

Relazione speciale

La politica dell'UE in materia di acquacoltura

Una produzione stagnante e risultati incerti nonostante l'aumento dei finanziamenti UE



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA

Indice

	Paragrafo
Sintesi	I - IX
Introduzione	01 - 14
La politica dell'UE in materia di acquacoltura	01 - 06
Dati chiave della produzione acquicola dell'UE	07 - 08
Finanziamenti UE disponibili per promuovere l'acquacoltura nell'UE	09 - 11
Ruoli e responsabilità	12 - 14
Estensione e approccio dell'audit	15 - 18
Osservazioni	19 - 83
Il quadro dell'UE è migliorato, ma negli Stati membri persistono alcune debolezze	19 - 42
Gli orientamenti dell'UE che promuovono lo sviluppo sostenibile dell'acquacoltura sono migliorati	19 - 26
Alcune importanti strategie nazionali per l'ambiente non tengono adeguatamente conto dell'acquacoltura	27 - 36
Le procedure di pianificazione dello spazio e di rilascio delle concessioni continuano a ostacolare la crescita dell'acquacoltura negli Stati membri	37 - 42
Un forte incremento dei finanziamenti messi a disposizione dall'UE è stato seguito da un assorbimento relativamente basso e criteri poco esigenti per la selezione dei progetti	43 - 60
Non è stata adeguatamente dimostrata la necessità di un consistente aumento dei finanziamenti UE assegnati all'acquacoltura nel periodo 2014-2020	44 - 48
Il tasso di assorbimento è stato basso rispetto ad altre priorità, nonostante l'aumento dovuto alle agevolazioni connesse alla COVID-19	49 - 52
Gli Stati membri hanno finanziato quasi la totalità dei progetti ammissibili poiché i criteri di selezione erano poco esigenti	53 - 60

La produzione acquicola dell'UE è in stagnazione e non esistono dati affidabili per valutare se il settore si stia sviluppando in modo più sostenibile 61 - 83

I volumi della produzione acquicola dell'UE hanno registrato una crescita modesta tra il 2014 e il 2020 62 - 68

La Commissione ha individuato lacune da colmare nelle conoscenze in merito alla sostenibilità ambientale dell'acquacoltura nell'UE 69 - 76

La performance del FEAMP non può essere valutata a causa dell'inadeguatezza dei dati di monitoraggio 77 - 83

Conclusioni e raccomandazioni 84 - 87

Allegato

Azioni previste dalla Commissione negli orientamenti strategici del 2013

Abbreviazioni e acronimi

Glossario

Risposte della Commissione

Cronologia

Équipe di audit

Sintesi

I La produzione acquicola contribuisce alla sicurezza alimentare ed è promossa dal Green Deal europeo quale fonte di proteine con un'impronta di carbonio più bassa. Nel 2020 l'acquacoltura praticata nell'UE rappresentava meno dell'1 % della produzione acquicola mondiale e i prodotti importati costituivano oltre il 60 % dell'approvvigionamento ittico dell'UE. Lo sviluppo sostenibile dell'acquacoltura è uno dei principali obiettivi della politica comune della pesca e una componente importante della strategia per l'economia blu.

II Con il sostegno del Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (1,2 miliardi di euro assegnati nel periodo 2014-2020) e del successivo Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura (1,0 miliardi di euro assegnati nel periodo 2021-2027), la politica comune della pesca mira a sviluppare l'acquacoltura in maniera sostenibile e ad apportare vantaggi a livello economico, sociale e occupazionale.

III La Corte ha verificato se la Commissione e gli Stati membri abbiano promosso con efficacia lo sviluppo sostenibile dell'acquacoltura nell'UE. La Corte ha esaminato il periodo 2014-2020, nonché le disposizioni e i programmi già in essere per il periodo 2021-2027 al momento dell'audit.

IV La Corte ritiene che l'audit possa contribuire al dibattito strategico che si ripercuote sulla politica dell'UE in materia di acquacoltura, in particolare nel contesto della valutazione intermedia del Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura, prevista per il 2024, nonché della valutazione dei progressi compiuti nell'attuazione degli orientamenti strategici dell'UE per l'acquacoltura, prevista per il 2025. La Corte mira inoltre ad accrescere la trasparenza e il rispetto dell'obbligo di rendiconto nell'uso dei finanziamenti dell'UE destinati all'acquacoltura.

