza, la Corte formula le seguenti **raccomandazioni**:

- a) il controllo sulla selezione degli organismi di esecuzione dovrebbe essere rafforzato.
- b) Le carenze dei controlli individuate in uno Stato membro dovrebbero essere oggetto a loro volta di un monitoraggio che permetta di porvi rapidamente rimedio.

**57.** L'impatto atteso dalla messa in opera delle raccomandazioni della Corte va considerato in rapporto alle risorse di bilancio destinate al dispositivo di promozione. La Commissione sta svolgendo attualmente una riflessione approfondita su tale dispositivo, che potrebbe condurre, in particolare, a una proposta di rafforzamento significativo del bilancio per l'informazione e la promozione. Per tale ragione, la Corte raccomanda di apportare al più presto i miglioramenti previsti.

La presente relazione è stata adottata dalla Corte dei conti a Lussemburgo, nella riunione dell'11 giugno 2009.

*Per la Corte dei conti*



Vítor Manuel da Silva Caldeira  
*Presidente*

## SINTESI DEI REGOLAMENTI IN VIGORE DURANTE IL PERIODO CONTROLLATO

	Tipo di azione	Consiglio	Commissione
2008	Mercato interno	<p><b>Regolamento (CE) n. 3/2008 del Consiglio</b>, del 17 dicembre 2007, relativo ad azioni di informazione e di promozione dei prodotti agricoli sul <b>mercato interno</b> e nei <b>paesi terzi</b> (GU L 3 del 5.1.2008, pag. 1).</p> <p>NB: fusione dei due precedenti regolamenti, senza cambiamenti di fondo.</p>	<p><b>Regolamento (CE) n. 501/2008 della Commissione</b>, del 5 giugno 2008, recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 3/2008 del Consiglio relativo ad azioni di informazione e di promozione dei prodotti agricoli sul mercato interno e nei paesi terzi (GU L 147 del 6.6.2008, pag. 3).</p>
	Paesi terzi		
Prima del 2008	Mercato interno	<p><b>Regolamento (CE) n. 2826/2000 del Consiglio</b>, del 19 dicembre 2000, relativo ad azioni di informazione e di promozione dei prodotti agricoli sul <b>mercato interno</b> (GU L 328 del 23.12.2000, pag. 2).</p> <p>Modificato dal regolamento (CE) n. 2060/2004 del Consiglio (GU L 357 del 2.12.2004, pag. 3) e dal regolamento (CE) n. 1182/2007 del Consiglio (GU L 273 del 17.10.2007, pag. 1).</p>	<p><b>Regolamento (CE) n. 1071/2005 della Commissione</b>, del 1° luglio 2005, recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 2826/2000 del Consiglio relativo ad azioni di informazione e di promozione dei prodotti agricoli sul <b>mercato interno</b> (GU L 179 dell'11.7.2005, pag. 1).</p> <p><b>Regolamento (CE) n. 94/2002 della Commissione</b>, del 18 gennaio 2002, recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 2826/2000 del Consiglio relativo ad azioni di informazione e di promozione dei prodotti agricoli sul <b>mercato interno</b> (GU L 17 del 19.1.2002, pag. 20).</p>
	Paesi terzi	<p><b>Regolamento (CE) n. 2702/1999 del Consiglio</b>, del 14 dicembre 1999, relativo ad azioni di informazione e di promozione dei prodotti agricoli <b>nei paesi terzi</b> (GU L 327 del 21.12.1999, pag. 7).</p> <p>Modificato dal regolamento (CE) n. 2060/2004 del Consiglio.</p>	<p><b>Regolamento (CE) n. 1346/2005 della Commissione</b>, del 16 agosto 2005, recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 2702/1999 del Consiglio relativo ad azioni di informazione e di promozione dei prodotti agricoli nei <b>paesi terzi</b> (GU L 212 del 17.8.2005, pag. 16).</p> <p><b>Regolamento (CE) n. 2879/2000 della Commissione</b>, del 28 dicembre 2000, recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 2702/1999 del Consiglio relativo ad azioni di informazione e di promozione dei prodotti agricoli nei <b>paesi terzi</b> (GU L 333 del 29.12.2000, pag. 63).</p>

## ELENCO DEI TEMI, PRODOTTI E PAESI CHE POSSONO FORMARE OGGETTO DI AZIONI FINANZIABILI

### ELENCO DEI TEMI E DEI PRODOTTI ORIENTATI AL MERCATO INTERNO

(Fonte: allegato I del regolamento (CE) n. 1071/2005)

- Ortofrutticoli freschi
- Ortofrutticoli trasformati
- Lino tessile
- Piante vive e prodotti dell'orticoltura ornamentale
- Olio d'oliva e olive da tavola
- Oli di semi
- Latte e prodotti lattiero-caseari
- Carni fresche, refrigerate o congelate, prodotte nel rispetto di un sistema di qualità nazionale o comunitario
- Etichettatura delle uova destinate al consumo umano
- Miele e prodotti dell'apicoltura
- Vini di qualità prodotti in regioni determinate (v.q.p.r.d.), vini da tavola con indicazione geografica
- Simbolo grafico delle regioni ultraperiferiche, come previsto dalla normativa comunitaria nel settore dell'agricoltura
- Denominazioni di origine protetta (DOP), indicazioni geografiche protette (IGP) e specialità tradizionali garantite (STG)
- Agricoltura biologica
- Carni di pollame

