

Partenariato europeo per l'innovazione nella politica agricola comune

Uno strumento fondamentale per l'innovazione dell'agricoltura nell'UE, con un potenziale non ancora esplicito appieno



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA

Indice

Paragrafo

01 - 17 | **Principali messaggi** 01

01 - 07 | Perché questo tema è importante

08 - 17 | Costatazioni e raccomandazioni della Corte

18 - 63 | **Le osservazioni della Corte in dettaglio** 02

18 - 33 | L'attuazione del partenariato europeo per l'innovazione nella politica agricola comune non si è concentrata sufficientemente sulle esigenze di innovazione degli agricoltori

19 - 22 | Quasi un terzo dei progetti non riguardava direttamente l'agricoltura

23 - 26 | Non è stata data priorità alle esigenze degli agricoltori in materia di innovazione

27 - 30 | Il coinvolgimento attivo degli agricoltori nei progetti ha comportato un aumento delle probabilità di successo

31 - 33 | Meno della metà dei progetti ha mirato a creare un legame tra la ricerca e la pratica agricola

34 - 49 | Oltre la metà dei progetti non è stata in grado di produrre innovazioni di successo

34 - 36 | Circa un quarto dei progetti non ha testato una potenziale innovazione

37 - 43 | Per circa un terzo dei progetti selezionati vi erano poche probabilità di riuscire a produrre innovazioni concrete

44 - 49 | L'assenza di concorrenza per i finanziamenti e le deboli procedure di selezione hanno ridotto le potenzialità di innovazione

50 - 63 | I risultati dei progetti spesso non sono divulgati o utilizzati

51 - 54 | Sono stati divulgati i risultati di circa la metà dei progetti

55 - 57 | Gli Stati membri hanno fatto scarso uso dei risultati dei progetti o delle conoscenze acquisite

58 - 63 | La mancata divulgazione dei risultati chiave ha limitato la capacità della Commissione di valutare l'efficacia del partenariato europeo per l'innovazione nella politica agricola comune

Allegati

Allegato I – L'audit

Allegato II – In che modo la Corte ha valutato se i progetti avessero prodotto innovazione

Allegato III – Link alla valutazione dettagliata dei 70 progetti inclusi nel campione e all'analisi di correlazione, disponibili sulla piattaforma di dati aperti della Corte

Acronimi

Glossario

Risposte della Commissione

Cronologia

Team di audit

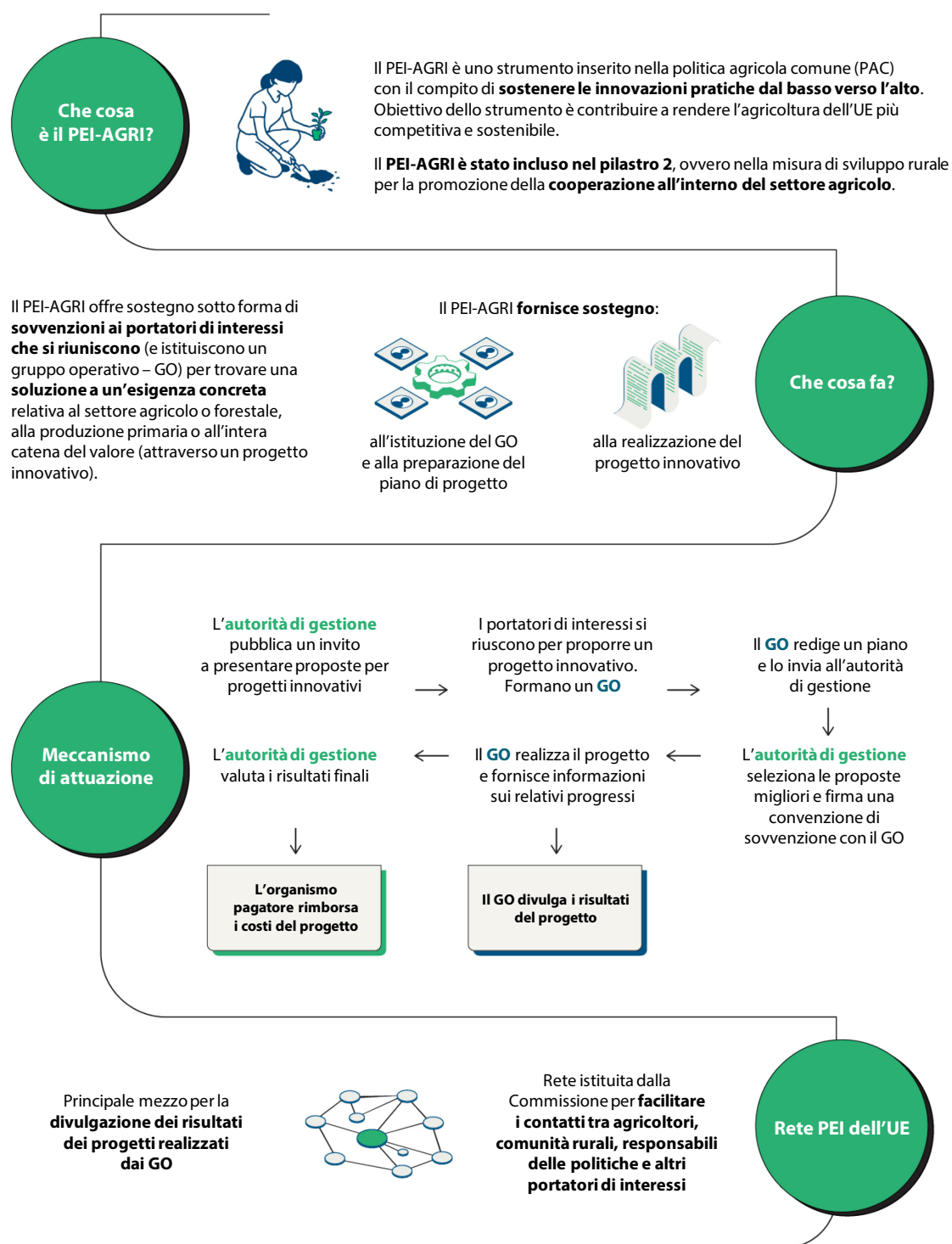
01

Principali messaggi

Perché questo tema è importante

- 01** Il partenariato europeo per l'innovazione in materia di produttività e sostenibilità dell'agricoltura (PEI-AGRI) costituisce uno strumento programmatico fondamentale per potenziare un'agricoltura competitiva e sostenibile mediante un'innovazione collaborativa. È finanziato dalla politica agricola comune (PAC) e dalla politica dell'UE in materia di ricerca e innovazione (Orizzonte). Introdotto per la prima volta nella PAC 2014-2022, il PEI-AGRI ha sostenuto in tale contesto oltre 4 000 progetti di innovazione, spendendo quasi 1 miliardo di euro di fondi nazionali e dell'UE.
- 02** Gli Stati membri utilizzano i fondi della PAC destinati allo sviluppo rurale per cofinanziare l'innovazione nell'ambito dei "progetti" PEI-AGRI. I progetti devono essere proposti e realizzati da "gruppi operativi" (GO) composti dai portatori di interessi coinvolti (quali agricoltori, silvicoltori, ricercatori, consulenti e imprese del settore agroalimentare), che hanno tutti un ruolo da svolgere nel raggiungimento degli obiettivi dei progetti stessi. Obiettivo dell'approccio PEI-AGRI è incoraggiare i membri dei GO a collaborare e a sviluppare soluzioni innovative a problemi concreti. Per far sì che il settore agricolo tragga beneficio da questo partenariato, ai GO è richiesto di divulgare i risultati dei propri progetti. La [figura 1](#) riassume gli elementi principali del PEI-AGRI della PAC.

Figura 1 | Partenariato europeo per l'innovazione nella politica agricola comune



Fonte: Corte dei conti europea.

- 03** La direzione generale dell'Agricoltura e dello sviluppo rurale della Commissione (DG AGRI) è responsabile dell'istituzione e della gestione, a livello dell'UE, del PEI-AGRI della PAC, fornendo orientamenti, monitorando l'attuazione del partenariato e valutandone l'impatto. La DG AGRI si occupa altresì della creazione e della gestione della rete PEI dell'UE che favorisce i contatti tra i GO e divulga i risultati dei loro progetti. Agli Stati membri spetta integrare il PEI-AGRI nelle strategie nazionali della PAC, organizzare inviti per la presentazione dei progetti, selezionare quelli idonei e valutarne i risultati.
- 04** Il contributo apportato dal PEI-AGRI della PAC all'innovazione nell'agricoltura dipende in larga misura dall'abilità degli Stati membri di selezionare e finanziare progetti di innovazione, per poi divulgarne i risultati in modo tale che possano essere applicati su più vasta scala e che la capacità d'innovazione del settore possa svilupparsi nel corso del tempo. Gli orientamenti della Commissione¹ definiscono un'innovazione di successo come:
- 1) un'idea nuova o un'idea esistente che però viene utilizzata per la prima volta in un contesto specifico;
 - 2) che è messa in pratica;
 - 3) che si rivela utile;
 - 4) che è adottata su vasta scala.
- 05** La Corte ha espletato il presente audit poiché, a fronte della crescente importanza dell'innovazione nella PAC 2023-2027, i risultati dei progetti realizzati dai GO nell'ambito del PEI-AGRI e il relativo impatto sono stati solo parzialmente valutati. Nella comunicazione su una [visione per l'agricoltura e l'alimentazione](#), la Commissione si impegna a fornire continuo sostegno al PEI-AGRI in quanto pilastro dei sistemi di conoscenza e innovazione degli Stati membri in campo agricolo. Le constatazioni e le raccomandazioni della Corte mirano a contribuire a una migliore progettazione e attuazione del PEI-AGRI.
- 06** L'obiettivo del presente audit è valutare se il PEI-AGRI della PAC abbia contribuito efficacemente ad apportare innovazioni all'agricoltura dell'UE attraverso il finanziamento di progetti di innovazione e la divulgazione dei relativi risultati. La Corte ha valutato 70 progetti realizzati da GO in quattro Stati membri provvisti di programmi per lo sviluppo rurale a livello nazionale e regionale: Spagna (sia a livello nazionale che regionale – Andalusia e Catalogna), Francia (a livello regionale – Borgogna-Franca Contea e Normandia), Paesi Bassi e Polonia (entrambi a livello nazionale).

¹ Commissione, *Guidelines on programming for innovation and the implementation of the EIP for agricultural productivity and sustainability*, 2014.

07 Per tutti i progetti realizzati dai GO inclusi nel campione, gli auditor hanno verificato la relativa pertinenza con l'agricoltura, il carattere innovativo delle idee testate, la misura in cui queste ultime sono state messe in pratica nel corso del progetto, l'utilità dei risultati ottenuti per i membri del GO e altri portatori di interessi, nonché il potenziale insito in tali risultati di essere adottati su più vasta scala. Sono stati altresì esaminati i meccanismi di divulgazione e utilizzo dei risultati dei progetti² al fine di promuovere un'applicazione più ampia delle innovazioni prodotte e di migliorare la capacità di innovazione nell'agricoltura dell'UE. Ulteriori informazioni e dettagli sull'estensione e l'approccio di audit sono presentati all'*allegato I*.

Constatazioni e raccomandazioni della Corte

08 Il PEI-AGRI della PAC racchiude grandi potenzialità per la promozione dell'innovazione e della produttività nell'agricoltura dell'UE. Tuttavia, alcune debolezze nella sua attuazione ne hanno limitato l'impatto complessivo. Malgrado siano state realizzate svariate innovazioni utili, dall'audit della Corte emerge che il contributo apportato dal PEI-AGRI della PAC all'innovazione nell'agricoltura dell'UE è stato ridotto da:

- una scarsa attenzione alle esigenze degli agricoltori (paragrafi [18-33](#));
- il fatto che, tra tutti i progetti potenzialmente in grado di produrre innovazioni di successo, solo un quarto circa sia stato selezionato (paragrafi [34-49](#));
- deboli meccanismi di divulgazione dei risultati dei progetti (paragrafi [50-63](#)).

09 La Corte ha riscontrato che sono state prodotte innovazioni di alta qualità quando i progetti hanno coinvolto attivamente gli agricoltori, combinato le esigenze concrete con la ricerca e saputo dimostrare, già durante la fase di pianificazione, di avere la potenziale capacità di produrre risultati utili (come richiesto dal modello di innovazione del PEI-AGRI).

10 Benché il PEI-AGRI costituisca il principale strumento della PAC per sostenere un'innovazione che risponda alle esigenze pratiche degli agricoltori, gli auditor hanno rilevato che oltre un quarto dei 70 progetti sottoposti ad audit ha un legame soltanto indiretto o addirittura nullo con queste ultime. Persino tra i progetti aventi un nesso effettivo con l'agricoltura, pochi si basavano su un'esigenza agronomica concreta o prevedevano il coinvolgimento attivo degli agricoltori. I progetti effettivamente focalizzati sulle esigenze di questi ultimi hanno dato luogo a innovazioni di qualità superiore (paragrafi [18-26](#)).

² Considerando 45 e articolo 57, paragrafo 3, del [regolamento \(UE\) n. 1305/2013](#).

11 L'esame delle disposizioni in vigore nei quattro Stati membri sottoposti ad audit ha evidenziato due fattori responsabili della scarsa attenzione prestata dal PEI-AGRI della PAC alle esigenze di innovazione degli agricoltori (paragrafi [23-30](#)):

- gli Stati membri non hanno fissato obiettivi o priorità specifici che aiutassero a definire l'ambito degli inviti a presentare progetti di innovazione;
- gli Stati membri hanno fatto affidamento sui GO per far sì che i progetti fossero focalizzati sulle esigenze degli agricoltori, senza tuttavia incentivare in alcun modo questi ultimi a diventare membri del GO o a ricoprire un ruolo attivo all'interno del progetto. Quando poi gli agricoltori hanno partecipato ai progetti, sono stati di rado remunerati per il loro contributo, a differenza di altri membri del GO come i ricercatori o i consulenti.

12 Dall'analisi sui progetti condotta dalla Corte emerge che il coinvolgimento attivo degli agricoltori ha portato a innovazioni di qualità superiore e che lo stesso è accaduto quando i risultati della ricerca sono stati integrati nelle pratiche agronomiche (paragrafi [27-33](#)).