V La Corte conclude che, sebbene il quadro strategico dell'UE per l'acquacoltura sia migliorato negli ultimi anni, l'attività in sé ha registrato una crescita modesta nell'insieme degli Stati membri e non esistono indicatori affidabili per monitorare la sostenibilità del settore o il contributo che i maggiori finanziamenti dell'UE apportano allo sviluppo dell'acquacoltura nell'Unione.

VI La Corte ha riscontrato che i documenti strategici dell'UE sono migliorati in termini di promozione dello sviluppo sostenibile del settore dell'acquacoltura. A livello degli Stati membri, i piani strategici pluriennali per l'acquacoltura erano generalmente in linea con gli orientamenti della Commissione, ma alcune strategie chiave per l'ambiente non hanno tenuto adeguatamente conto di tale attività. Inoltre, la pianificazione dello spazio e le procedure di rilascio delle concessioni ne hanno continuato a frenare la crescita.

VII L'importo dei finanziamenti destinati esclusivamente all'acquacoltura per il periodo 2014-2020 è stato più del triplo di quanto speso in totale nel periodo 2007-2013. L'esigenza di un aumento così consistente non è stata adeguatamente dimostrata e i fondi assegnati potrebbero essere stati superiori al necessario dal momento che, rispetto ad altre priorità, i tassi di assorbimento dei fondi da parte degli Stati membri erano bassi nel settore dell'acquacoltura, malgrado la spinta ulteriore derivante dalle agevolazioni connesse alla COVID-19. Di fronte a bassi tassi di assorbimento, gli Stati membri hanno spesso riassegnato risorse finanziarie alle misure in grado di suscitare maggiore interesse nel settore dell'acquacoltura e hanno finanziato quasi tutti i progetti ammissibili, indipendentemente dal contributo che avrebbero potuto apportare agli obiettivi del sostegno dell'UE.

VIII Dal 2014 la produzione acquicola nell'UE ha subito una stagnazione e l'occupazione è diminuita, mentre il valore della produzione è aumentato. Non vi è attualmente alcun indicatore che consenta di monitorare la sostenibilità ambientale dell'acquacoltura nell'UE, ma la Commissione si sta adoperando per colmare le lacune esistenti nelle conoscenze. I dati attualmente comunicati nel quadro del sistema di monitoraggio del Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca non sono adeguati ai fini di una valutazione del contributo del Fondo alla sostenibilità ambientale e sociale del settore dell'acquacoltura o alla sua competitività.

IX La Corte raccomanda alla Commissione di:

- 1) aiutare gli Stati membri a rimuovere gli ostacoli allo sviluppo sostenibile dell'acquacoltura nell'UE;
- 2) indirizzare meglio i fondi dell'UE;
- 3) migliorare il monitoraggio della performance dei finanziamenti dell'UE e della sostenibilità ambientale.