### ELENCO DEI MERCATI DI PAESI TERZI NEI QUALI POSSONO ESSERE REALIZZATE LE AZIONI PROMOZIONALI

(Fonte: allegato del regolamento (CE) n. 1346/2005)

#### A. PAESI

- Australia
- Bosnia-Erzegovina
- Bulgaria
- Cina
- Corea del Sud
- Croazia
- Ex repubblica iugoslava di Macedonia
- Giappone
- India
- Norvegia
- Nuova Zelanda
- Romania
- Russia
- Serbia e Montenegro, compreso il Kosovo
- Sudafrica
- Svizzera
- Turchia
- Ucraina

**B. ZONE GEOGRAFICHE**

- Africa settentrionale
- America settentrionale
- America latina
- Sud-est asiatico
- Vicino e Medio Oriente

**ELENCO DI PRODOTTI CHE POSSONO BENEFICIARE DI AZIONI PROMOZIONALI NEI PAESI TERZI**

(Fonte: allegato del regolamento (CE) n. 1346/2005)

- Carni bovine e suine fresche, refrigerate o congelate; preparazioni alimentari a base di tali prodotti
- Carni di pollame di qualità
- Prodotti lattiero-caseari
- Olio d'oliva e olive da tavola
- Vini da tavola con indicazione geografica. Vini di qualità prodotti in regioni determinate (v.q.p.r.d.)
- Bevande spiritose a indicazione geografica o tradizionale riservata
- Prodotti ortofrutticoli freschi e trasformati
- Prodotti trasformati a base di cereali e riso
- Lino tessile
- Piante vive e prodotti dell'orticoltura ornamentale
- Prodotti a denominazione di origine protetta (DOP), indicazione geografica protetta (IGP) o specialità tradizionale garantita (STG)
- Prodotti ottenuti dall'agricoltura biologica

# RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

## SINTESI

### I.

A partire dal 1999 l'Unione europea ha sviluppato una politica globale e coerente di informazione e promozione relativa ai prodotti agricoli e al loro metodo di produzione, nonché ai prodotti alimentari a base di prodotti agricoli. Le campagne di informazione e promozione da essa cofinanziate sono destinate sia al mercato interno che a quello dei paesi terzi.

### V.

Per garantire una buona gestione e per migliorare ulteriormente l'attuazione di questa politica, tra il 2006 e il 2008 la Commissione ha ordinato otto studi di valutazione esterni, dai quali sono state tratte conclusioni e raccomandazioni operative.

Gli otto studi di valutazione dei programmi di promozione relativi al mercato interno e a quello di paesi terzi, insieme alle due corrispondenti note di sintesi, hanno dimostrato fra l'altro l'impatto positivo dei programmi di promozione rispetto agli obiettivi descritti qui in appresso (cfr. punto 28) e l'importanza del dispositivo.

Il regolamento (CE) n. 3/2008 del Consiglio delinea una politica globale e coerente di informazione e di promozione dei prodotti agricoli, fissando al considerando quattro obiettivi chiari:

- completare e potenziare le azioni condotte dagli Stati membri;
- promuovere l'immagine di tali prodotti presso i consumatori all'interno della Comunità e nei paesi terzi, imperniata soprattutto sulla qualità, sulle caratteristiche nutrizionali, sulla sicurezza dei prodotti alimentari e sui metodi di produzione;

## RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

- contribuire all'apertura di nuovi sbocchi nei paesi terzi;
- avere un effetto moltiplicatore in relazione ad iniziative nazionali o private.

Parallelamente, il regolamento (CE) n. 501/2008 della Commissione sviluppa nell'allegato I obiettivi specifici ed appropriati per ciascuno dei diversi prodotti interessati.

Per quanto riguarda la modesta entità del bilancio, va rammentato che questo non fa altro che completare e potenziare, secondo il principio di sussidiarietà, le azioni condotte dagli Stati membri.

### VI.

I quattro obiettivi enunciati nel regolamento (CE) n. 3/2008 del Consiglio, nonché quelli previsti dal regolamento (CE) n. 501/2008 della Commissione, sono considerati dalla Commissione obiettivi «SMART», che devono essere presi in considerazione da tutti i programmi.

La Commissione si basa anche sulle otto valutazioni esterne in corso concernenti la politica di promozione. Il documento AGRI/63454/2007 è stato adottato e diffuso il 2 ottobre 2007 agli Stati membri allo scopo di valutare i risultati che tutti i futuri programmi dovranno conseguire.

La Commissione ha già contatti regolari con tutti gli attori interessati dalla politica di promozione mediante il gruppo consultivo «Promozione dei prodotti agricoli» e risponde alle sollecitazioni provenienti da gruppi di lavoro, conferenze e seminari organizzati dagli attori principali. Partecipa inoltre attivamente ai lavori dei vari gruppi di sorveglianza<sup>1</sup>. La riflessione sulla promozione dei prodotti agricoli che si sta svolgendo all'interno della Commissione fornirà un contributo ulteriore in questo senso.

<sup>1</sup> Tali gruppi di sorveglianza sono previsti all'articolo 12, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 3/2008.

### VII.

I programmi di promozione hanno avuto e hanno un impatto effettivo sulla promozione dei prodotti agricoli europei, come risulta dagli otto studi di valutazione ordinati dalla Commissione.