Raccomandazione 1

Migliorare l'attenzione che il partenariato europeo per l'innovazione nella politica agricola comune presta alle esigenze di innovazione degli agricoltori

La Commissione dovrebbe:

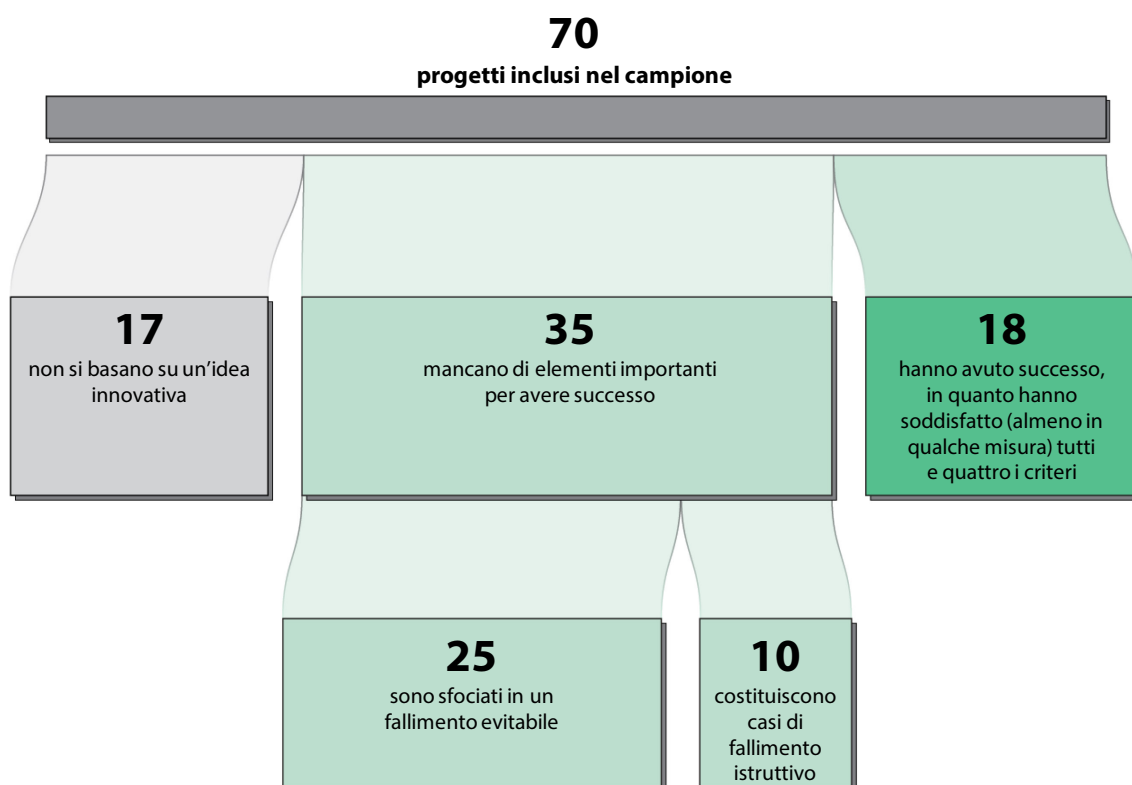
- a) collaborare con gli Stati membri per far sì che le esigenze di innovazione degli agricoltori siano l'obiettivo primario dei progetti dei GO nell'ambito del PEI-AGRI;
- b) includere in un intervento PAC un'azione di sostegno specifica per i GO del PEI-AGRI per assicurare la condivisione delle conoscenze e l'innovazione nella PAC post-2027;
- c) promuovere il ruolo degli agricoltori e di altri partner esecutivi nei progetti PEI-AGRI dei GO e condividere le migliori pratiche su come incoraggiarne la partecipazione attiva.

Termine di attuazione: 2027 per il punto a), 2028 per il punto b) e 2027 per il punto c).

13 La Corte ha constatato che circa un quarto dei progetti inclusi nel campione (18 su 70) possedeva, almeno in una certa misura, tutte e quattro le caratteristiche necessarie per essere un progetto di innovazione riuscito (paragrafi [34-35](#) e [figura 2](#)). Tali progetti:

- 1) vertevano su un'idea nuova o un'idea esistente che però veniva utilizzata per la prima volta in un contesto specifico (come un nuovo prodotto, servizio, processo produttivo o modello organizzativo);
- 2) mettevano in pratica tale idea;
- 3) ne dimostravano la potenziale utilità;
- 4) facevano sì che essa fosse adottata su vasta scala.

Figura 2 | Circa un quarto dei progetti ha prodotto un'innovazione adottata su vasta scala



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base del campione di progetti considerato.

14 Dei restanti 52 progetti, la Corte ne ha individuati 10 che, pur avendo seguito tutte le procedure del caso, non sono stati in grado di produrre una soluzione concreta e innovativa: essi costituiscono un esempio di fallimento istruttivo. Per 42 progetti è stato chiaro fin dalla fase di progettazione che avevano poche probabilità di riuscire a produrre un'innovazione di successo o un fallimento istruttivo poiché non testavano un'idea volta all'innovazione (17 progetti), non erano incentrati sulla produzione di un effetto concreto oppure rispondevano esclusivamente alle esigenze specifiche dei membri del GO (25 progetti). L'esame svolto dalla Corte delle disposizioni in vigore nei quattro Stati membri sottoposti ad audit suggerisce che siano stati molteplici i fattori che hanno contribuito alla selezione di progetti dal potenziale di innovazione basso o nullo (paragrafi [36-49](#)):

- il carattere innovativo della proposta non era stato un criterio decisivo per la selezione dei progetti;
- criteri quali la potenziale “utilità dei risultati” e la loro “applicazione su vasta scala” avevano ricoperto un ruolo soltanto marginale;
- vi era una scarsa pressione concorrenziale tra i progetti per l'ottenimento dei finanziamenti. Alcuni di essi hanno ricevuto sostegno sebbene già durante la fase di pianificazione vi fossero indizi che gli effetti non avrebbero posseduto le quattro caratteristiche necessarie per essere classificati come innovazione di successo.



Raccomandazione 2

Rafforzare le procedure di selezione dei progetti di innovazione

La Commissione dovrebbe:

- a) collaborare con gli Stati membri per fare in modo che la capacità potenziale di un progetto di produrre un'innovazione dai risultati utili adottabili su vasta scala ricopra un ruolo determinante nella selezione da parte degli Stati membri dei progetti PEI-AGRI realizzati dai GO;
- b) assicurare la condivisione delle buone pratiche tra gli Stati membri, ad esempio in che modo conseguire effetti concreti, valutare l'utilità delle soluzioni proposte e tenere conto delle conoscenze già sviluppate.

Termine di attuazione: 2027.

15 Dei 70 progetti inclusi nel campione, 53 hanno testato un'idea mirata all'innovazione e generato informazioni utili da condividere su vasta scala. Sebbene tutti i progetti abbiano comunicato informazioni sulle attività svolte, solo la metà circa dei suddetti 53 progetti ha divulgato i risultati e le conoscenze principali ottenuti. Dei 18 progetti che sono riusciti a produrre risultati utili, solo 6 hanno generato un'innovazione che è stata adottata su vasta scala entro il 2025 (paragrafi [50-51](#)).

16 L'esame della Corte sulle disposizioni a livello dell'UE e degli Stati membri ha evidenziato molteplici fattori che hanno contribuito alla mancata divulgazione dei risultati dei progetti. Tali fattori includono (paragrafi [52-57](#)):

- una mancanza di chiarezza da parte dei GO relativamente a cosa sia compreso nell'espressione “divulgazione dei risultati”. Alcuni GO hanno solo fornito informazioni sulle attività svolte senza condividere le conoscenze generate dal progetto. In alcuni casi ciò è imputabile al fatto che i membri del GO preferivano non divulgare i risultati per mantenere un vantaggio competitivo;
- il fatto che gli Stati membri non abbiano né verificato l'effettiva divulgazione da parte dei GO dei risultati dei progetti o delle conoscenze generate, né individuato quali innovazioni, nell'ambito dei progetti completati, avessero le potenzialità di essere adottate su più vasta scala. Ciò è accaduto anche quando erano state pianificate attività di comunicazione e ne erano stati rimborsati i costi. Di fatto, la Corte non ha rilevato alcuna correlazione tra il pagamento da parte degli Stati membri per tali attività di comunicazione e l'effettiva divulgazione dei risultati.

- 17** La mancata divulgazione dei risultati ha compromesso la capacità degli Stati membri di trarre insegnamenti circa quali tipi di progetto siano in grado di generare innovazioni. La mancanza di dati attendibili, di informazioni, nonché di indicatori sui risultati dei progetti ha altresì minato la capacità della Commissione di valutare il PEI-AGRI della PAC e di intervenire per migliorarlo (paragrafi [58-63](#)).



Raccomandazione 3

Migliorare la divulgazione dei risultati e promuovere la conoscenza diffusa delle innovazioni

La Commissione dovrebbe:

- a) chiarire l'obbligo di divulgare i risultati e collaborare con gli Stati membri per fare in modo che i risultati principali, insieme alle conoscenze prodotte, siano resi di dominio pubblico, sia per i progetti in corso che per quelli futuri;
- b) fornire modalità di sostegno a favore dei GO per la divulgazione efficace dei risultati dei progetti innovativi di successo potenzialmente in grado di trovare applicazione su più vasta scala.

Termine di attuazione: 2027 per il punto a) e 2028 per il punto b).

Le osservazioni della Corte in dettaglio

L'attuazione del partenariato europeo per l'innovazione nella politica agricola comune non si è concentrata sufficientemente sulle esigenze di innovazione degli agricoltori

- 18** Il PEI-AGRI è teso a svolgere un ruolo importante nella PAC in quanto principale strumento di sostegno alle innovazioni pratiche dal basso verso l'alto a livello delle aziende agricole. Per conseguire i propri obiettivi (paragrafo **04** dell'*allegato I*), il PEI-AGRI doveva promuovere un recepimento più rapido e ampio delle soluzioni innovative nelle pratiche agronomiche e colmare il divario esistente tra queste ultime e la ricerca. La Corte ha verificato se i progetti dei gruppi operativi (GO) nell'ambito del PEI-AGRI ("progetti") sviluppati negli Stati membri abbiano contribuito agli obiettivi generali di tale partenariato e se, al tempo stesso, si siano focalizzati sulle esigenze degli agricoltori, riuscendo a colmare il divario tra ricerca e pratiche agronomiche.

Quasi un terzo dei progetti non riguardava direttamente l'agricoltura

- 19** La Corte ha esaminato il contributo apportato dai progetti all'aumento della produttività e della sostenibilità agricole. Gli auditor hanno riscontrato che, sebbene la maggior parte dei progetti (48 su 70) riguardasse direttamente l'agricoltura (ovvero la coltivazione dei terreni, l'allevamento di animali, nonché la produzione di alimenti non trasformati e materie prime), per un gran numero di essi (22 in totale) non valeva altrettanto. Benché le norme e gli obiettivi del PEI-AGRI prevedessero esplicitamente un impatto sulle pratiche agricole, il quadro dell'UE consentiva finanziamenti all'agricoltura e al settore alimentare in generale. Nella pratica, gli Stati membri hanno dato un'interpretazione molto ampia a tale correlazione con l'agricoltura e, in alcuni casi, hanno selezionato progetti che avevano scarse probabilità di generare un impatto su quest'ultima. Il riquadro 1 offre alcuni esempi di progetti con una correlazione indiretta o addirittura nulla con le pratiche agricole.

Riquadro 1

Esempi di progetti con una correlazione indiretta o addirittura nulla con le pratiche agricole

Il principale obiettivo di un progetto in Polonia era lo sviluppo e l'attuazione di tecnologie per produrre una tipologia di burro che fosse più facile da spalmare e avesse una durata di conservazione più lunga. Il progetto, realizzato da una grande impresa specializzata nella trasformazione del latte, non prevedeva la partecipazione degli agricoltori. Se il progetto fosse riuscito ad aumentare i profitti ottenuti dalle vendite di burro, l'innovazione avrebbe contribuito in piccola parte alla sostenibilità economica dei circa 2 500 produttori di latte, pur senza influire sulle pratiche agricole di questi ultimi.

L'obiettivo di un progetto in Spagna (Catalogna) era modificare l'immagine del marchio di una catena di supermercati e comunicarne i valori ai consumatori. Le attività di progetto comprendevano studi convenzionali sulla percezione dei clienti, ricerche di mercato e lo sviluppo di una strategia di marchio. Gli auditor non hanno rilevato alcuna correlazione tra tale progetto e l'agricoltura.

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base del campione di progetti considerato.

- 20** Nei piani di progetto, i GO devono illustrare come l'innovazione proposta contribuirebbe al raggiungimento dell'obiettivo del PEI-AGRI di incrementare la produttività e migliorare la gestione sostenibile delle risorse³. Tuttavia, né la Commissione né gli Stati membri hanno stabilito linee guida su come valutare o misurare tale contributo. Di conseguenza, per tutti i 70 progetti inclusi nel campione è stato dichiarato un impatto sulla produttività e sulla sostenibilità agricola, sebbene 22 di essi avessero una correlazione indiretta o addirittura nulla con le pratiche agricole.
- 21** La Corte ha osservato che, tra i progetti inclusi nel campione, hanno avuto una buona riuscita quelli che rispondevano alle esigenze concrete degli agricoltori. Il coinvolgimento di questi ultimi e degli operatori del settore dalla pianificazione iniziale fino al completamento del progetto ha fatto sì che le innovazioni rispondessero a problemi reali degli agricoltori, fosse facilitato lo svolgimento di test pratici e, nel caso di innovazioni di successo, fosse promossa l'adozione su più vasta scala all'interno della comunità agricola. Il **riquadro 2** fornisce un esempio di progetto fondato sulle esigenze degli agricoltori.

Riquadro 2

Esempio di un'innovazione di successo fondata sulle esigenze degli agricoltori

I coltivatori di riso nell'area spagnola del delta dell'Ebro (Catalogna) hanno realizzato un progetto per sviluppare tecniche di semina in asciutto e adattare a tale coltura. L'obiettivo era ottimizzare il consumo di acqua in base al tipo di suolo, alla varietà di riso e alle relative pratiche di gestione, nonché valutare l'impatto della semina in asciutto sulla proliferazione delle lumache, responsabili di gravi danni al riso seminato in condizioni di umidità.

Gli agricoltori hanno partecipato attivamente a ogni fase del progetto e, in collaborazione con un istituto di ricerca, hanno sviluppato adeguate tecniche di semina in asciutto. Oggi tale metodo di coltivazione del riso è ampiamente diffuso nel delta dell'Ebro: nel 2024 era impiegato nel 37 % dei terreni coltivati a riso. Prima dell'avvio del progetto, la semina in asciutto era una tecnica praticamente sconosciuta.

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base del campione di progetti considerato.

³ Articolo 57, paragrafo 1, del regolamento (UE) n. 1305/2013.

22 Per 12 dei 70 progetti inclusi nel campione, la Corte non ha rilevato elementi probatori o indicazioni del fatto che le esigenze affrontate avessero origine dalle pratiche agricole o dal settore agroalimentare in generale. Progetti di questo tipo sono solitamente avviati dalle autorità pubbliche o da gruppi di ricercatori, principalmente con l'obiettivo di testare soluzioni disponibili in commercio. Di questi 12 progetti, solo sei hanno prodotto risultati utilizzati dopo la conclusione del progetto stesso, anche se solo dai ricercatori o ai fini di ulteriori ricerche scientifiche. Il riquadro 3 fornisce alcuni esempi di progetti che non si sono basati su un'esigenza avente origine dalle pratiche agronomiche.

Riquadro 3

Esempi di progetti che non sono stati selezionati in base alle esigenze degli agricoltori

L'obiettivo di un progetto in Francia (Borgogna-Franca Contea) era l'individuazione di innovazioni tecniche e digitali disponibili sul mercato (ad esempio sensori) che facilitassero il lavoro degli allevatori di bovini di razza Charolaise nella regione. Una delle attività del progetto prevedeva di individuare le esigenze specifiche degli agricoltori e valutare se le soluzioni esistenti riuscissero a soddisfarle. La maggior parte degli agricoltori era già in possesso di tali sensori o non era interessata a soluzioni digitali. Anche grazie a tale progetto, l'azienda agricola sperimentale che lo ha lanciato è diventata parte di una [rete nazionale delle aziende agricole digitali](#).



I Paesi Bassi hanno indetto un invito nazionale a presentare progetti per rispondere all'esigenza dell'autorità di gestione di testare i potenziali impegni annuali in ambito ambientale e climatico al fine di introdurli nella PAC 2023-2027. Per quanto concerne il progetto campionato dalla Corte in questo contesto, gli obiettivi erano stati predefiniti dalle autorità ai fini dell'appalto pubblico senza consultare gli agricoltori. Le autorità olandesi non sono state in grado di dimostrare di aver utilizzato i risultati del progetto all'atto della pianificazione del sostegno PAC per il nuovo periodo di programmazione.