Introduzione

La politica dell'UE in materia di acquacoltura

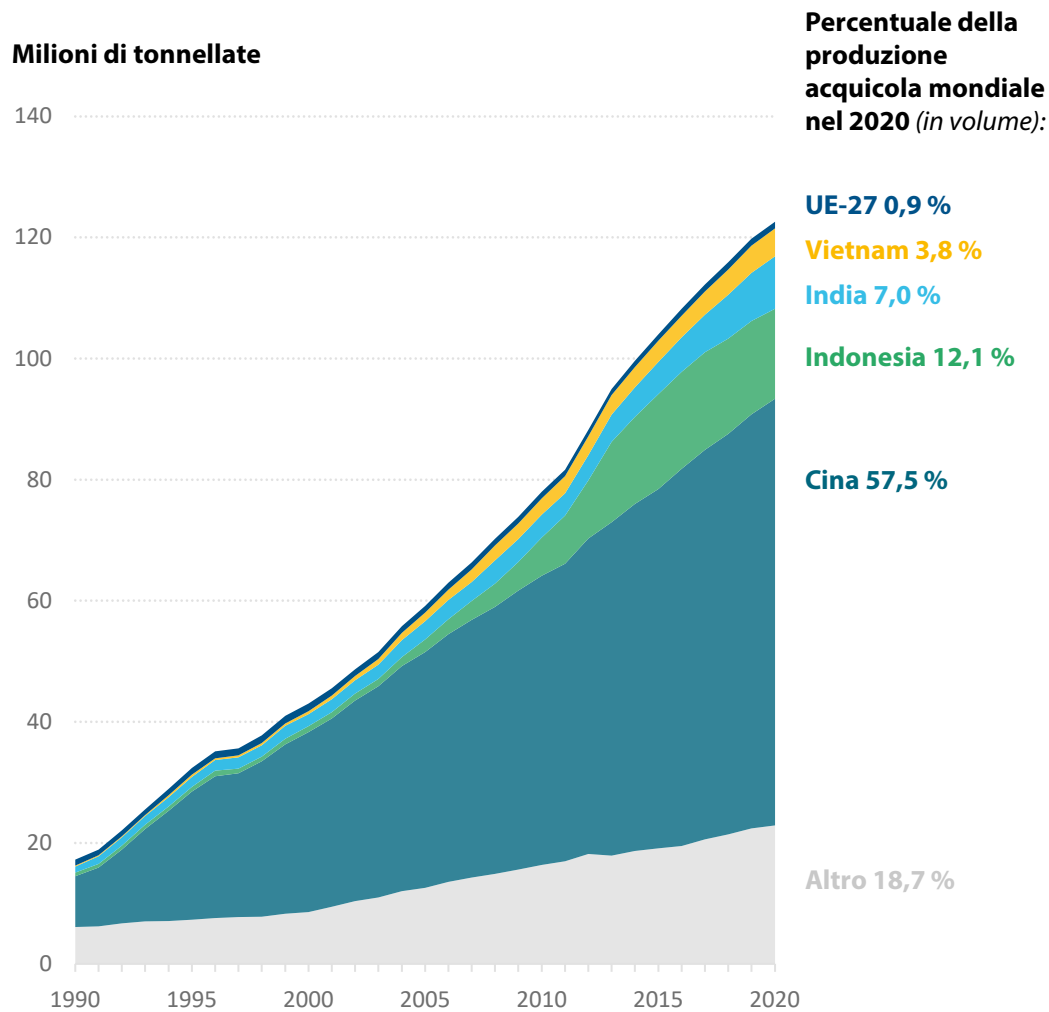
01 L'acquacoltura designa l'allevamento di pesci, molluschi, alghe e altri organismi acquatici. Può essere praticata in acque marine, salmastre o interne, nonché in impianti terrestri dotati di sistemi di ricircolo dell'acqua. Lo sviluppo sostenibile dell'acquacoltura (in termini ambientali, economici e sociali) è uno dei principali obiettivi della politica comune della pesca (PCP).

02 L'acquacoltura è una componente importante della [strategia dell'UE per l'economia blu](#). La produzione acquicola, che contribuisce alla sicurezza alimentare, è promossa dal [Green Deal europeo](#) quale fonte di proteine con un'impronta di carbonio più bassa. A livello mondiale, l'impronta di carbonio dei prodotti dell'acquacoltura è, in media, nettamente inferiore a quella delle carni bovine e simile a quella delle carni suine e del pollame¹. Essa varia notevolmente a seconda delle specie allevate ed è più bassa per l'acquacoltura non alimentata, come la molluschicoltura. L'acquacoltura può alleviare inoltre la pressione sugli stock ittici selvatici e sui terreni agricoli. Secondo la [Commissione](#), "un approccio strategico e a lungo termine per la crescita sostenibile dell'acquacoltura dell'UE è quindi rilevante oggi più che mai".

03 L'acquacoltura è uno dei settori alimentari in più rapida crescita al mondo, ma l'UE vi occupa un posto molto modesto. Nel 2020 la produzione acquicola totale dell'UE è stata pari a 1,1 milioni di tonnellate, pari a meno dell'1 % del totale mondiale (123 milioni di tonnellate) (cfr. [figura 1](#)), per un valore di 3,6 miliardi di euro.