Per mancanza di selettività e controllo durante la preselezione operata dagli Stati membri, talvolta vengono presentati alla Commissione programmi poco efficaci, ma il rigore con cui i servizi della Commissione applicano il regolamento<sup>2</sup> limita fortemente il rischio che programmi di questo tipo possano essere selezionati dalla Commissione stessa.

La Commissione incoraggia gli Stati membri ad essere più esigenti nella valutazione e nella selezione delle proposte di programma.

### VIII.

Per proseguire i miglioramenti, soprattutto per quanto riguarda le esigenze in materia d'informazione sull'impatto prevedibile del programma e sul modo in cui verrà misurato, i servizi della Commissione hanno redatto i tre documenti seguenti:

- linee direttive da utilizzare per la valutazione e la gestione dei programmi di cofinanziamento relativi alla promozione dei prodotti agricoli comunitari (doc. AGRI/60787/2007);
- il documento relativo ai «Quesiti di valutazione» (doc. AGRI/63454/2007);
- una griglia di valutazione omogenea, che permette alla Commissione di rendere obiettiva e quantificare la valutazione dei programmi (doc. AGRI/64046/2008).

<sup>2</sup> Si veda l'articolo 11, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 501/2008.

# RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

## OSSERVAZIONI

### IX.

Per quanto riguarda le lacune ricorrenti in Spagna e in Italia, dopo le indagini svolte dalla Commissione nel 2004 e nel 2005 che hanno indotto ad applicare rettifiche finanziarie notevoli, la Commissione ha avviato successivi controlli nel 2007 e nel 2008. Nel 2009 è prevista per l'Italia una terza indagine sul posto.

Per questi due Stati membri, la Commissione controlla tutti gli esercizi finanziari della misura a partire dal 2003 e la gestione decentrata finora condotta; analizza inoltre, nell'ambito delle inchieste ai fini della liquidazione dei conti, le misure correttive da essi adottate.

Le osservazioni della Corte saranno altresì prese in considerazione nel quadro della liquidazione dei conti.

### X.

Il controllo della selezione degli organismi di esecuzione è stato rafforzato in particolare per quelli selezionati dopo l'adozione della decisione della Commissione sui programmi accettati.

Il manuale delle procedure per il monitoraggio dei programmi prevede infatti ai punti 1.4 e 2 un maggiore controllo sulla documentazione relativa alle procedure di selezione nazionali che gli Stati membri sono tenuti a trasmettere.

### XI.

Una volta conclusa la riflessione interna sulla strategia della politica di promozione cofinanziata dall'Unione europea, i servizi della Commissione applicheranno gli orientamenti operativi che ne deriveranno.

### 16.

Il regolamento (CE) n. 3/2008 del Consiglio delinea una politica globale e coerente di informazione e di promozione dei prodotti agricoli e specifica al considerando quattro obiettivi che la Commissione considera «SMART»:

- completare e potenziare le azioni condotte dagli Stati membri;
- promuovere l'immagine di tali prodotti presso i consumatori all'interno della Comunità e nei paesi terzi, imperniata soprattutto sulla qualità, sulle caratteristiche nutrizionali, sulla sicurezza dei prodotti alimentari e sui metodi di produzione;
- contribuire all'apertura di nuovi sbocchi nei paesi terzi;
- avere un effetto moltiplicatore in relazione ad iniziative nazionali o private.

Parallelamente, il regolamento (CE) n. 501/2008 della Commissione definisce nell'allegato I obiettivi specifici ed appropriati per ciascuno dei diversi prodotti interessati del mercato interno.

### 17.

La Commissione si basa anche sulle otto valutazioni esterne in corso concernenti la politica di promozione. Il documento AGRI/63454/2007 è stato adottato e diffuso il 2 ottobre 2007 agli Stati membri allo scopo di valutare i risultati che tutti i futuri programmi dovranno conseguire.

## RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

### 18.

Il documento AGRI/63454/2007, elaborato dalla Commissione in base ai risultati degli studi di valutazione esterni, riguarda cinque temi principali<sup>3</sup>. L'applicazione sistematica di indicatori in tutti i programmi approvati dalla Commissione permetterà di armonizzare ulteriormente l'intera politica di promozione e di rendere più misurabili gli obiettivi perseguiti.

### 19.

L'entità relativamente ridotta del bilancio comunitario destinato alle azioni di promozione e di informazione è in parte giustificata dal fatto che esso si limita a completare e potenziare le azioni svolte dagli Stati membri.

I programmi di promozione e informazione sono cofinanziati dalle organizzazioni proponenti, dagli Stati membri e dall'Unione europea. Questo sistema di cofinanziamento permette di responsabilizzare in modo effettivo i vari attori interessati e di applicare efficacemente il principio di sussidiarietà a questa politica.

### Risposta complessiva al riquadro 2

Nel raffronto proposto si dovrebbe tener conto del fatto che gli obiettivi e i meccanismi dei programmi di promozione citati non sono paragonabili a quelli della politica di promozione comunitaria.

<sup>3</sup> Coerenza tra le misure applicate e gli obiettivi del regolamento; azioni e canali d'informazione utilizzati e relativa affidabilità; campo d'azione e contenuto dei programmi; incidenza ed efficacia delle azioni; complementarità fra i programmi degli Stati membri e quelli presentati dalle organizzazioni professionali.

### 20.

Dall'inizio di questa politica di promozione e informazione (1999), molte organizzazioni professionali rappresentative di prodotti e settori hanno constatato con certezza un impatto delle iniziative rispetto agli obiettivi. Tale impatto può essere verificato negli otto studi di valutazione ordinati dalla Commissione.