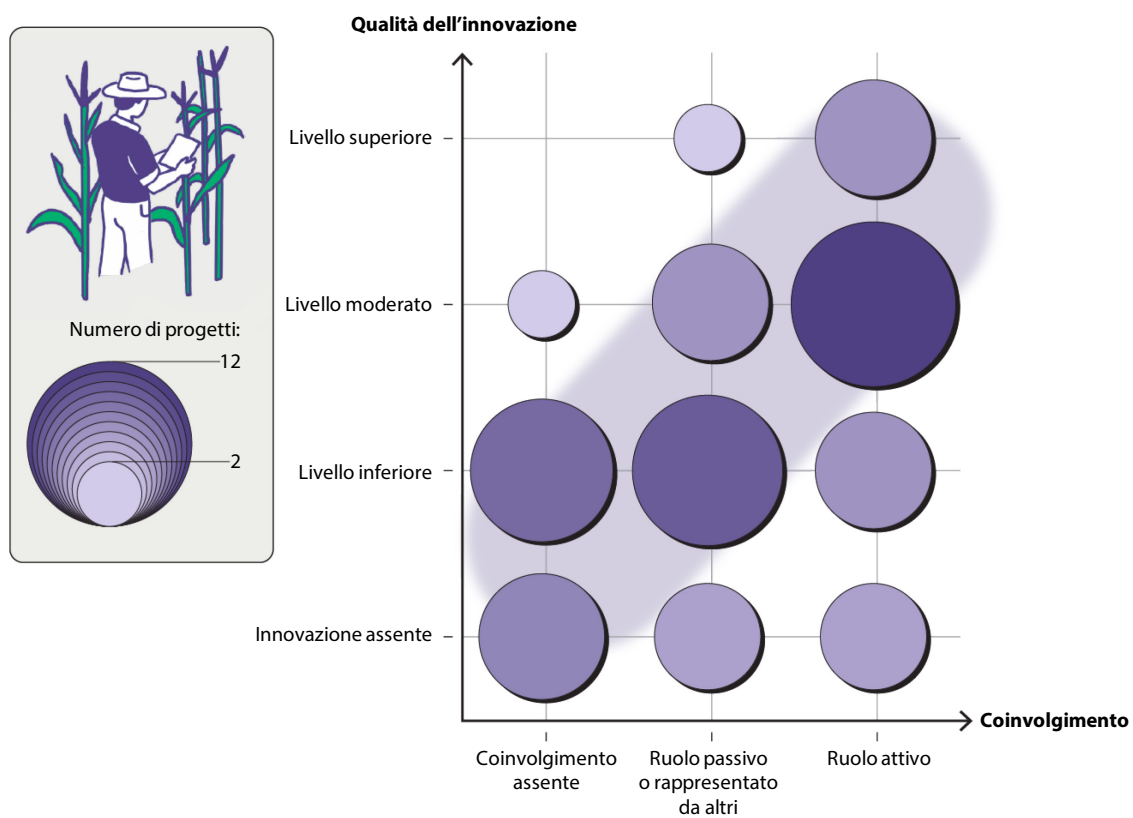
Non è stata data priorità alle esigenze degli agricoltori in materia di innovazione

- 23** La Corte ha individuato diversi fattori a causa dei quali 12 progetti inclusi nel campione non si sono focalizzati sulle esigenze di innovazione degli agricoltori. In primo luogo, i quattro obiettivi del PEI-AGRI della PAC sono stati definiti in modo molto ampio, senza precisare in che modo essi avrebbero contribuito al raggiungimento dell'obiettivo generale di aumentare la produttività e la sostenibilità nell'agricoltura dell'UE.
- 24** In secondo luogo, in linea con l'approccio dal basso verso l'alto adottato, il quadro del PEI-AGRI ha concesso agli Stati membri notevole flessibilità nel delineare le esigenze e nel fissare le proprie priorità in materia di innovazione agricola. Gli Stati membri, pur potendo sostenere un'ampia gamma di progetti non correlati direttamente alle pratiche agronomiche, erano tenuti a descrivere il ruolo svolto dal PEI-AGRI nel conseguimento delle priorità fissate nei rispettivi programmi di sviluppo rurale (PSR) per il periodo 2014-2022. A tale proposito, in nessuno dei sette PSR esaminati dalla Corte nei quattro Stati membri inclusi nel campione è stata inclusa la descrizione delle esigenze specifiche in materia di innovazione o delle modalità con cui il PEI-AGRI intendesse affrontarle.
- 25** In terzo luogo, gli Stati membri e i GO non hanno colto l'opportunità di utilizzare il lavoro dei gruppi di esperti istituiti dalla [rete PEI dell'UE](#) ("focus group" o gruppi di riflessione) al fine di individuare i settori prioritari per l'agricoltura dell'UE, nonché le esigenze di innovazione che andavano affrontate dai progetti negli Stati membri. Entro la fine del 2024 erano stati istituiti 55 gruppi di riflessione, le cui constatazioni e raccomandazioni sono state pubblicate in relazioni finali distribuite dalla rete PEI dell'UE. Nei quattro Stati membri esaminati dalla Corte è stato riscontrato che le attività dei gruppi di riflessione erano in genere poco note e non sono stati rinvenuti elementi attestanti il fatto che il lavoro svolto da tali gruppi sia stato utilizzato dalle autorità di gestione o dai GO.
- 26** Infine, in assenza di una chiara individuazione delle esigenze a livello dell'UE o degli Stati membri, per assicurare che i progetti si focalizzassero sulle necessità degli agricoltori in materia di innovazione occorre che questi ultimi partecipassero ai GO. Nonostante le norme dell'UE non imponessero la partecipazione degli agricoltori ai GO, le linee guida della Commissione e i PSR degli Stati membri hanno sottolineato l'importanza di coinvolgerli attivamente nei progetti. Dei quattro Stati membri esaminati, i Paesi Bassi e la Polonia hanno reso la partecipazione degli agricoltori ai GO un requisito di ammissibilità nei rispettivi inviti per la presentazione di progetti. Nella pratica, al concetto di "partecipazione" è stata data un'interpretazione ampia, permettendo agli agricoltori di partecipare in modo passivo o di farlo attraverso varie organizzazioni rappresentative.

Il coinvolgimento attivo degli agricoltori nei progetti ha comportato un aumento delle probabilità di successo

- 27** Nonostante l'enfasi posta sul coinvolgimento degli utenti finali nella creazione delle innovazioni, la Corte ha rilevato che gli agricoltori non hanno partecipato attivamente a oltre la metà dei progetti inclusi nel campione (41 su 70). In tali casi, gli agricoltori non erano membri dei GO oppure la loro partecipazione si era limitata alla fornitura passiva di risorse (ad esempio aziende agricole, terreni o macchinari) ad altri membri del GO affinché potessero condurre le proprie ricerche.
- 28** Gli auditor hanno rilevato che spesso gli agricoltori erano riluttanti a partecipare ai progetti dei GO, principalmente perché tale attività non veniva retribuita. In Francia (Borgogna-Franca Contea), ad esempio, sebbene i singoli agricoltori o le relative organizzazioni fossero membri di un GO in 9 dei 10 progetti esaminati, solo per tre di essi si è trattato di un coinvolgimento attivo. Gli agricoltori erano gli unici membri del GO a non ricevere alcuna forma di pagamento per la partecipazione a uno di questi nove progetti.
- 29** La remunerazione degli agricoltori per la partecipazione ai progetti non è prevista dalla legislazione o dalle linee guida dell'UE né dalle norme stabilite da tre dei quattro Stati membri esaminati dalla Corte. Al contrario di specialisti o consulenti, gli agricoltori non firmano un contratto di lavoro né ricevono buste paga e può essere difficile dare il giusto riconoscimento al loro operato. Soltanto i Paesi Bassi prevedono disposizioni per la remunerazione degli agricoltori e in questo paese la loro partecipazione attiva ha raggiunto il tasso più elevato tra i quattro Stati membri esaminati. Gli agricoltori olandesi possono dichiarare il tempo impiegato per lavorare a un progetto come un contributo in natura dal valore di 35 euro all'ora, retribuito con un'aliquota di sostegno pari fino al 70 %. Nell'ambito della PAC 2023-2027, anche le due regioni francesi sottoposte ad audit hanno previsto la possibilità di remunerare gli agricoltori per la loro partecipazione a un progetto, basando i pagamenti su autocertificazioni e su una tariffa oraria predefinita.
- 30** L'analisi della Corte evidenzia i vantaggi, ai fini della qualità dell'innovazione prodotta, insiti in un coinvolgimento attivo degli agricoltori nei progetti. Quelli a cui gli agricoltori hanno contribuito attivamente, sia per lo sviluppo che per l'attuazione di soluzioni, hanno avuto una migliore riuscita di quelli in cui la loro partecipazione è stata passiva o nulla (*figura 3*).

Figura 3 | Il coinvolgimento attivo degli agricoltori migliora la qualità dell'innovazione



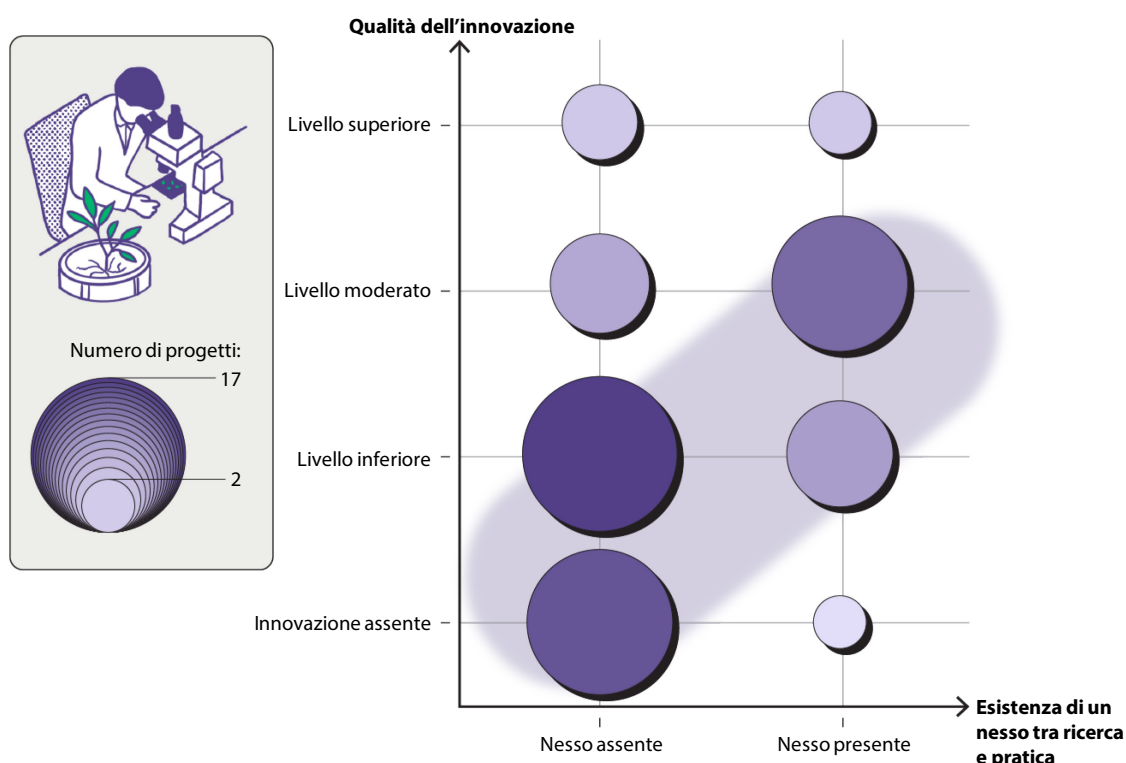
Fonte: Corte dei conti europea, sulla base del campione di progetti considerato.

Meno della metà dei progetti ha mirato a creare un legame tra la ricerca e la pratica agricola

- 31** Uno dei quattro obiettivi del PEI-AGRI della PAC prevedeva la creazione di legami più solidi tra la ricerca e la pratica agricola “[gettando] ponti tra la ricerca e le tecnologie di punta, da un lato, e gli agricoltori [...], dall’altro”⁴. Lo scopo dei progetti non doveva essere tanto condurre ricerca applicata ma contribuire alla realizzazione di legami tra ricerca e pratica attraverso l’approccio dal basso verso l’alto e gli elementi di co-creazione e di costituzione di reti previsti dal PEI-AGRI della PAC. Nessuno dei quattro Stati membri selezionati ha adottato misure volte alla promozione dei progetti che integravano i risultati di ricerche, sia nuovi che già esistenti, nelle pratiche agricole. Un PSR francese (Normandia) ha persino sottolineato che i progetti avrebbero dovuto focalizzarsi sulla conduzione di ricerca applicata. Nel complesso, all’interno del campione di 70 progetti, la Corte ha rilevato che sette si sono focalizzati esclusivamente sul condurre forme ricerca applicata anziché metterle in pratica.
- 32** Una potenziale fonte di ispirazione per i progetti del PEI-AGRI della PAC è costituita da Orizzonte 2020, il programma di ricerca e innovazione dell’UE, che per il periodo 2014-2020 ha assegnato oltre 1,5 miliardi di euro alla ricerca in ambito agricolo e forestale. La Corte ha osservato che nessuno degli Stati membri inclusi nel campione ha attivamente promosso l’utilizzo dei risultati della ricerca di programmi Orizzonte all’interno dei progetti del PEI-AGRI della PAC. Nessuno dei 70 progetti inclusi nel campione ha sfruttato conoscenze specifiche generate dai progetti Orizzonte.
- 33** All’interno del campione di progetti, la Corte ha esaminato se fossero coinvolti ricercatori e se i progetti costituissero ricerche autonome, in cui gli agricoltori e altri operatori del settore erano semplicemente soggetti dello studio, oppure se le soluzioni fossero sviluppate in modo collaborativo. Dei 70 progetti inclusi nel campione, la Corte ha riscontrato che 27 di essi erano basati su un processo di co-creazione dal basso verso l’alto che metteva in pratica ricerche nuove o già esistenti; questi erano di qualità superiore rispetto a quelli che non si fondavano su un processo analogo (*figura 4*). Gli auditor hanno individuato una correlazione positiva tra l’integrazione della ricerca nelle pratiche agronomiche e la qualità dell’innovazione conseguita (*riquadro 4*).

⁴ Articolo 55, paragrafo 1, del regolamento (UE) n. 1305/2013.

Figura 4 | Stabilire un nesso tra ricerca e pratica migliora la qualità dell'innovazione



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base del campione di progetti considerato.

Riquadro 4

Studio di un caso nel campione di progetti della Corte

Gli auditor hanno analizzato il campione di 70 progetti e svolto un'analisi di correlazione. Hanno rilevato un miglioramento della qualità dell'innovazione quando sono state affrontate esigenze pratiche, gli agricoltori sono stati attivamente coinvolti, sono stati istituiti collegamenti concreti tra la ricerca e le pratiche agricole ed è stata assicurata un'efficace divulgazione dei risultati. Inoltre, lo studio di un caso condotto dalla Corte ha dimostrato l'esistenza di una correlazione positiva tra soluzioni concrete, pertinenti e comunicate in modo efficace con il coinvolgimento dei portatori di interessi, da un lato, e la qualità dell'innovazione, dall'altro. L'analisi di correlazione svolta dalla Corte e i dati sottostanti relativamente al campione di 70 progetti sono disponibili sulla piattaforma di dati aperti ([allegato III](#)).

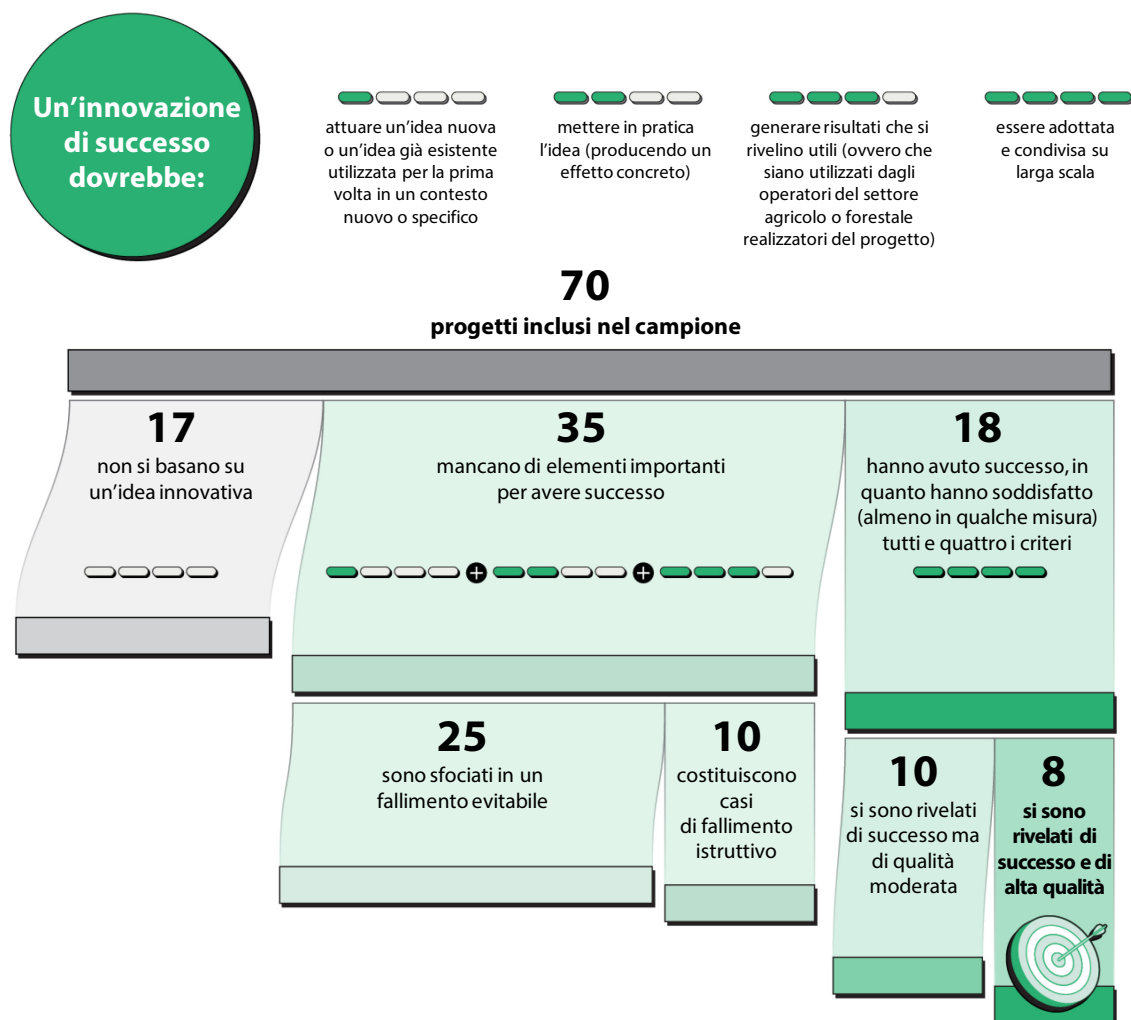
Fonte: Corte dei conti europea, sulla base del campione di progetti considerato.

Oltre la metà dei progetti non è stata in grado di produrre innovazioni di successo

Circa un quarto dei progetti non ha testato una potenziale innovazione

- 34** Gli orientamenti della Commissione sull'attuazione dei progetti dei GO descrivono un'innovazione di successo in campo agricolo come un'idea nuova oppure un'idea già esistente che viene utilizzata per la prima volta in un contesto specifico, che è messa in pratica, che si rivela utile e che è adottata su vasta scala. Sulla base di queste quattro caratteristiche, la Corte ha valutato la qualità dell'innovazione dei 70 progetti inclusi nel campione. I dettagli della valutazione sono presentati nell'*allegato II* e riassunti nella *figura 5*.

Figura 5 | Solamente un quarto circa dei progetti ha mostrato di possedere, in una certa misura, tutte e quattro le caratteristiche che contraddistinguono un'innovazione di successo



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base del campione di progetti considerato.

35 La Corte ha rilevato che 18 progetti possedevano, almeno in parte, tutte e quattro le caratteristiche alla base di un'innovazione di successo. Di tali progetti, otto hanno generato un'innovazione di alta qualità: le idee innovative sono state attuate e i risultati, oltre a continuare a essere utilizzati oggi, sono stati moltiplicati o hanno trovato un'applicazione più estesa. Tali progetti si basavano su una chiara esigenza di interesse più ampio, miravano al raggiungimento di effetti concreti e coinvolgevano attivamente gli utenti finali della soluzione prevista. Il riquadro 5 fornisce un esempio di un progetto di successo che ha prodotto un'innovazione di alta qualità. I risultati dei restanti 10 progetti che hanno generato un'innovazione di successo sono attualmente utilizzati soltanto dai relativi partecipanti, ma la loro divulgazione è stata tale da poterne facilitare un uso diffuso in futuro.

Riquadro 5

Esempio di un progetto che ha generato un'innovazione di alta qualità

In Polonia alcuni ricercatori universitari avevano constatato che il settore vitivinicolo polacco, sempre più rinomato, continuava ad utilizzare metodi di coltivazione obsoleti e tecniche manuali di imbottigliamento del vino. In collaborazione con 16 produttori, i ricercatori hanno creato un progetto volto a un generale miglioramento della qualità del vino prodotto, sfruttando pratiche già esistenti che non erano utilizzate dai produttori di vino polacchi. Il progetto ha compreso:

- a) verifiche sul campo e prove di laboratorio al fine di individuare le migliori varietà di uva per ciascun vigneto;
- b) la creazione di una linea di imbottigliamento mobile (cfr. di seguito) che prevede un processo di imbottigliamento standardizzato con l'utilizzo di azoto;
- c) lo sviluppo di un marchio comune per la vendita del vino prodotto a livello locale e l'individuazione di sinergie per la distribuzione e la vendita collettiva.



Il progetto è stato attuato con successo: i produttori di vino hanno visto un aumento dei raccolti, una diminuzione dei costi e, grazie a una commercializzazione collaborativa e di migliore qualità, sono stati in grado di stipulare contratti a lungo termine per rifornire grandi catene di distribuzione. Soluzioni di questo tipo sono state adottate anche da altri piccoli produttori di vino in tutta la Polonia.

36 Dei 70 progetti inclusi nel campione 17 non hanno prodotto alcuna innovazione poiché non erano fondati su idee innovative.

- Otto erano progetti standard dimostrativi, di cooperazione o di sviluppo rurale di altro tipo che avrebbero potuto essere finanziati attraverso altre misure del PSR e non erano mirati alla creazione di una soluzione innovativa.
- I restanti nove progetti non riguardavano un'idea innovativa (vale a dire un'idea nuova oppure un'idea già esistente che veniva utilizzata per la prima volta in un contesto specifico).

Il riquadro 6 fornisce un esempio di progetti che non hanno testato un'idea volta all'innovazione.

Riquadro 6

Esempio di progetti focalizzati sulla cooperazione ma non sull'innovazione

In Polonia, 2 dei 10 progetti inclusi nel campione della Corte riguardavano esclusivamente la creazione di filiere corte standard: i costi connessi si riferivano principalmente all'acquisto di furgoni per le consegne. Per tali progetti, non è stata ritenuta necessaria né è stata svolta alcuna valutazione del carattere innovativo della proposta.

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base del campione di progetti considerato.

Per circa un terzo dei progetti selezionati vi erano poche probabilità di riuscire a produrre innovazioni concrete

37 Dei 53 progetti basati su un'idea innovativa, 35 non hanno portato a un'innovazione di successo poiché non possedevano almeno una delle altre tre caratteristiche fondamentali per essere classificati come tali: un'idea deve essere messa in pratica, rivelarsi utile ed essere adottata su vasta scala. Per 25 progetti, era evidente fin dalla fase di pianificazione che le probabilità di riuscire a generare innovazioni concrete erano scarse poiché:

- a) non vi era un piano per produrre un effetto concreto;
- b) non perseguivano soluzioni che potessero essere adottate su vasta scala;
- c) realisticamente non avrebbero potuto generare effetti concreti prima della conclusione del progetto.

Tali progetti avrebbero potuto essere esclusi a fronte di processi di selezione concepiti meglio. I restanti 10 progetti costituiscono esempi di fallimento istruttivo poiché hanno testato un'idea valida senza portare, in ultima istanza, ad alcuna innovazione, principalmente a causa dei rischi intrinseci di iniziative di questo tipo.

38 Dei 25 progetti che non hanno prodotto un'innovazione di successo e che non hanno costituito un esempio di fallimento istruttivo, sei non hanno generato alcun effetto concreto. Fin dall'inizio tali progetti avevano previsto di concludere il proprio lavoro con il concepimento di un concetto, un modello o un piano teorici per un'innovazione futura (per un esempio, cfr. [riquadro 7](#)).

Riquadro 7

Esempio di un progetto non inteso a produrre alcun effetto concreto

L'obiettivo di un progetto nei Paesi Bassi era sviluppare per la prima volta, sulla base di un'analisi della situazione esistente al momento, un piano d'azione per pratiche agricole sostenibili nelle torbiere della regione in questione. A sostegno del piano d'azione, il progetto includeva l'elaborazione di una documentazione relativa a nove settori prioritari che dovevano essere interessati da altrettanti progetti futuri di attuazione nell'ambito del PEI-AGRI. Il progetto non prevedeva alcuna attuazione pratica.

Dei nove settori prioritari enucleati, solo cinque sono stati trasformati in piani o descrizioni di progetto. Non è stata invece prodotta alcuna documentazione per i restanti quattro, ai quali si è messo fine anticipatamente per mancanza di interesse nel loro proseguimento da parte del GO.

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base del campione di progetti considerato.

- 39** La Corte ha inoltre riscontrato che per 13 progetti su 25 le attività pianificate erano definite in modo talmente restrittivo che l'innovazione prodotta si sarebbe rivelata utile solo per i membri del GO, in quanto le attività di progetto rispondevano alle esigenze specifiche o di nicchia di questi ultimi (*riquadro 8*).

Riquadro 8

Esempi di progetti con esigenze specifiche o di nicchia

L'obiettivo di un progetto nei Paesi Bassi era elaborare, in collaborazione con un agricoltore e un'amministrazione comunale, un modo innovativo per riconvertire edifici un tempo adibiti ad attività agricole. I piani di progetto erano stati calibrati sulle esigenze specifiche dell'agricoltore interessato e in nessuna misura l'innovazione prodotta in tale contesto poteva essere facilmente trasferita ad altri agricoltori.

In Spagna (Andalusia) un progetto mirava a migliorare il consumo idrico ed energetico di uno stabilimento di trasformazione del latte di capra e a promuovere una diversificazione dei relativi prodotti. La Corte ha constatato che il progetto ha aiutato l'impresa ad ammodernare l'infrastruttura e a ridurre il consumo idrico ed energetico. Tuttavia, gli strumenti e i modelli erano stati calibrati per l'infrastruttura di quella specifica impresa e non potevano essere utilizzati in altri contesti. In aggiunta a ciò, il progetto non è riuscito a sviluppare nuovi prodotti a base di latte di capra, al contrario di quanto inizialmente previsto.

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base del campione di progetti considerato.

40 Per sette dei 13 progetti con un'esigenza specifica o di nicchia, era evidente fin dall'inizio che l'innovazione probabilmente non sarebbe stata adottata su più vasta scala. Tutti questi casi riguardavano innovazioni relative a prodotti e i rispettivi piani di progetto non avevano previsto test o analisi di mercato. Tali progetti includevano ad esempio lo sviluppo di:

- un nuovo tipo di burro con una durata di conservazione più lunga e che fosse più facile da spalmare, nonché di un succo di mela a polpa rossa con proprietà benefiche per la salute (Polonia);
- uno spuntino sano a base di frutta e nuovi prodotti lattiero-caseari a base di latte di capra (Spagna).

I prodotti sviluppati nell'ambito di tali progetti non sono mai stati messi in commercio né sottoposti a prove di mercato, in quanto era evidente che non potevano essere prodotti a costi ragionevoli.

41 I due progetti polacchi rispondenti a esigenze di nicchia (paragrafo 40) hanno comportato cospicui investimenti in attrezzature (come linee e macchinari di produzione), da cui i membri del GO hanno tratto pieno vantaggio una volta ultimato il progetto. In linea con le norme UE relative al mercato interno, i costi ammissibili di tali investimenti in progetti di ricerca e sviluppo dovrebbero essere limitati al costo di ammortamento corrispondente alla durata del progetto. Poiché il rimborso indebito degli investimenti è stato causato da una norma applicata a livello nazionale, la Corte ha riscontrato che in Polonia otto dei 10 progetti inclusi nel campione hanno ricevuto finanziamenti superiori al dovuto (*riquadro 9*). Tali casi rappresentano un costo-opportunità poiché avrebbero potuto essere finanziati altri progetti più innovativi.

Riquadro 9

Esempio di un progetto i cui fondi sono stati spesi principalmente in investimenti di capitale piuttosto che in innovazione

Un progetto in Polonia prevedeva l'attuazione di una tecnologia innovativa per il trattamento delle acque di un sistema di irrigazione a ciclo chiuso in una piantagione di mirtilli rossi. Il 92 % dei costi di progetto erano costituiti da costi d'investimento pari a 1,5 milioni di euro per lo sviluppo di una nuova piantagione di mirtilli rossi con un tasso di aiuto pubblico del 50 %. Il beneficiario ha ricevuto 750 000 euro a titolo di rimborso dei costi d'investimento.



I costi di ammortamento corrispondenti alla durata del progetto ammontavano a soli 94 000 euro e il rimborso avrebbe dovuto perciò essere limitato a 47 000 euro. Ciò significa che all'incirca 700 000 euro del sostegno dell'UE sono stati destinati a investimenti di capitale e non all'innovazione, il che costituisce una violazione delle norme dell'Unione.

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base del campione di progetti considerato.

- 42** La Corte ha altresì riscontrato che cinque dei 13 progetti specifici o di nicchia sarebbero stati realizzati, in tutto o in parte, anche in assenza di una sovvenzione (una situazione nota come “effetto inerziale” – [riquadro 10](#)). Tali casi rappresentano un costo-opportunità poiché avrebbero potuto essere finanziati più progetti innovativi.

Riquadro 10

Esempi di beneficiari di progetti specifici che hanno utilizzato i fondi pubblici a proprio vantaggio

Tra i beneficiari dei progetti finanziati dal PEI-AGRI summenzionati si annoverano:

- a) nei Paesi Bassi: una cooperativa, leader mondiale nella produzione di ingredienti a base di patate, che ha dichiarato un fatturato annuo fino a 1 miliardo di euro e utili per milioni di euro durante il periodo del progetto;
- b) in Spagna: una grande impresa, produttrice di un tipico vino spumante spagnolo e di proprietà di una società americana di private equity, che ha dichiarato utili annui per circa 100 milioni di euro durante il periodo del progetto;
- c) in Polonia: una grande multinazionale nel settore alimentare, che ha dichiarato utili per circa 100 milioni di euro durante il periodo del progetto.

Tutti i progetti realizzati miravano a fornire soluzioni moderne a un'impresa specifica che era già in grado di finanziarle con fondi propri. Nessuno di questi beneficiari ha condiviso i risultati dei progetti, il che significa che i fondi pubblici sono stati utilizzati per rafforzare grandi imprese private e non per apportare vantaggi al settore più in generale.

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base del campione di progetti considerato.

- 43** Infine, tra i 25 progetti che non hanno ottenuto risultati positivi e il cui fallimento avrebbe potuto essere evitato, la Corte ha riscontrato che tre non hanno avuto una durata sufficiente per permettere lo svolgimento di tutto il lavoro necessario a generare l'innovazione prevista, come illustrato nel [riquadro 11](#). Tali progetti non avrebbero potuto generare un'innovazione di successo a causa del disallineamento tra gli obiettivi pianificati e la durata del progetto.