### 22.-23.

I servizi della Commissione sono a conoscenza delle carenze segnalate dalla Corte e menzionate negli studi di valutazione e stanno procedendo a riflessioni interne allo scopo di migliorare la formulazione e l'attuazione dei programmi per quanto riguarda le sinergie e la complementarità delle azioni di promozione, ma anche in relazione ad altri problemi individuati dai valutatori esterni.

I programmi di promozione e informazione sono cofinanziati dalle organizzazioni proponenti, dagli Stati membri e dall'Unione europea. In virtù dell'articolo 9 del regolamento (CE) n. 501/2008 gli Stati membri, in quanto responsabili della corretta esecuzione dei programmi selezionati, devono garantirne la coerenza con altri programmi e iniziative.

### Risposta al riquadro 4

#### Primo e secondo trattino:

l'articolo 8 del regolamento (CE) n. 3/2008 del Consiglio attribuisce la priorità ai programmi presentati da più Stati membri, e la Commissione continuerà a incoraggiare le organizzazioni professionali rappresentative a presentare programmi che riguardino più paesi e che generino sinergie.

## RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

### **Terzo trattino:**

allo scopo di aumentare la sinergia tra programmi, in occasione della riunione del gruppo consultivo «Promozione» del 12 gennaio 2009 è stato proposto di creare un gruppo di lavoro, che potrebbe essere costituito da organizzazioni rappresentative a livello europeo e da rappresentanti degli Stati membri.

### **25.**

I programmi citati come esempio dalla Corte dei conti sono stati in maggioranza selezionati dagli Stati membri prima del 2005 e pertanto non sono stati sottoposti ai vari miglioramenti introdotti dalle modalità di applicazione<sup>4</sup>.

Ancor prima che fosse annunciato l'audit della Corte dei conti, la Commissione ha richiamato l'attenzione degli Stati membri su tutti i documenti, tra cui le relazioni, che devono essere analizzati.

In seguito a un controllo interno alla Commissione, il manuale delle procedure per i gestori che analizzano i programmi è stato migliorato nel senso indicato dalla Corte e anche ulteriormente.

Infatti le nuove disposizioni del manuale dedicano maggiore attenzione all'analisi delle risposte ricevute dagli Stati membri per quanto riguarda i materiali di promozione dei prodotti, i rapporti trimestrali e annuali, le valutazioni annuali e finali, i contratti, le «template actions», i pagamenti intermedi e finali e le pagine web.

<sup>4</sup> In seguito alla pubblicazione dei documenti AGRI/60787/2007 e AGRI/63454/2007.

### **26.**

I problemi in questione sono stati individuati in seguito all'analisi dei primi studi di valutazione esterni ordinati dalla Commissione.

Per risolverli la Commissione ha distribuito a tutti gli Stati membri, il 2 ottobre 2007, una serie di indicatori per la futura valutazione di tutti i programmi di promozione<sup>5</sup>.

#### **a)**

L'impatto delle azioni potrà essere analizzato sui programmi approvati a partire dal dicembre 2008.

I programmi citati come esempio dalla Corte dei conti sono per la maggior parte programmi selezionati prima del 2005, a cui pertanto non sono stati applicati i vari miglioramenti introdotti nelle modalità di applicazione<sup>6</sup>.

#### **b)**

Cfr. risposta al punto 26.

#### **c)**

Le osservazioni presentate dalla Corte dei conti sono già state prese in considerazione dai servizi della Commissione in data 2 ottobre 2007. Le nuove disposizioni del manuale delle procedure seguono questa logica e in seguito sarà dedicata maggiore attenzione all'analisi delle informazioni ricevute dagli Stati membri.

<sup>5</sup> Documento AGRI/63454/2007.

<sup>6</sup> Documenti AGRI/60787/2007 e AGRI/63454/2007.

## RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

### **Risposta complessiva al riquadro 5**

I programmi citati come esempio dalla Corte dei conti sono per la maggior parte programmi selezionati prima del 2005, a cui pertanto non sono stati applicati i vari miglioramenti introdotti nelle modalità di applicazione<sup>7</sup>.

In seguito all'analisi delle relazioni inviate dagli Stati membri, la Commissione ha individuato i problemi in questione e ha reagito immediatamente per risolverli, pur nel rispetto del principio di sussidiarietà applicabile a questa politica<sup>8</sup>.

Inoltre, le nuove disposizioni del manuale delle procedure della Commissione si concentrano maggiormente sull'analisi delle informazioni ricevute dagli Stati membri.

### ***Esempio di indicatore che non corrisponde direttamente agli obiettivi dichiarati del programma***

Le nuove disposizioni del manuale delle procedure della Commissione dedicano maggiore attenzione all'analisi delle informazioni ricevute dagli Stati membri.

### ***Esempio di indicatori annunciati dai programmi ma a cui non è stato dato alcun seguito***

Le nuove disposizioni del manuale delle procedure della Commissione dedicano maggiore attenzione all'analisi delle informazioni ricevute dagli Stati membri.

<sup>7</sup> Documenti AGRI/60787/2007 e AGRI/63454/2007.

<sup>8</sup> Per tale motivo, in occasione della riunione del comitato di gestione «Promozione dei prodotti agricoli» del 2 ottobre 2007 è stato distribuito a tutti gli Stati membri il documento AGRI/63454/2007, che potrà aiutarli a selezionare e valutare meglio l'efficacia dei programmi da loro svolti, controllati e cofinanziati. A questo proposito si veda il punto 17 del presente documento.