Riquadro 11

Esempi di progetti i cui obiettivi non erano allineati alla durata

In Polonia, la Corte ha esaminato un progetto biennale volto alla creazione di un'applicazione decisionale basata su modelli di apprendimento automatico che utilizzano l'intelligenza artificiale, denominati reti neurali. Il processo di sviluppo di queste reti richiede solitamente oltre cinque anni. Nonostante il progetto sia stato completato alla fine del 2022, l'applicazione è tuttora in fase di sviluppo. La Polonia ha concesso sostegno a progetti della durata massima di tre anni e, solo in casi eccezionali, di cinque anni.

In Spagna (Andalusia), due organizzazioni di produttori di olio d'oliva hanno realizzato un progetto biennale volto a dimostrare la maggiore convenienza economica degli oliveti intensivi rispetto a quelli tradizionali, persuadendo gli agricoltori a intensificare la produzione. La metà dei costi del progetto ha coperto la rimozione di 50 ettari di oliveti tradizionali e la loro sostituzione con quelli intensivi. Tenendo conto del fatto che un oliveto appena piantato produce i primi frutti, seppur in quantità limitata, dopo un periodo che varia dai quattro ai cinque anni e che la piena produzione è raggiunta dopo 10 anni, il progetto ha fornito calcoli dell'utile sul capitale investito e della produttività sulla base di stime già disponibili.

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base del campione di progetti considerato.

L'assenza di concorrenza per i finanziamenti e le deboli procedure di selezione hanno ridotto le potenzialità di innovazione

- 44** Sulla base dell'esame delle disposizioni nazionali nei quattro Stati membri visitati, la Corte ha individuato diversi fattori per cui oltre la metà dei progetti inclusi nel campione aveva poche probabilità di portare a innovazioni.
- 45** In primo luogo, gli auditor hanno riscontrato una scarsa concorrenza tra i progetti per l'ottenimento di finanziamenti PEI-AGRI. Per questo partenariato, gli Stati membri devono attenersi a una procedura competitiva per la selezione dei progetti, durante la quale le domande sono valutate in base a diversi criteri e poi classificate per individuare le migliori proposte. In tutti e quattro gli Stati membri inclusi nel campione, gli inviti a presentare progetti hanno ricevuto un numero considerevole di proposte. Ad esempio, in Francia (Normandia) solo cinque delle 150 proposte ricevute nel periodo 2014-2022 sono state respinte durante il processo di selezione. Di queste, quattro erano state sottoposte per il primo invito a presentare progetti, quando tale misura costituiva ancora una novità sia per i richiedenti che per l'autorità di gestione. In Spagna, nei Paesi Bassi e in Polonia, la dotazione finanziaria per la misura di cooperazione, che copriva i costi del PEI-AGRI nei PSR 2014-2022, è stata aumentata più volte a seguito della decisione delle autorità di gestione di allentare la pressione sulla selezione.
- 46** In secondo luogo, la Corte ha osservato che il carattere innovativo di una proposta di progetto (ad esempio quando veniva testata un'idea nuova o un'idea esistente in un nuovo contesto) non ha rappresentato un criterio decisivo per la selezione dei progetti in nessuno dei quattro Stati membri inclusi nel campione. Ad esempio, venivano considerate come innovazioni operazioni quali testare o acquistare attrezzature o macchinari nuovi disponibili sul mercato. nonostante gli orientamenti della Commissione sul PEI-AGRI indicassero agli Stati membri di escludere dal sostegno azioni di questo tipo. Nel caso della Polonia, ciò ha comportato anche il versamento ai GO di aiuti significativi per gli investimenti di capitale, nonostante finanziare i costi delle immobilizzazioni oltre l'ammortamento nel corso del progetto sia una violazione delle norme dell'UE.

- 47** Due dei quattro Stati membri (Francia e la Polonia) hanno scelto di rendere il carattere innovativo un criterio di ammissibilità per le proposte di progetti. In Polonia, l'autorità di gestione considera un'idea di progetto innovativa qualora il potenziale beneficiario riesca a ottenere un parere favorevole sul suddetto carattere innovativo da parte di un'università o di un istituto di ricerca. Tale processo non è stato applicato in modo trasparente e ha causato conflitti di interesse: l'istituto di ricerca, essendo remunerato per tale certificazione, era poco incentivato a produrre un parere negativo. Nei casi in cui gli Stati membri hanno incluso tra i criteri di selezione il carattere innovativo, quest'ultimo non ha sempre avuto un peso sufficiente ad assicurare che i progetti con un carattere innovativo basso o marginale fossero esclusi dal finanziamento, come illustrato nel [riquadro 12](#).

Riquadro 12

Esempi di casi in cui il carattere innovativo di una proposta di progetto ha ricoperto un ruolo soltanto secondario nel processo di selezione

In Spagna (PSR nazionale) i progetti possono ottenere fino a 10 punti su 100 per il "grado di innovazione", di cui quattro possono essere assegnati per il potenziale innovativo e sei per la fattibilità.

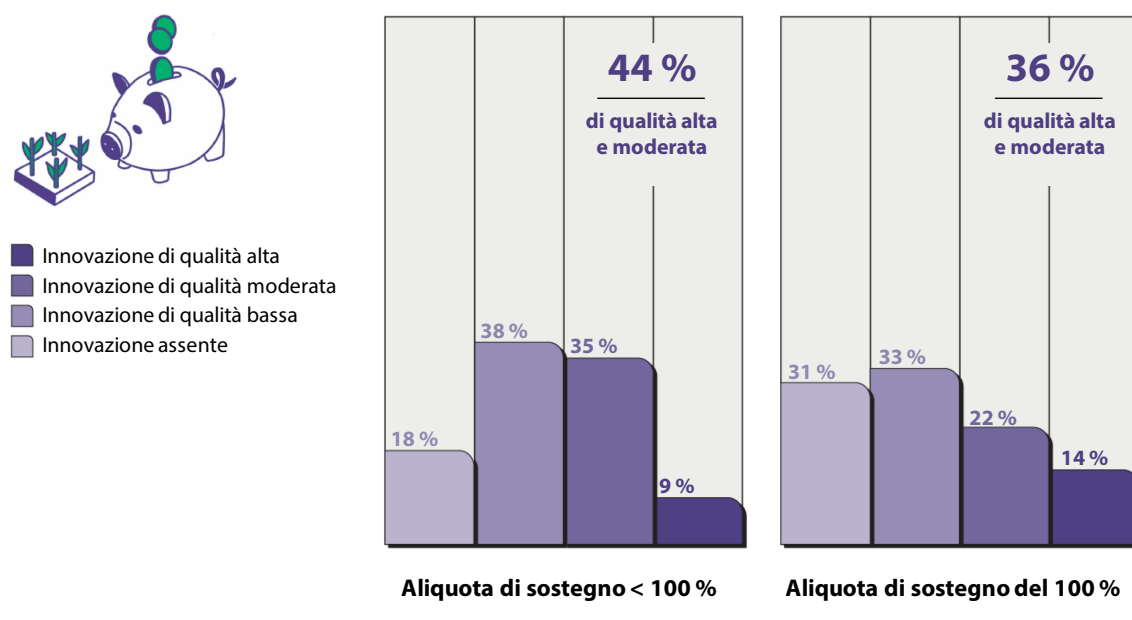
In Francia (Normandia), i progetti possono ottenere fino a 30 punti su 170 per il "grado di innovazione". Il criterio adottato valutava separatamente se la proposta di progetto era legata a un'innovazione tecnica, tematica o organizzativa, assegnando 10 punti a ciascun tipo. I progetti superavano il processo di selezione solo se ottenevano un minimo di 50 punti e se il loro carattere innovativo era ritenuto sufficiente, senza tuttavia precisare che cosa si intendesse per "sufficiente" o fissare una soglia minima.

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base del campione di progetti considerato.

- 48** In terzo luogo, anche quando sono definiti, i criteri relativi alla potenziale "utilità dei risultati" e alla loro "applicazione su più vasta scala" hanno ricoperto un ruolo soltanto secondario nel processo di selezione. Nei quattro Stati membri la Corte ha osservato che il processo di selezione non si era concentrato sulla valutazione della potenziale capacità di ottenere risultati concreti in grado di portare a innovazioni adottate su vasta scala. Ad esempio, sebbene la Francia (Borgogna-Franca Contea) preveda criteri di valutazione per la "trasferibilità dei risultati agli utenti finali" e la "riproducibilità dei risultati", a questi non è stata attribuita una ponderazione sufficiente a favorire i progetti con un potenziale di moltiplicazione o di applicazione più estesa.

49 Infine, in base all'analisi del regolamento (UE) 1305/2013, la Corte ha osservato che, a differenza di molte altre misure dei PSR, quella di cooperazione non escludeva alcuna categoria di costo a livello dell'UE e gli Stati membri potevano decidere di chiedere un rimborso dei costi di progetto fino al 100 %. Dei 70 progetti inclusi nel campione, 36 in tutto sono stati completamente rimborsati per i costi ammissibili (in media pari a 322 000 euro), il che significa che i membri del GO non hanno dovuto sostenere alcun rischio finanziario legato alle attività svolte. La Corte ha riscontrato che la concessione dell'aliquota massima del sostegno non ha generato maggiore innovazione (*figura 6*).

Figura 6 | A un sostegno maggiore non corrisponde una maggiore innovazione



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base del campione di progetti considerato.

I risultati dei progetti spesso non sono divulgati o utilizzati

50 La creazione di una cultura dell'innovazione che possa portare a un'agricoltura più competitiva e sostenibile richiede meccanismi efficaci per divulgare i risultati dei progetti e sostenere un'adozione su vasta scala delle soluzioni di successo. Gli auditor della Corte hanno esaminato il modo in cui i progetti inclusi nel campione hanno condiviso le informazioni circa le innovazioni prodotte e come la Commissione e gli Stati membri selezionati hanno sostenuto la divulgazione di tali conoscenze nell'ambito della PAC a vantaggio dell'intero settore.

Sono stati divulgati i risultati di circa la metà dei progetti

51 Dei 53 progetti fondati su un'idea innovativa, 49 coprivano i costi delle attività di comunicazione e divulgazione, ma solo 28 hanno pubblicato i propri risultati e condiviso le conoscenze prodotte. Vi rientravano tutti i 18 progetti in possesso delle quattro caratteristiche fondamentali di un'innovazione di successo: sei hanno prodotto soluzioni adottate nel settore su vasta scala; dieci hanno ottenuto risultati ancora utilizzati dai membri dei GO e, potenzialmente, da altri utenti; due sono giunti alla conclusione che la nuova tecnologia non era adatta al profilo delle aziende agricole partecipanti al GO, ma hanno condiviso informazioni dettagliate circa le aziende agricole che dovrebbero valutare l'uso di tale tecnologia.

52 Le disposizioni della PAC impongono ai GO la divulgazione dei risultati dei progetti realizzati⁵. Sebbene negli [orientamenti agli Stati membri](#) la Commissione abbia affermato che vanno divulgati i risultati concreti che potrebbero rivelarsi utili ad altri, nessuno degli Stati membri inclusi nel campione ha chiaramente comunicato ai GO cosa dovesse essere divulgato con esattezza e a quale scopo. Ciò ha portato i GO a interpretare questo requisito in termini generali come un obbligo a fornire informazioni circa le attività e l'effetto del progetto, senza dover includere ulteriori dettagli sui risultati o sulle conoscenze che ne sono derivati. Se invece lo avessero fatto, ciò avrebbe permesso ad altre parti interessate (come agricoltori, consulenti, ricercatori o autorità pubbliche) di riutilizzare tali risultati o conoscenze. Il [riquadro 13](#) fornisce esempi di progetti che non hanno condiviso pubblicamente le conoscenze generate.

⁵ Articolo 57, paragrafo 3, del [regolamento \(UE\) n. 1305/2013](#).

Riquadro 13

Esempi di progetti che non hanno condiviso pubblicamente le conoscenze generate

L'obiettivo di un progetto nei Paesi Bassi era lo sviluppo di nuove varietà di patate utilizzando tecniche di selezione innovative, incentrate sul miglioramento della resistenza alle malattie e sull'aumento della produzione. Il progetto ha prodotto modelli statistici per selezionare e coltivare le patate, creato degli indicatori per prevedere le proprietà delle nuove varietà e sviluppato sei genomi di riferimento. Tuttavia, nessun risultato è stato reso pubblico. Un membro del GO ha co-pubblicato un articolo scientifico che conteneva soltanto informazioni limitate che non avrebbero permesso ad altre imprese dello stesso settore di trarre vantaggio dalle conoscenze prodotte.

Un progetto in Spagna si è focalizzato sulla ricerca di usi commerciali alternativi per la buccia e il nocciolo degli avocado. Tali parti del frutto rappresentano circa il 40 % del peso totale degli avocado trasformati e sono considerati uno scarto da incenerire o conferire in discarica. Il progetto ha generato conoscenze circa il modo di definire, estrarre e controllare la qualità delle sostanze contenute nel nocciolo e nella buccia nonché su come trasformare tali prodotti di scarto in alimenti per animali, integratori alimentari o principi attivi nei cosmetici. Nessuna delle nuove conoscenze acquisite è stata resa pubblica.

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base del campione di progetti considerato.

- 53** Un'altra ragione alla base della mancata divulgazione dei risultati è che i progetti sono stati studiati per apportare benefici soltanto al GO o addirittura a un unico membro di quest'ultimo, che intendeva sfruttare internamente la soluzione prodotta o commercializzarla una volta concluso il progetto. Solitamente i soggetti coinvolti in tali progetti avevano previsto fin dal principio di non divulgare risultati importanti per riuscire a mantenere un vantaggio competitivo qualora l'innovazione si fosse rivelata un successo (*riquadro 14*). Di 15 progetti di questo tipo, sei avrebbero potuto essere svolti anche in assenza di un sostegno pubblico in quanto i relativi risultati, anche se fossero stati resi pubblici, erano tanto specifici da non poter essere riutilizzati da altri soggetti.

Riquadro 14

Esempio di un progetto i cui risultati non sono stati divulgati per mantenere il vantaggio competitivo

In Francia (Normandia), un progetto del PEI-AGRI ha sviluppato una piattaforma Internet per mettere in collegamento gli agricoltori con fornitori di servizi agricoli. Sono stati utilizzati fondi pubblici per creare una banca dati comprensiva di tutti i fornitori nella regione, dei servizi offerti e del prezzo. Tali finanziamenti sono stati altresì spesi per un calcolatore che avrebbe consentito agli agricoltori di valutare se era economicamente più conveniente acquistare una determinata attrezzatura o invece pagare per il servizio agricolo: veniva così affrontata una problematica comune tra gli agricoltori francesi legata agli alti livelli di indebitamento e all'eccessivo numero di attrezzature possedute.

In ragione del segreto commerciale, alla fine del progetto il GO non ha pubblicato alcuna informazione circa i programmi e le funzioni che erano stati sviluppati. Sebbene il valutatore avesse già rilevato durante la fase di progettazione che i risultati del progetto erano destinati a un uso commerciale, le autorità regionali non hanno intrapreso alcuna misura per assicurare la divulgazione dei risultati significativi. Nella regione manca attualmente un riferimento pubblico relativo ai fornitori nel settore agricolo e ai servizi che offrono.

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base del campione di progetti considerato.

- 54** Tutti e quattro gli Stati membri selezionati per il presente audit hanno sostenuto costi per attività di comunicazione e divulgazione, senza tuttavia operare una distinzione tra le due. Per alcuni progetti inclusi nel campione, i costi di comunicazione e divulgazione erano già stati rimborsati in una fase iniziale quando non erano ancora stati prodotti risultati. Tra i costi rimborsati vi erano anche quelli per lo sviluppo di siti Internet che al termine del progetto cessavano di operare oppure non contenevano alcuna informazione sui risultati raggiunti. All'interno del campione di progetti, la Corte ha rilevato che gli Stati membri erano perlopiù intenti a pagare attività di comunicazione durante l'intero svolgimento del progetto anziché divulgare con efficacia i risultati (*riquadro 15*).

Riquadro 15

Esempio di sostegno alle attività di divulgazione che non ha contribuito all'ampia disponibilità dei risultati

In Spagna, tutti i 10 progetti campionati dal PSR nazionale hanno ricevuto finanziamenti per le attività di divulgazione che ammontavano tra i 40 000 e i 79 000 euro, costituendo fino al 17 % del costo totale del progetto. Tra le attività finanziate vi erano la partecipazione a eventi, l'organizzazione di giornate "porte aperte" e la pubblicazione di articoli (sia in formato cartaceo che online). Tali attività sono state svolte in fasi differenti del progetto, principalmente a livello locale o regionale. Nonostante per tutti i progetti siano state diffuse informazioni circa le attività svolte all'interno di relazioni finali o altri documenti prodotti ("deliverable"), la Corte ha rilevato che solo in sei casi erano divulgati risultati significativi ad uso di terzi. Tra questi, un solo progetto ha trovato un'applicazione più estesa e per altri due progetti le soluzioni prodotte sono tuttora utilizzate, seppur esclusivamente dai membri del GO.

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base del campione di progetti considerato.

Gli Stati membri hanno fatto scarso uso dei risultati dei progetti o delle conoscenze acquisite

- 55** La divulgazione dei risultati dei progetti è essenziale affinché gli Stati membri comprendano quali tipi di progetti sono maggiormente efficaci e adattino di conseguenza la propria attuazione del PEI-AGRI. Tali risultati sono inoltre fondamentali per valutare l'impatto di quest'ultimo sul settore agricolo, in particolare a livello regionale, dove il partenariato costituisce una fonte importante di finanziamenti pubblici. In Francia, nei Paesi Bassi e in Polonia, la Corte ha osservato una generale mancanza di capacità tecniche per la corretta conservazione ed elaborazione dei risultati dei progetti. In alcuni casi gli auditor hanno rilevato che le autorità di gestione non hanno potuto accedere a risultati significativi del progetto poiché, una volta portato a termine, i GO hanno cessato di esistere. Dal momento che le autorità di gestione non hanno sempre fornito una definizione sufficientemente dettagliata di "deliverable" nella convenzione di sovvenzione, i GO non sono stati obbligati a fornirli una volta completato il progetto, e spesso non lo hanno fatto nonostante la loro potenziale utilità (*riquadro 16*).

Riquadro 16

Esempio di mancata opportunità di dare un'applicazione più estesa ai risultati di un progetto



In Spagna (Andalusia) l'obiettivo di un progetto nel settore della frutticoltura era trovare un'alternativa alle candele di paraffina, utilizzate come antigelo nei frutteti. Il progetto mirava a ridurre l'inquinamento e la formazione di nuvole di fumo causati dalle candele. Tra i risultati ottenuti vi sono stati la selezione di fonti di calore più rispettose dell'ambiente e lo sviluppo di metodi per risparmiare il 20 % sui costi della protezione antigelo, ottimizzando la distribuzione delle candele all'interno del frutteto. Ciò potrebbe portare a risparmi notevoli, sia a livello regionale che nazionale, per tutti i produttori attivi in uno dei settori chiave dell'agricoltura spagnola. Sia l'autorità di gestione che l'organismo pagatore hanno ricevuto la relazione finale del progetto, in cui sono descritti in dettaglio l'algoritmo utilizzato per calcolare la distribuzione delle candele e i risparmi ottenuti. Tuttavia, nessuna azione è stata intrapresa al fine di promuovere tale soluzione tra i portatori di interessi.

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base del campione di progetti considerato.

- 56** Nessuno dei quattro Stati membri ha analizzato i risultati dei progetti per promuovere le innovazioni più promettenti a livello regionale o nazionale. Nonostante la PAC offra agli Stati membri la possibilità di utilizzare altri fondi per lo sviluppo rurale allo scopo di divulgare, attraverso formazioni, materiali educativi o servizi di consulenza, conoscenze utili acquisite dai progetti, gli Stati membri ne fanno raramente uso.

- 57** Nelle due regioni francesi visitate dagli auditor sono stati osservati solo tre esempi di GO che, in seguito al completamento dei progetti, hanno organizzato giornate “porte aperte” ed eventi dimostrativi con il sostegno dell’UE. Ciò è accaduto nonostante gli orientamenti della Commissione sul PEI-AGRI abbiano evidenziato che la comunicazione *peer-to-peer* tra agricoltori e silvicoltori, nonché l’inserimento delle innovazioni nei consueti servizi di consulenza costituiscano modi efficaci per moltiplicare i risultati dei progetti di successo o dare loro un’applicazione più estesa.

La mancata divulgazione dei risultati chiave ha limitato la capacità della Commissione di valutare l’efficacia del partenariato europeo per l’innovazione nella politica agricola comune

- 58** I GO erano tenuti a inviare una relazione finale, contenente una sintesi dei risultati dei progetti, alle autorità nazionali o regionali, che dovevano poi inoltrarla alla Commissione. Tuttavia, tale requisito non è stato rispettato in modo sistematico dagli Stati membri. La Corte ha rilevato che la Francia (Borgogna-Franca Contea e Normandia) non ha inviato alla Commissione alcuna informazione riguardo i risultati dei progetti finanziati, mentre quelle inviate da Spagna, Paesi Bassi e Polonia erano soltanto parziali. Sebbene tutti e quattro gli Stati membri abbiano creato banche dati pubbliche per i progetti del PEI-AGRI finanziati nel proprio paese, esse non contenevano alcun dettaglio circa i risultati dei progetti svolti e, in alcuni casi, presentavano informazioni incomplete su questi ultimi.
- 59** Date le carenze nella rendicontazione dei risultati, nella [banca dati della rete PEI dell’UE](#) le informazioni sui progetti sono di scarsa qualità. La rete PEI dell’UE dovrebbe includere gli effetti di tutti i progetti finanziati dal PEI-AGRI nell’intera UE e, per tale motivo, la Commissione ha incoraggiato gli Stati membri a rendere disponibili quanto prima i risultati dei progetti⁶. Tuttavia, la Corte ha riscontrato che gli Stati membri hanno spesso presentato con notevole ritardo il resoconto sui progetti, a volte persino alcuni anni dopo la loro conclusione. Per i 70 progetti inclusi nel campione, gli auditor hanno osservato che la banca dati conteneva informazioni di qualità variabile sugli obiettivi dei progetti e sugli effetti attesi. Tuttavia, mancavano informazioni circa i risultati raggiunti e i “deliverable”. A livello nazionale e regionale, è raro che gli Stati membri rendano pubblici i “deliverable” dei progetti, incluse le relazioni finali.

⁶ Commissione, [Guidelines for data on European Innovation Partnership \(EIP\) Operational Groups](#), ottobre 2023.

- 60** Sono necessari dati esaustivi per tenere traccia delle caratteristiche e dei conseguimenti ottenuti dai partenariati sostenuti dal PEI-AGRI, nonché per determinare quali fattori abbiano concorso alla migliore prestazione. Nella PAC 2014-2022 gli obblighi in materia di comunicazione dei dati per il PEI-AGRI erano definiti nel [quadro comune per il monitoraggio e la valutazione della Commissione](#), in forza del quale gli Stati membri erano tenuti a fornire informazioni annuali su due indicatori di realizzazione soltanto: il numero di progetti sostenuti dal PEI-AGRI della PAC e l'importo del sostegno pubblico ricevuto. Gli auditor hanno rilevato che tali dati non sono stati ritenuti attendibili per due dei quattro Stati membri inclusi nel campione: la Spagna (Catalogna) ha dichiarato 778 progetti quando ne erano stati finanziati solo 282, mentre i Paesi Bassi ne hanno dichiarati 493 invece di 437. La Commissione non era a conoscenza di tali errori di segnalazione.
- 61** Nel quadro comune per il monitoraggio e la valutazione non erano inclusi indicatori di risultato o di impatto, nonostante l'importanza ricoperta da tali indicatori di performance per la valutazione dei risultati raggiunti⁷. La mancanza di dati pertinenti e attendibili ha limitato la capacità della Commissione di valutare il PEI-AGRI.
- 62** La Commissione utilizza le valutazioni dei programmi e degli strumenti dell'UE per apprendere informazioni sulle politiche d'intervento. Tuttavia, per il PEI-AGRI non è stata svolta alcuna valutazione sistematica delle modalità di funzionamento dei GO né dell'impatto che i progetti del periodo 2014-2022 hanno avuto sui quattro obiettivi del PEI-AGRI della PAC. L'unica valutazione ad essere stata svolta risale al 2016, quando nessun progetto PEI-AGRI era ancora stato completato e non erano disponibili risultati. Valutazioni aggiuntive su un numero ridotto di studi di casi preselezionati sono state effettuate nel 2018 e nel 2024. Tali valutazioni non tenevano conto del contributo generale apportato dai progetti al raggiungimento degli obiettivi del PEI-AGRI.
- 63** Le constatazioni della Corte sono coerenti con quelle contenute nella relazione dell'OCSE del 2023 sulle politiche per il futuro dei settori agricolo e alimentare nell'Unione europea (*Policies for the Future of Farming and Food in the European Union*), che ha evidenziato una generale carenza di analisi dei progetti realizzati dai GO nell'ambito del PEI-AGRI e ha sottolineato la necessità di maggiori elementi probatori. Nella relazione si dichiara che, nel caso del PEI-AGRI, sono necessari maggiori elementi per assicurare un circuito di feedback adeguato, con le informazioni e l'analisi delle principali determinanti degli effetti in materia di innovazione in grado di migliorare l'apprendimento dagli interventi e l'applicazione degli assetti e delle pratiche migliori tra i GO.

⁷ [Strumenti per legiferare meglio](#), capitolo 5.

La presente relazione è stata adottata dalla Sezione I, presieduta da Joëlle Elvinger, Membro della Corte, a Lussemburgo nella riunione del 28° gennaio 2026.

Per la Corte dei conti europea



Tony Murphy
Presidente

Allegati

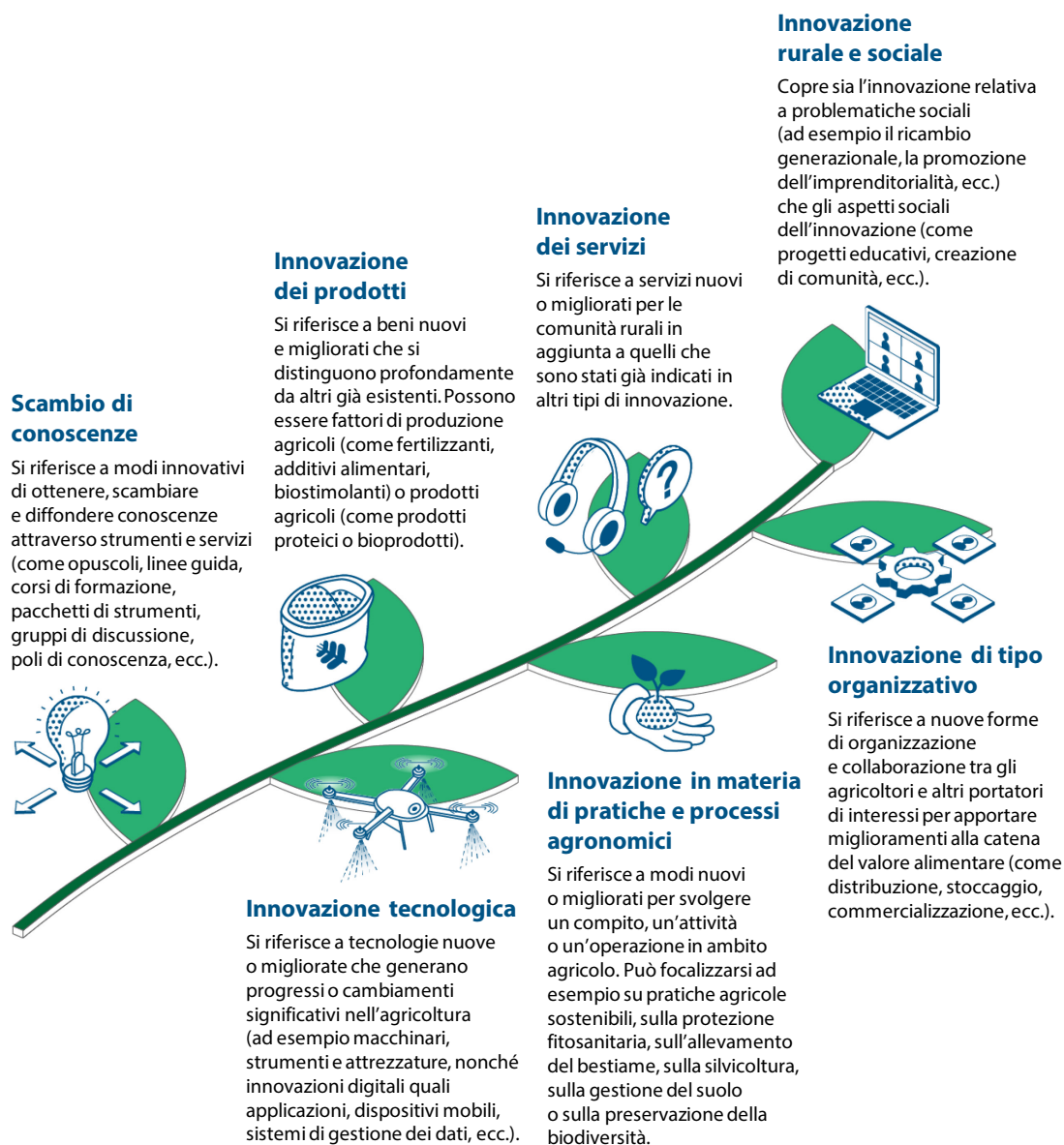
Allegato I – L’audit

Innovazione nell’agricoltura

- 01** L’innovazione svolge un ruolo preminente nelle politiche dell’UE, configurandosi come uno strumento essenziale per il raggiungimento della sostenibilità ambientale, economica e sociale nell’agricoltura. Al contrario di ciò che accade in altri settori, le attività di ricerca e sviluppo in campo agricolo sono finanziate principalmente da fonti pubbliche¹. La politica agricola comune (PAC) costituisce una fonte importante di finanziamenti dell’UE destinati all’innovazione dell’agricoltura nell’Unione, con quasi 1 miliardo di euro di fondi pubblici spesi nel periodo 2014-2022.
- 02** Nonostante la Commissione non abbia adottato una definizione formale di innovazione, in campo agricolo ritiene che un’innovazione di successo sia una qualsiasi idea (un prodotto, servizio, processo di produzione o un nuovo modello organizzativo) che è stata messa in pratica, si è rivelata utile ed è stata adottata su vasta scala. L’innovazione può essere legata a pratiche totalmente nuove oppure all’applicazione di pratiche già esistenti in un nuovo contesto geografico o ambientale. L’innovazione nell’agricoltura copre un’ampia gamma di esigenze in ambito agricolo, forestale e agroalimentare, come illustrato nella [figura 1](#).

¹ OCSE, “Policies for the Future of Farming and Food in the European Union”, *OECD Agriculture and Food Policy Reviews*, 2023.

Figura 1 | Tipi di innovazione nell'agricoltura



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base della classificazione proposta dalla rete europea della PAC nello studio del 2024 sugli effetti ottenuti dai progetti PEI-AGRI della PAC realizzati dai GO.