### **28.-29.**

L'importanza e l'incidenza positiva di questa politica possono essere facilmente illustrate richiamando altri passi degli stessi capitoli delle valutazioni già citate, ad esempio i seguenti:

«Il cofinanziamento dell'UE permette alle organizzazioni proponenti di condurre programmi ambiziosi, su ampia scala, che si rivolgono a un vasto pubblico prevedendo al contempo l'incidenza elevata di questi programmi [...]. Senza il cofinanziamento dell'UE, certe campagne non sarebbero state realizzate»; «il cofinanziamento dell'UE produce effetti moltiplicatori principalmente agevolando la realizzazione di altre campagne e [...] promuovendo la cooperazione tra Stati membri a livello europeo»<sup>9</sup>.

In un altro passo si legge: «Grazie a queste campagne è migliorata l'immagine dei [prodotti promossi] presso gli opinion leaders e il pubblico si è familiarizzato con una gamma di prodotti più ampia che in precedenza»; «Il cofinanziamento dell'UE ha rappresentato un'indicazione chiara per il raggruppamento dei professionisti e per il miglioramento dell'integrazione del settore [...]. In particolare, i piccoli produttori si sono sentiti incentivati a organizzare le loro campagne di promozione al di fuori della rispettiva regione di produzione»<sup>10</sup>.

E altrove: «Dichiarano inoltre che, senza cofinanziamento, i programmi non si sarebbero svolti o sarebbero stati ulteriormente ridotti»<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> Settore ortofrutticolo, novembre 2007.

<sup>10</sup> Settore vitivinicolo, aprile 2007.

<sup>11</sup> Prodotti del settore biologico, novembre 2006.

## RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Inoltre, ancor prima dell'inizio dell'audit della Corte dei conti (4 aprile 2008) e della fine del ciclo degli studi di valutazione esterni ordinati dalla Commissione (dicembre 2008), in base alle conclusioni e alle raccomandazioni contenute negli studi di valutazione disponibili, i servizi della Commissione hanno redatto il documento AGRI/63454/2007 relativo ai «Quesiti di valutazione».

### Risposta al riquadro 6

— Per quanto riguarda il settore ortofrutticolo, analizzando le linee direttive fornite dal regolamento (CE) n. 501/2008<sup>12</sup> si nota che gli obiettivi della politica d'informazione e di promozione comunitaria sono molto più ampi e complessi e vanno senza dubbio al di là della semplice quantificazione del consumo.

Quale esempio evidente di questa dimensione multipla e complessa dei programmi cofinanziati è opportuno citare il programma «Food Dudes», che ha ricevuto nel 2006 il premio dell'Organizzazione mondiale della sanità per gli sforzi in materia di lotta contro l'obesità infantile.

<sup>12</sup> Le linee direttive del regolamento (CE) n. 501/2008 stabiliscono che gli obiettivi principali dei programmi d'informazione cofinanziati nel settore degli ortofruttili freschi consistono nel «migliorare l'immagine della frutta e della verdura come prodotti «freschi» e «naturali», incoraggiarne il consumo regolare e ridurre l'età media dei consumatori. Quest'ultimo obiettivo può essere raggiunto incoraggiando tale consumo tra i giovani, in particolare i bambini e gli adolescenti negli istituti scolastici».

Per quanto riguarda gli ortofruttili trasformati, le linee direttive stabiliscono che gli obiettivi principali dei programmi d'informazione cofinanziati consistono nel «modernizzare e ringiovanire l'immagine dei prodotti, fornendo informazioni che permettano di incrementare i consumi».

— Man mano che ricevevano le relazioni delle società di valutazione esterne, i servizi della Commissione hanno proposto rimedi ai problemi denunciati in tali relazioni.

Un'attenzione particolare è stata dedicata dalla Commissione alla questione dei metodi utilizzati per valutare il rapporto costi-realizzazioni a partire dalla valutazione dei programmi relativi al mercato interno<sup>13</sup>.

Il sistema di controllo è stato decisamente rafforzato e, al momento in cui riceve le relazioni annuali relative a ciascun programma, la Commissione considera con particolare attenzione la valutazione delle misure attuate compiuta dagli Stati membri.

— Man mano che ricevevano le relazioni delle società di valutazione esterne, i servizi della Commissione hanno proposto rimedi ai problemi denunciati in tali relazioni.

### 30.

L'impatto delle azioni potrà essere misurato sui programmi approvati a partire dal dicembre 2008.

Cfr. risposta al punto 26 a).

### 32.

Per mancanza di selettività e controllo durante la preselezione operata dagli Stati membri, talvolta vengono presentati alla Commissione programmi poco efficaci, ma il rigore con cui i servizi della Commissione applicano il regolamento<sup>14</sup> limita fortemente il rischio che programmi di questo tipo possano essere selezionati dalla Commissione stessa.

<sup>13</sup> Del 15 febbraio 2009.

<sup>14</sup> Articolo 11, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 501/2008.

## RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

La Commissione incoraggia gli Stati membri ad essere più esigenti nella valutazione e nella selezione delle proposte di programma.

### 33.

La Corte allude al documento AGRI/63454/2007 del 2 ottobre 2007. Da allora i programmi sono stati valutati, fra l'altro, in base ai criteri enunciati in questo documento.