Il PEI della PAC per la produttività e sostenibilità dell'agricoltura

03 Dal 2014 il partenariato europeo per l'innovazione in materia di produttività e sostenibilità dell'agricoltura (PEI-AGRI) mette a disposizione, nell'ambito della PAC, finanziamenti per l'innovazione concreta dal basso verso l'alto, con l'obiettivo di contribuire a rendere l'agricoltura dell'UE più competitiva e sostenibile. Il PEI-AGRI si propone di rispondere alle esigenze esistenti nell'agricoltura e nella silvicoltura, dalla produzione primaria attraverso l'intera catena del valore.

04 La PAC 2014-2022 ha definito quattro obiettivi generali per il PEI-AGRI²:

- a) promuovere l'uso efficiente delle risorse, la redditività, la produttività, la competitività, la riduzione delle emissioni, il rispetto del clima e la resilienza climatica nel settore agricolo e forestale;
- b) contribuire all'approvvigionamento regolare e sostenibile di prodotti alimentari, mangimi per animali e biomateriali;
- c) migliorare i metodi di tutela dell'ambiente, mitigazione dei cambiamenti climatici e adattamento a essi;
- d) gettare ponti tra la ricerca e le tecnologie di punta, da un lato, e gli agricoltori, i gestori forestali, le comunità rurali, le imprese, le organizzazioni non governative e i servizi di consulenza, dall'altro.

05 Nel perseguire tali quattro obiettivi, il PEI-AGRI della PAC doveva altresì³:

- migliorare l'adozione e l'efficacia di strumenti relativi all'innovazione, nonché i collegamenti tra di essi;
- promuovere l'attuazione rapida e su vasta scala di soluzioni innovative;
- favorire una maggiore connessione tra la ricerca e la pratica agricola per colmare il divario tra i due settori, nonché informare la comunità scientifica sul fabbisogno di ricerca nel settore agricolo.

² Articolo 55 del [regolamento \(UE\) n. 1305/2013](#).

³ Considerando 44 e articolo 55 del [regolamento \(UE\) n. 1305/2013](#).

Il meccanismo di attuazione del PEI-AGRI della PAC basato sui progetti

06 La PAC 2014-2022 ha creato un quadro a livello dell'UE per il PEI-AGRI che concedeva agli Stati membri notevole flessibilità circa le modalità di attuazione di quest'ultimo. Il PEI-AGRI era incluso nella misura di sviluppo rurale per la promozione della cooperazione all'interno del settore agricolo e ha operato come illustrato di seguito.

- 1) I portatori di interessi formavano un gruppo operativo (GO) per la realizzazione di un progetto. Proponevano un piano di progetto alle autorità nazionali e regionali, delineando la propria idea innovativa, i risultati previsti e il contributo atteso al miglioramento della produttività e della gestione sostenibile delle risorse.
- 2) Se il progetto veniva selezionato, i membri del GO lo realizzavano, divulgandone i risultati in particolare a livello dell'Unione attraverso la rete PEI dell'UE (paragrafo 09).

I progetti dei GO dovevano essere basati sul modello interattivo di innovazione. I GO dovevano essere composti da almeno due membri aventi conoscenze complementari; non vi era alcun obbligo di includere operatori del settore, quali agricoltori o silvicoltori. I membri del GO dovevano adottare decisioni congiunte e collaborare nell'attività creativa per l'intera durata del progetto allo scopo di sviluppare soluzioni innovative ai problemi pratici degli agricoltori.

07 Il finanziamento della PAC per il PEI-AGRI nell'ambito della misura di cooperazione copriva sia la formazione dei GO che l'attuazione dei progetti di innovazione. Assicurava il rimborso di tutti i costi sostenuti, ad esempio per gli studi preliminari, l'elaborazione del piano di attuazione, la gestione del GO e la promozione del progetto. Gli Stati membri potevano finanziare il PEI-AGRI sia attraverso la sola misura di cooperazione sia combinando quest'ultima con altre misure di sviluppo rurale (volte, ad esempio, all'acquisto o al noleggio di attrezzature e macchinari nuovi, oppure allo sviluppo di applicazioni software o di aziende agricole e imprese commerciali).

08 Gli Stati membri potevano scegliere se includere o meno il PEI-AGRI nei propri programmi di sviluppo rurale. Erano incoraggiati a definire obiettivi specifici per tale strumento, focalizzandosi sulle proprie esigenze in termini di innovazioni agricole e forestali. Potevano altresì decidere di limitare il PEI-AGRI a specifici temi prioritari a livello nazionale o regionale oppure di finanziare per lo più iniziative sviluppate localmente per soddisfare le esigenze a tale livello. Spettava agli Stati membri selezionare i progetti di innovazione, determinando anche i criteri di ammissibilità e selezione, nonché fissare il livello del sostegno pubblico, che poteva coprire fino al 100 % delle spese ammissibili.

Divulgazione dei risultati dei progetti – una componente essenziale del PEI-AGRI della PAC

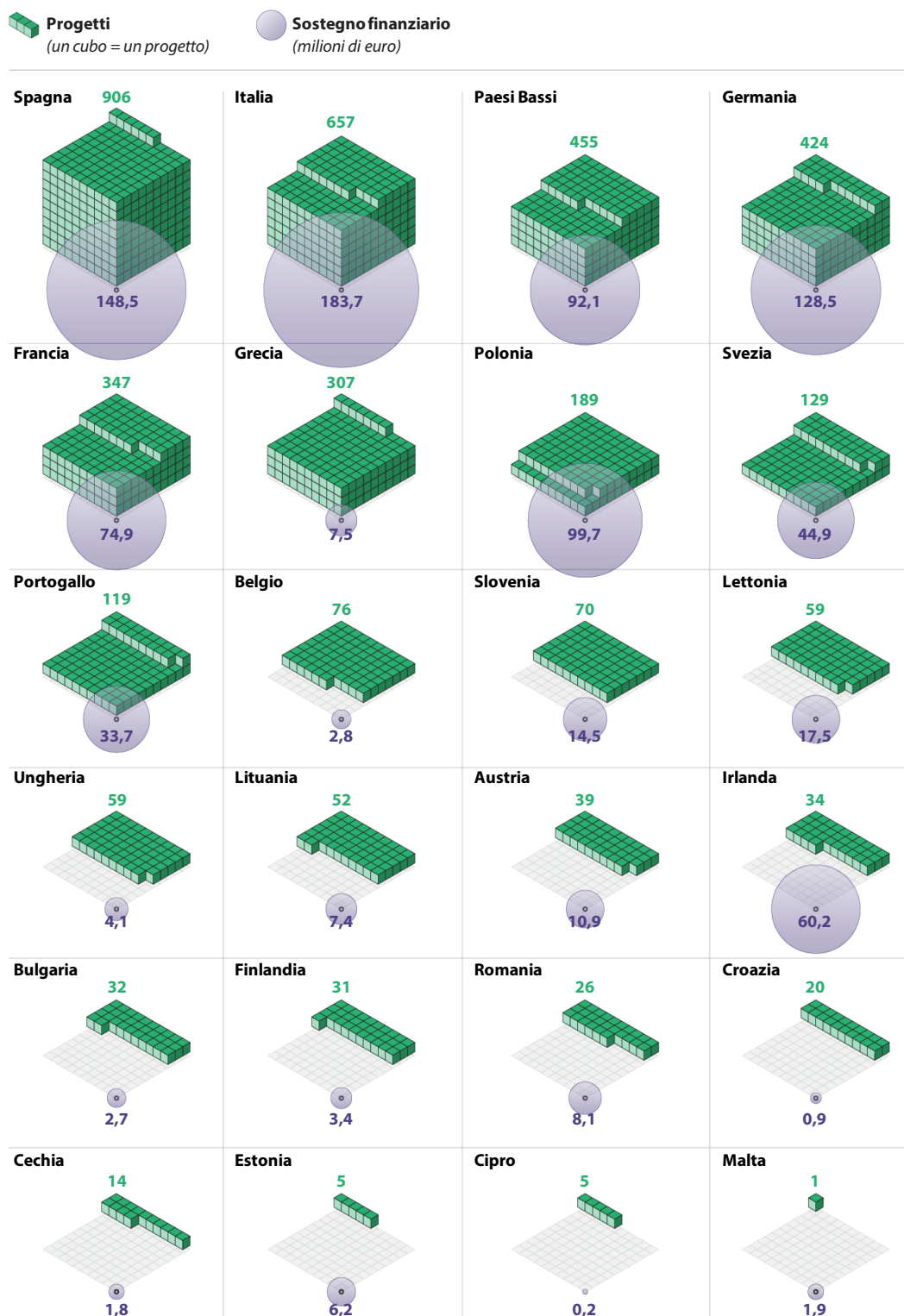
- 09** Al fine di assicurare che l'intero settore agricolo traesse vantaggio dai risultati dei singoli progetti, i GO dovevano divulgare su vasta scala le proprie conclusioni all'interno della comunità agricola, in particolare attraverso la rete PEI dell'UE. Istituita dalla Commissione nel 2013, la rete aveva il compito di facilitare l'adozione su più larga scala delle innovazioni attraverso uno [specifico sito Internet](#), una banca dati relativa ai progetti PEI-AGRI e l'organizzazione di eventi. Anche gli Stati membri potevano creare reti PEI ai fini di una maggiore divulgazione dei risultati del PEI-AGRI a livello nazionale.
- 10** La rete PEI dell'UE è inoltre responsabile di informare i portatori di interessi circa il fabbisogno di innovazione nell'agricoltura e le più recenti ricerche svolte in materia, nonché di sostenere la composizione dei GO. Tutto ciò era ottenuto attraverso:
- a) eventi tematici;
 - b) materiale di comunicazione;
 - c) gruppi di riflessione, composti da esperti del settore provenienti da tutta l'UE e incentrati su specifici settori prioritari (come agricoltura di precisione, agroecologia, fertilizzazione e digitalizzazione).

Entro la fine del 2024 erano stati creati 55 gruppi di riflessione.

Il finanziamento del PEI-AGRI della PAC

- 11** Nell'ambito della PAC 2014-2022, tutti gli Stati membri ad eccezione del Lussemburgo avevano pianificato il sostegno al PEI-AGRI a livello nazionale. Tuttavia, non sono stati attuati progetti PEI-AGRI in tutti gli Stati membri o in tutte le regioni. Entro la fine del 2024, 87 programmi di sviluppo rurale (PSR) su 114 avevano fornito ai GO un sostegno finanziario pari a 1 miliardo di euro, cofinanziato dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e da fondi nazionali. La [figura 2](#) illustra per ogni Stato membro il sostegno pubblico erogato e il numero di progetti finanziati.

Figura 2 | Sostegno pubblico erogato e numero di progetti PEI-AGRI finanziati nel periodo 2014-2022



Nota: la Danimarca e la Slovacchia non avevano dichiarato alcuna spesa entro la fine del 2024. Il Lussemburgo non aveva incluso il PEI-AGRI nel proprio PSR per il periodo 2014-2022. La spesa corrisponde a quanto riferito dagli Stati membri fino alla fine del 2024. Il numero dei progetti corrisponde a quanto dichiarato fino a ottobre 2025. Stando alle norme in materia di bilancio, i progetti selezionati nell'ambito della PAC 2014-2022 possono essere attuati fino al 2025.

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base delle relazioni annuali di attuazione per il 2024.

12 Nell'ambito della PAC 2023-2027, la promozione delle conoscenze e dell'innovazione in campo agricolo è diventata un obiettivo trasversale. Gli Stati membri hanno stanziato 1,6 miliardi di euro per i progetti dei GO all'interno dei propri piani strategici della PAC. I precedenti quattro obiettivi generali del PEI-AGRI (paragrafo **04**) sono integrati nei 10 obiettivi strategici principali della PAC 2023-2027. Il meccanismo di attuazione del PEI-AGRI della PAC rimane sostanzialmente invariato a livello dell'UE. Tuttavia, alcune caratteristiche chiave coperte dagli orientamenti della Commissione nella PAC 2014-2022 sono state trasferite nel quadro giuridico della PAC 2023-2027: il modello interattivo di innovazione; l'enfasi su processi decisionali collaborativi e sulla co-creazione tra i membri del GO; maggiore attenzione alle esigenze degli agricoltori; il requisito di conoscenze complementari all'interno del GO. La rete europea del PEI è stata integrata nella più ampia rete europea della PAC.

Ruoli e responsabilità

13 La direzione generale dell'Agricoltura e dello sviluppo rurale della Commissione (DG AGRI) è responsabile dell'istituzione e della gestione del PEI-AGRI a livello dell'UE. Ha fornito orientamenti agli Stati membri su come integrare il PEI-AGRI nei propri PSR e piani strategici della PAC; inoltre è responsabile del monitoraggio e della valutazione dell'attuazione del PEI-AGRI in tali paesi. La DG AGRI definisce altresì il mandato della rete PEI dell'UE e ha il compito di fare in modo che ne siano raggiunti gli obiettivi.

14 Nel quadro della gestione concorrente, gli Stati membri sono responsabili dell'istituzione e della gestione del PEI-AGRI all'interno delle proprie strategie nazionali per l'agricoltura (i PSR per il periodo 2014-2022 e i piani strategici della PAC per il periodo 2023-2027), in linea con le esigenze di innovazione dei rispettivi settori agricoli. Le autorità nazionali o regionali organizzano inviti a presentare progetti nell'ambito del PEI-AGRI, selezionano quelli da finanziare, ne controllano l'attuazione e valutano i relativi risultati.

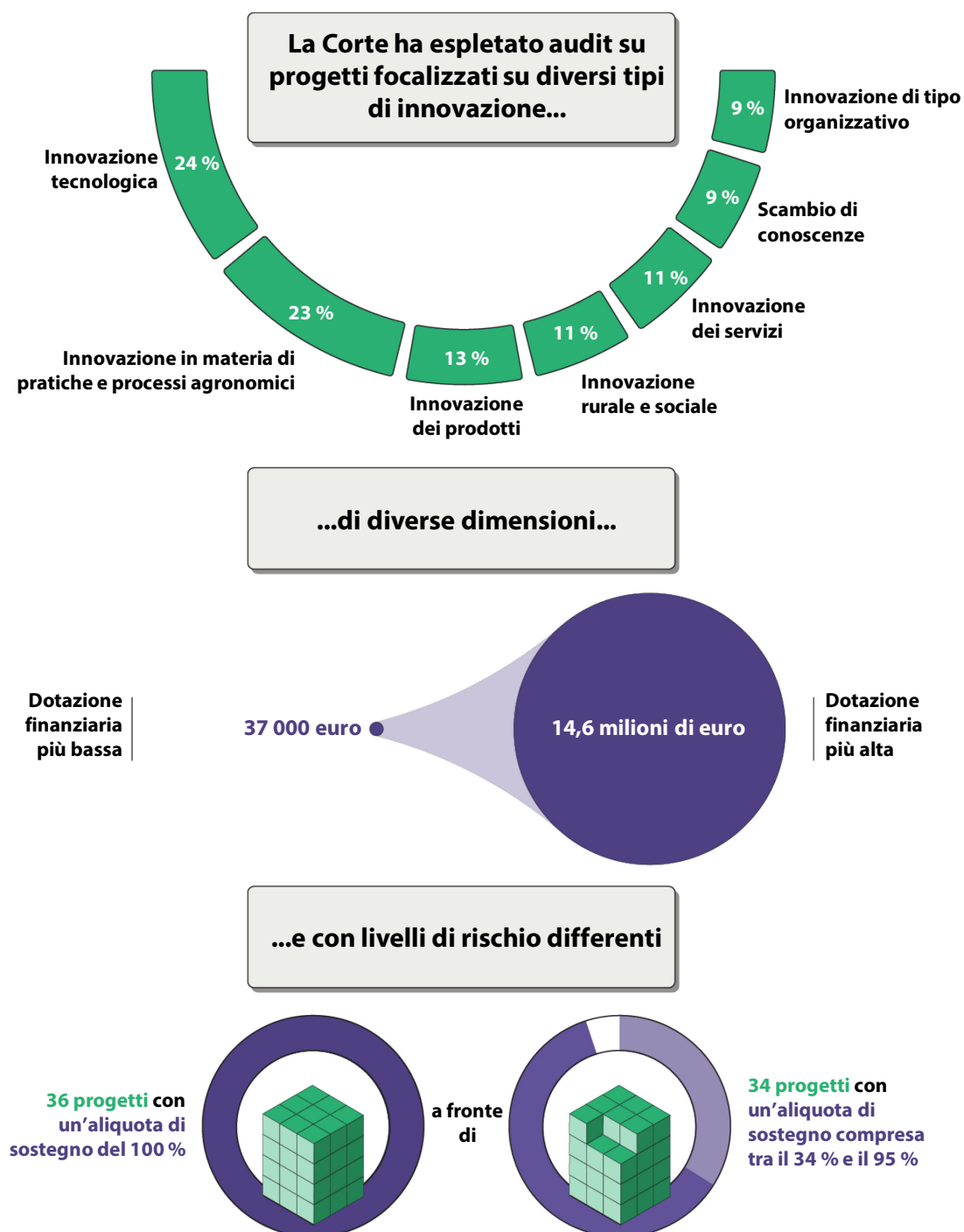
15 Spetta ai GO proporre e realizzare progetti di innovazione in linea con il piano di progetto approvato. Questi devono altresì divulgare i risultati dei propri progetti (principalmente attraverso la rete PEI dell'UE), incluse tutte le conoscenze generate nel settore trattato⁴.