Come indicato al punto 18, il documento AGRI/63454/2007, redatto dalla Commissione sulla base dei risultati degli studi di valutazione esterni, riguarda la coerenza tra le misure attuate e gli obiettivi del regolamento, le azioni e i canali d'informazione utilizzati e la loro affidabilità, il campo d'azione e il contenuto dei programmi, l'incidenza e l'efficacia delle azioni, nonché la complementarità fra i programmi degli Stati membri e quelli presentati dalle organizzazioni professionali.

Questo processo è entrato in applicazione per il 2009 a partire dalla selezione, da parte della Commissione, dei programmi relativi al mercato interno, operata su programmi inviati dagli Stati membri alla Commissione il 15 febbraio 2009.

### 34.

Il 5 settembre 2009 i servizi della Commissione hanno svolto un esame approfondito di tutti i programmi in corso a tale data, constatando che un numero significativo di programmi non era stato condotto a termine. La Commissione è immediatamente intervenuta presso gli Stati membri e ha introdotto le necessarie misure correttive.

### Risposta complessiva al riquadro 8

Alcuni dei programmi che non sono stati condotti a termine rispettavano pienamente i criteri di selezione definiti dai vari Stati membri quando sono stati comunicati alla Commissione. In base alla documentazione inviata dagli Stati membri, in particolare alla scheda di identificazione, la Commissione non ha trovato elementi sufficienti per respingere tali programmi, tenuto conto delle disposizioni applicabili.

Alcuni dei problemi sollevati dalla Corte erano impreveduti e non potevano essere identificati al momento in cui i programmi sono stati selezionati dagli Stati membri o approvati dalla Commissione.

Va comunque sottolineato che le osservazioni della Corte dei conti si riferiscono per lo più a programmi già chiusi. Attualmente il tasso medio di realizzazione dei programmi è dell'85 % dall'inizio dell'applicazione della misura.

Questo aumento della percentuale di esecuzione è dovuto soprattutto alle nuove disposizioni e ai nuovi strumenti introdotti nel giugno 2006 dalla Commissione per il monitoraggio dei programmi, in particolare al programma informatico di controllo MPP (Management Promotion Programme) e ai modelli forniti agli Stati membri per la comunicazione periodica delle azioni da eseguire e dei relativi pagamenti.

### 37.

#### a)

Dal 7 novembre 2008 i servizi della Commissione hanno elaborato una griglia omogenea di valutazione<sup>15</sup>, che fa parte del manuale delle procedure e che ha permesso alla Commissione di valutare con obiettività tutti i programmi.

<sup>15</sup> Documento AGRI/64046/2008.

## RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

**b)**

Come riconosce la Corte stessa, in seguito all'audit del 2 ottobre 2008 sono state diffuse nuove istruzioni concernenti il monitoraggio dei problemi riscontrati e delle risposte eventualmente ricevute dagli Stati membri.

**38.**

Sono ancora possibili miglioramenti nella definizione e nell'attuazione dei programmi di promozione<sup>16</sup>.

Cfr. risposta al punto 17.

**39.**

A partire dal 15 febbraio 2009 i programmi di informazione e promozione sono valutati in base alla loro efficacia, che è verificata mediante la nuova griglia di valutazione.

**40.**

I servizi della Commissione sono a conoscenza delle carenze menzionate negli studi di valutazione e stanno procedendo a riflessioni interne allo scopo di migliorare la formulazione e l'attuazione dei programmi per quanto riguarda le sinergie e la complementarietà delle azioni di promozione, ma anche in relazione ad altri problemi individuati dai valutatori esterni.

**41.**

L'approvazione e il controllo della selezione dell'organismo di esecuzione è di competenza degli Stati membri<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> È entrato in vigore il documento AGRI/63454/2007.

<sup>17</sup> Considerando 8 e articolo 12 del regolamento (CE) n. 501/2008.

La Commissione ritiene che il rigore con cui i suoi servizi selezionano i programmi limiti il rischio che eventuali carenze nel controllo della selezione degli organismi di esecuzione possano rimettere in questione la regolarità, l'efficacia o l'economicità dei programmi cofinanziati.

**42.**

Per il caso specifico degli organismi di esecuzione selezionati dopo l'adozione della decisione della Commissione, il manuale delle procedure attualmente applicabile prevede ai punti 1.4 e 2 un potenziamento del controllo della selezione di tali organismi: gli Stati membri dovranno infatti trasmettere alla Commissione tutta la documentazione relativa alla procedura di selezione.

**43.-44.**

La procedura con cui gli organismi di esecuzione vengono messi in competizione è verificata in occasione della selezione dei programmi da parte dei servizi della Commissione: questo argomento costituisce un punto della lista di controllo degli agenti incaricati di esaminare l'ammissibilità delle proposte inviate.

Nel corso delle sue indagini la Commissione ha constatato irregolarità in materia di concorrenza tra gli organismi di esecuzione. In virtù del principio di sussidiarietà, spetta agli Stati membri far rispettare le disposizioni in materia di concorrenza previste dal regolamento. La Commissione ha quindi imposto una rettifica finanziaria agli Stati membri in cui tali disposizioni non sono state rispettate.

## RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

### 45.

Sono in corso riflessioni interne alla Commissione volte a individuare una soluzione adeguata che possa far corrispondere ogni fase di un programma con un esercizio finanziario FEAGA senza irrigidire troppo il sistema e senza limitare eccessivamente le possibilità di realizzazione dei programmi.