⁴ Articolo 57, paragrafo 3, del [regolamento \(UE\) n. 1305/2013](#).

Estensione e approccio dell'audit

- 16** Scopo del presente audit era valutare se il PEI-AGRI della PAC avesse apportato un contributo significativo in termini di innovazioni all'agricoltura dell'UE grazie all'attuazione di progetti da parte dei GO. La Corte ha verificato se:
- 1) i progetti finanziati fossero sufficientemente incentrati sulle esigenze di innovazione degli agricoltori;
 - 2) gli Stati membri avessero selezionato progetti che hanno prodotto innovazioni;
 - 3) i risultati dei progetti siano stati divulgati e utilizzati al fine di promuovere un'adozione su più vasta scala delle innovazioni e migliorare il PEI-AGRI nel corso del tempo.
- 17** La Corte ha deciso di espletare un audit in questo settore in ragione della crescente importanza dell'innovazione per il conseguimento di un settore agricolo sostenibile e competitivo. Questo è il primo audit espletato dalla Corte sul contributo apportato dal PEI-AGRI all'innovazione nell'agricoltura dell'Unione.
- 18** L'audit si è concentrato sulle spese del PEI-AGRI nell'ambito della misura di sviluppo rurale per la promozione della cooperazione nel settore agricolo e forestale dal 2014 al 2022. Le entità controllate sono state la DG AGRI e quattro Stati membri (Spagna, Francia, Paesi Bassi e Polonia), dove gli auditor hanno analizzato un totale di sette PSR. Tale selezione rifletteva l'importo della spesa del PEI-AGRI, il numero di progetti di innovazione realizzati e l'obiettivo di coprire dispositivi sia regionali che nazionali. Pur costituendo un'altra fonte importante di finanziamento per l'innovazione nell'agricoltura, Orizzonte 2020 non è stato incluso nel presente audit in ragione del diverso meccanismo di finanziamento.
- 19** Per ogni PSR la Corte ha esaminato 10 progetti completati, diversificati per dimensioni e tematiche trattate (*figura 3*). Per comprendere il modo in cui i risultati sono attualmente utilizzati, nonché il loro impatto, gli auditor hanno effettuato visite *in loco* per 41 progetti, tenuto videoconferenze per 26 progetti ed eseguito esami documentali per i restanti tre.

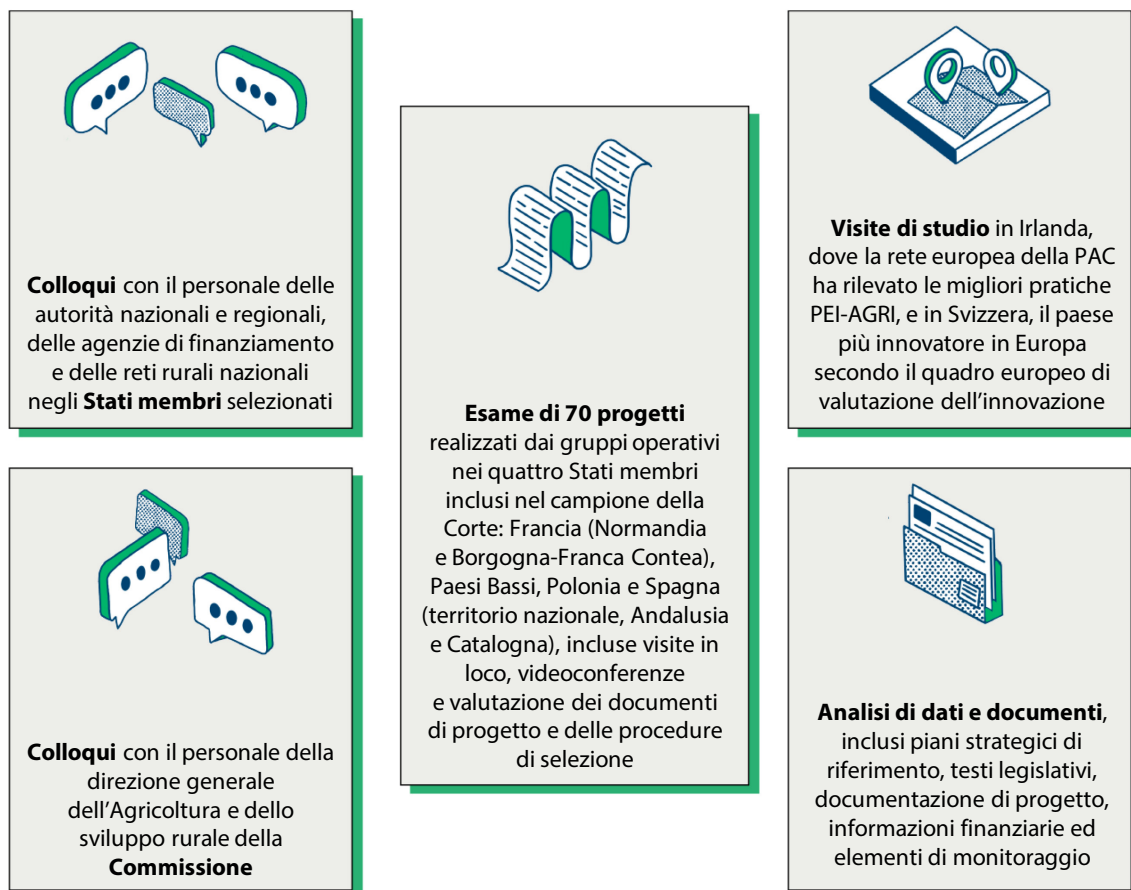
Figura 3 | Un insieme molto vario di 70 progetti PEI-AGRI realizzati negli Stati membri selezionati



Fonte: Corte dei conti europea.

20 L'approccio di audit della Corte ha combinato l'esame documentale, l'analisi dei dati e il lavoro sul campo. La **figura 4** mostra in che modo la Corte ha ottenuto gli elementi probatori su cui basare le proprie osservazioni.

Figura 4 | L'approccio di audit seguito dalla Corte: il lavoro svolto



Fonte: Corte dei conti europea.

Allegato II – In che modo la Corte ha valutato se i progetti avessero prodotto innovazione

Definizione guida: L'innovazione in campo agricolo è un'idea (un nuovo prodotto, servizio, processo di produzione o modello organizzativo) che è messa in pratica con successo, si rivela utile ed è adottata su vasta scala¹. Sulla base di tale definizione guida la Corte ha elaborato i seguenti criteri di valutazione:

Criterio	Punteggio
Si trattava di un'idea nuova o un'idea esistente utilizzata per la prima volta in un contesto specifico?	2 punti se il progetto esplorava un'idea completamente nuova 1 punto se il progetto esplorava un'idea già esistente, ma che veniva utilizzata per la prima volta in un contesto specifico 0 punti se il progetto utilizzava un'idea esistente senza adattarla a un nuovo contesto
L'idea è stata messa in pratica?	1 punto per l'attuazione concreta dell'idea nell'ambito del progetto o come suo risultato 0 punti nel caso in cui il progetto abbia prodotto solamente soluzioni teoriche, non orientate alla pratica (articoli scientifici, modelli teorici, ecc.)
L'idea si è rivelata utile?	2 punti se l'innovazione prodotta nell'ambito del progetto è utilizzata oggi (almeno dai membri del GO) 1 punto se l'innovazione non è utilizzata oggi ma, una volta completato il progetto, è stata ulteriormente sviluppata per renderla utile in futuro 0 punti se oggi i risultati del progetto non sono utilizzati in alcun modo

¹ Commissione, *Guidelines for data on European Innovation Partnership (EIP) Operational Groups*, ottobre 2023.

L'idea è stata adottata su vasta scala?	2 punti se oggi l'innovazione è utilizzata oggi al di fuori del GO 1 punto se l'innovazione non è utilizzata oggi ma i risultati sono stati divulgati in modo tale da poter essere ancora usati in futuro (ad esempio nel caso in cui possano essere tratti insegnamenti) 0 punti se l'innovazione non è utilizzata al di fuori del GO e quest'ultimo non ha divulgato i risultati principali del progetto
Punteggio complessivo	= (punti ricevuti ÷ 7) × 100 %

Sulla base del sistema di attribuzione del punteggio, la valutazione della Corte suddivide la qualità dell'innovazione in quattro livelli.

Meno del 25 %	Dal 25 % al 49 %	Dal 50 % al 75 %	Più del 75 %
Innovazione assente/ marginale	Innovazione di livello inferiore	Innovazione di livello moderato	Innovazione di livello superiore

Allegato III – Link alla valutazione dettagliata dei 70 progetti inclusi nel campione e all’analisi di correlazione, disponibili sulla piattaforma di dati aperti della Corte

Il presente allegato contiene i link ai documenti messi a disposizione sulla piattaforma di dati aperti della Corte.

Acronimi

Acronimo	Definizione/Spiegazione
DG AGRI	Direzione generale dell'Agricoltura e dello sviluppo rurale
GO	Gruppo operativo
OCSE	Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici
PAC	Politica agricola comune
PEI-AGRI	Partenariato europeo per l'innovazione in materia di produttività e sostenibilità dell'agricoltura
PSR	Programma di sviluppo rurale

Glossario

Lemma	Definizione/Spiegazione
Effetto inerziale	Situazione in cui un'attività finanziata dall'UE sarebbe stata comunque intrapresa, anche in assenza di sostegno pubblico.
Gruppo operativo	Gruppo composto da portatori di interessi nel settore agricolo e alimentare, quali agricoltori, ricercatori, consulenti e imprese, allo scopo di raggiungere gli obiettivi del PEI-AGRI relativi alla promozione di innovazioni pratiche dal basso verso l'alto attraverso la pianificazione e l'attuazione congiunte di un progetto innovativo.
Investimenti di capitale	Fondi spesi in edifici, attrezzature o altri beni materiali o immateriali per procedere verso obiettivi operativi a più lungo termine.
Programma di sviluppo rurale	Insieme di obiettivi e azioni pluriennali nazionali o regionali, approvato dalla Commissione, per l'attuazione della politica di sviluppo rurale dell'UE.
Rete PEI dell'UE	Struttura dell'UE istituita dalla Commissione per la PAC 2014-2022 al fine di facilitare il collegamento in rete di gruppi operativi, servizi di consulenza e ricercatori, fungere da helpdesk per il PEI-AGRI e divulgare i risultati dei progetti di quest'ultimo. Per la PAC 2023-2027 è stata fusa nella rete europea della PAC.
Ricerca applicata	Inchiesta originale per l'acquisizione di nuove conoscenze volte al raggiungimento di uno specifico obiettivo concreto, come la risoluzione di un problema reale o il miglioramento di prodotti, processi o sistemi esistenti.

Risposte della Commissione

<https://www.eca.europa.eu/it/publications/sr-2026-09>

Cronologia

<https://www.eca.europa.eu/it/publications/sr-2026-09>

Team di audit

Le relazioni speciali della Corte dei conti europea illustrano le risultanze degli audit espletati su politiche e programmi dell'UE o su temi relativi alla gestione concernenti specifici settori di bilancio. La Corte seleziona e pianifica detti incarichi di audit in modo da massimizzarne l'impatto, tenendo conto dei rischi per la performance o la conformità, del livello delle entrate o delle spese, dei futuri sviluppi e dell'interesse pubblico e politico.

Il presente controllo di gestione è stato espletato dalla Sezione di audit I – “Uso sostenibile delle risorse naturali”, presieduta da Joëlle Elvinger, Membro della Corte. L'audit è stato diretto da João Leão, Membro della Corte, coadiuvato da Paula Betencourt, capo di Gabinetto, e Sofia Batalha, attaché di Gabinetto; James McQuade, principal manager; Grzegorz Grajdura, capoincarico; Mihaela Vacarasu, vice capoincarico; Jonas Kathage, Monika Gruszczyńska-Jasińska, Di Hai, Marie Elgersma e Rafał Czarnecki, auditor. Laura Mcmillan ha fornito assistenza linguistica. Alexandra Mazilu ha fornito supporto grafico.



Da sinistra a destra: Paula Betencourt, Grzegorz Grajdura, Di Hai, João Leão, James McQuade, Monika Gruszczyńska-Jasińska.

DIRITTI D'AUTORE

© Unione europea, 2026

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

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

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

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

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

Foto del riquadro 5: © Wrocław University of Environmental and Life Sciences.

Foto di copertina: © Budimir Jevtic – stock.adobe.com.

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

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

Uso del logo della Corte dei conti europea

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

HTML	ISBN 978-92-849-6457-4	ISSN 1977-5709	doi:10.2865/6872231	QJ-01-25-067-IT-Q
PDF	ISBN 978-92-849-6458-1	ISSN 1977-5709	doi:10.2865/0856873	QJ-01-25-067-IT-N

COME CITARE LA PRESENTE PUBBLICAZIONE:

Corte dei conti europea, [relazione speciale 09/2026](#), “Partenariato europeo per l’innovazione nella politica agricola comune – Uno strumento fondamentale per l’innovazione dell’agricoltura nell’UE, con un potenziale non ancora esplicito appieno”, Ufficio delle pubblicazioni dell’Unione europea, 2026.

Il partenariato europeo per l'innovazione in materia di produttività e sostenibilità dell'agricoltura costituisce uno strumento programmatico fondamentale volto a potenziare l'innovazione collaborativa dal basso verso l'alto. La Corte ha valutato se il partenariato per l'innovazione nell'ambito della politica agricola comune abbia contribuito efficacemente all'innovazione nell'agricoltura dell'UE. Gli auditor hanno rilevato che il suo potenziale non è esplicato appieno a causa della scarsa attenzione prestata alle esigenze degli agricoltori, di una procedura di selezione incapace di dare priorità ai progetti aventi un potenziale innovativo e della scarsa divulgazione dei relativi risultati. Per ovviare a tali carenze, la Corte raccomanda di migliorare l'attenzione prestata dal partenariato alle esigenze di innovazione degli agricoltori, rafforzare le procedure di selezione dei progetti e potenziare la disseminazione dei risultati.

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



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA



Ufficio delle pubblicazioni
dell'Unione europea

CORTE DEI CONTI EUROPEA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Modulo di contatto: eca.europa.eu/it/contact
Sito Internet: eca.europa.eu
Social media: @EUauditors