### 46. e riquadri

Fatta salva la concreta applicazione del principio di sussidiarietà, i servizi della Commissione considerano con particolare attenzione la scelta dei messaggi per garantire il giusto equilibrio tra gli aspetti informativi e quelli commerciali delle campagne di promozione.

La procedura di selezione applicata dai servizi della Commissione<sup>18</sup> garantisce un trattamento omogeneo e imparziale di tutti i programmi.

Nel corso delle sue indagini, la Commissione ha constatato casi di mancato rispetto delle norme relative alla promozione e all'informazione sui prodotti in relazione alle qualità intrinseche e alle caratteristiche dei prodotti interessati. In virtù del principio di sussidiarietà, spetta agli Stati membri far rispettare le disposizioni in materia di conformità del messaggio promozionale quale approvato dalla Commissione. La Commissione ha quindi imposto una rettifica finanziaria agli Stati membri in cui tali disposizioni non sono state applicate.

<sup>18</sup> Per ogni programma vengono nominati un primo e un secondo lettore, tutti i programmi vengono esaminati da un comitato di valutazione e nel processo di selezione intervengono esperti esterni alla Commissione.

### 47.-52.

Nel 2007 e nel 2008 la Commissione ha avviato indagini di controllo in seguito alle notevoli rettifiche imposte alla Spagna e all'Italia dopo le indagini del 2005. L'Italia è nuovamente sottoposta a un'analisi di rischio dalla Commissione e per il 2009 è prevista una terza indagine (missione sul posto)<sup>19</sup> che riguarderà le spese del 2008 e del 2009, e se necessario anche le successive.

Per questi due Stati membri, la Commissione controlla tutti gli esercizi finanziari della misura a partire dal 2003 e la gestione decentrata finora condotta.

Nell'ambito dei controlli post-rettifica in corso per l'Italia<sup>20</sup> e la Spagna<sup>21</sup>, la Commissione ha fra l'altro invitato i due Stati membri a comunicare le misure correttive adottate, l'architettura dei controlli e le istruzioni trasmesse agli organismi di controllo implicati.

Attualmente si stanno analizzando, nell'ambito dei controlli post-rettifica e delle indagini relative alla liquidazione dei conti, la realizzazione effettiva e l'incidenza dei cambiamenti annunciati da tali Stati membri.

Oltre a imporre rettifiche, la Commissione ha rivolto raccomandazioni a tali Stati membri affinché rendano più efficaci i controlli fondamentali e rimedino alle carenze dei subappaltatori.

Pur condividendo il parere della Corte secondo cui le pratiche della Francia sono decisamente più in linea con le procedure previste, la Commissione sottolinea che ha rivolto a tale Stato membro una serie di raccomandazioni affinché migliori le sue procedure.

Le osservazioni della Corte saranno altresì prese in considerazione nel quadro della liquidazione dei conti.

<sup>19</sup> LA/2009/006/IT.

<sup>20</sup> LA/2007/020/IT.

<sup>21</sup> LA/2008/007/ES.

# RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

## CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

### 54.

A partire dal 1999 l'Unione europea ha sviluppato una politica globale e coerente di informazione e promozione relativa ai prodotti agricoli e al loro metodo di produzione, nonché ai prodotti alimentari a base di prodotti agricoli. Le campagne di informazione e promozione da essa cofinanziate sono destinate sia al mercato interno che a quello dei paesi terzi.

Per garantire una buona gestione e per migliorare ulteriormente l'attuazione di tale politica, la Commissione ha ordinato tra il 2006 e il 2008 otto studi di valutazione esterni, che hanno dimostrato l'importanza del dispositivo e i suoi effetti positivi (cfr. punto 28) e dai quali sono già state tratte conclusioni e raccomandazioni operative.

Gli otto studi di valutazione dei programmi di informazione e promozione e le due relative note di sintesi richieste dalla Commissione hanno evidenziato anche l'incidenza positiva dei programmi di promozione per i quattro obiettivi concreti della strategia fissati dal regolamento. Quanto all'importo limitato della dotazione di bilancio, non va dimenticato che essa è destinata a completare e potenziare le azioni svolte dagli Stati membri.

#### a)

I quattro obiettivi della politica di promozione di cui al punto V sono chiaramente fissati.

Inoltre, il regolamento della Commissione<sup>22</sup> formula nell'allegato I obiettivi specifici per ciascuno dei prodotti interessati. Per ciascuno degli obiettivi, l'allegato contiene un'analisi globale della situazione che ha motivato la formulazione delle azioni di promozione e informazione per il prodotto in questione, i gruppi di destinatari, i messaggi principali, i principali canali di diffusione nonché la durata e la portata dei programmi. La riflessione in corso all'interno della Commissione permetterà di apportare ulteriori miglioramenti in questa direzione.

#### b)

I quattro obiettivi enunciati nel regolamento (CE) n. 3/2008 del Consiglio, nonché quelli formulati nel regolamento (CE) n. 501/2008 della Commissione, sono considerati dalla Commissione obiettivi «SMART», che devono essere presi in considerazione da tutti i programmi.

Il documento AGRI/63454/2007, elaborato dalla Commissione in base ai risultati degli studi di valutazione esterni, tratta cinque temi principali. L'applicazione sistematica di indicatori in tutti i programmi approvati dalla Commissione permetterà di armonizzare ulteriormente l'intera politica di promozione e di rendere più misurabili gli obiettivi perseguiti.

<sup>22</sup> Regolamento (CE) n. 501/2008 della Commissione, recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 3/2008 del Consiglio.

## RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

**c)**

La Commissione ha già contatti periodici con tutti gli attori interessati dalla politica di promozione tramite il gruppo consultivo «Promozione dei prodotti agricoli» e risponde alle sollecitazioni provenienti da gruppi di lavoro, conferenze e seminari organizzati dagli attori principali. Partecipa inoltre attivamente ai lavori dei vari gruppi di sorveglianza<sup>23</sup>.

La riflessione in corso all'interno della Commissione permetterà di apportare ulteriori miglioramenti in questa direzione.

**55.**

**a)**

I servizi della Commissione continueranno a migliorare la procedura di selezione, insistendo sull'applicazione di un metodo corretto di valutazione in ogni programma e ispirandosi fedelmente al documento AGRI/63454/2007.

**b)**

I servizi della Commissione accolgono favorevolmente queste raccomandazioni.

**56.**

La Commissione sorveglia con attenzione il rispetto delle procedure di selezione degli organismi di esecuzione, verificando la corretta applicazione dell'articolo 11 del regolamento (CE) n. 3/2008 del Consiglio relativo alle procedure di gara.

La Commissione ritiene che il rigore con cui i suoi servizi selezionano i programmi limiti il rischio che eventuali carenze nel controllo della selezione degli organismi di esecuzione possano rimettere in questione la regolarità, l'efficacia o l'economicità dei programmi cofinanziati.

Il controllo è effettuato al momento della selezione dei programmi, nella misura in cui l'organismo di esecuzione è già stato scelto. Questo stesso controllo viene poi esercitato nella successiva fase di selezione dell'organismo di esecuzione e nell'ambito dei gruppi di sorveglianza.

**a)**

Per quanto riguarda gli organismi di esecuzione selezionati dopo l'adozione della decisione della Commissione, il manuale delle procedure attualmente applicabile prevede ai punti 1.4 e 2 un rafforzamento del controllo della selezione di tali organismi: gli Stati membri dovranno infatti trasmettere alla Commissione tutta la documentazione relativa alla procedura di selezione.

**b)**

Per gli Stati membri in cui sono state constatate carenze dei controlli e di conseguenza sono state applicate dalla Commissione notevoli rettifiche finanziarie, il servizio responsabile della liquidazione dei conti effettua successivamente un controllo permanente.

**57.**

Una volta conclusa la riflessione interna sulla strategia della politica di promozione cofinanziata dall'Unione europea, i servizi della Commissione applicheranno gli orientamenti operativi che ne deriveranno.

<sup>23</sup> Tali gruppi di sorveglianza sono previsti all'articolo 12, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 3/2008.





Corte dei conti europea

**Relazione speciale n. 10/2009**  
**Azioni di informazione e di promozione dei prodotti agricoli**

Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea

2009 — 44 pagg. — 21 x 29,7 cm

ISBN 978-92-9207-365-7

doi:10.2865/51652



## **Come procurarsi le pubblicazioni dell'Unione europea**

### **Pubblicazioni gratuite:**

- sul sito Internet EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- presso le rappresentanze o delegazioni della Commissione europea. È possibile ottenere le loro coordinate consultando il sito <http://bookshop.europa.eu> o inviando un fax al numero +352 2929-42758.

### **Pubblicazioni destinate alla vendita:**

- sul sito Internet EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- in libreria, indicando il titolo, l'editore e/o il numero ISBN;
- contattando direttamente uno dei nostri agenti di vendita. È possibile ottenere le loro coordinate consultando il sito <http://ec.europa.eu> o inviando un fax al numero +352 2929-42758

NELLA RELAZIONE LA CORTE ANALIZZA LA GESTIONE DELLE AZIONI DI INFORMAZIONE E PROMOZIONE A FAVORE DEI PRODOTTI AGRICOLI, AL FINE DI VERIFICARE L'EFFICACIA DI TALE POLITICA E LA REGOLARITÀ DELLE SPESE EFFETTUATE.

LA RELAZIONE CONSTATA I PROGRESSI IN CORSO NELLA GESTIONE DEL DISPOSITIVO, SOTTOLINEANDO AL CONTEMPO GLI ASPETTI CHE DEVONO ESSERE MIGLIORATI. LE OSSERVAZIONI ESPRESSE RIGUARDANO IN PARTICOLARE LE DIFFICOLTÀ INCONTRATE NEL MISURARE L'IMPATTO DEL DISPOSITIVO E LE DEBOLEZZE RILEVATE NEI CONTROLLI SVOLTI IN TALUNI STATI MEMBRI.

LA RELAZIONE FORMULA A TAL FINE UNA SERIE DI RACCOMANDAZIONI IL CUI IMPATTO POTREBBE ESSERE ANCOR PIÙ SIGNIFICATIVO DAL MOMENTO CHE LA DOTAZIONE DI BILANCIO DESTINATA ALLE AZIONI DI INFORMAZIONE E DI PROMOZIONE A FAVORE DEI PRODOTTI AGRICOLI POTREBBE ESSERE AUMENTATA, QUALORA LA RIFLESSIONE SVOLTA ATTUALMENTE DALLA COMMISSIONE SFOCIASSE IN UNA PROPOSTA IN TAL SENSO.



CORTE DEI CONTI EUROPEA



■ Ufficio delle pubblicazioni

ISBN 978-92-9207-365-7



9 789292 073657