¹ Cfr., ad esempio, Boyd, C. E., [Assessing the carbon footprint of aquaculture](#), Global Seafood Alliance, e MacLeod, M. J. et al., [Quantifying greenhouse gas emissions from global aquaculture](#), Sci Rep 10, 11679 (2020).

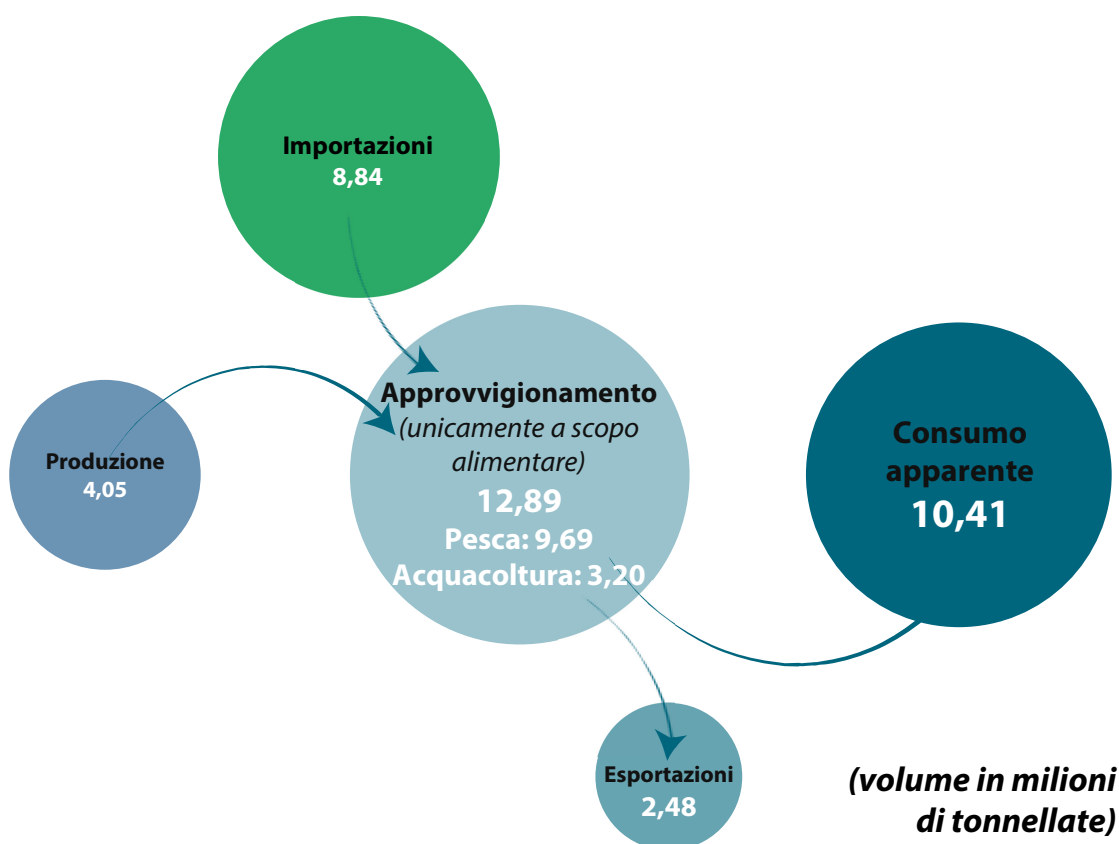
Figura 1 – Produzione acquicola mondiale, 1990-2020



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati della Banca mondiale.

04 Il mercato europeo dei prodotti ittici è dominato al 75 % dai prodotti della pesca. Nel 2020 i prodotti importati rappresentavano oltre il 60 % dell'approvvigionamento ittico dell'UE (cfr. [figura 2](#)).

Figura 2 – Fornitura e consumo di prodotti della pesca e dell’acquacoltura nell’UE, 2020



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dello studio dell’EUMOFA intitolato “Il mercato ittico dell’UE”, edizione 2022.

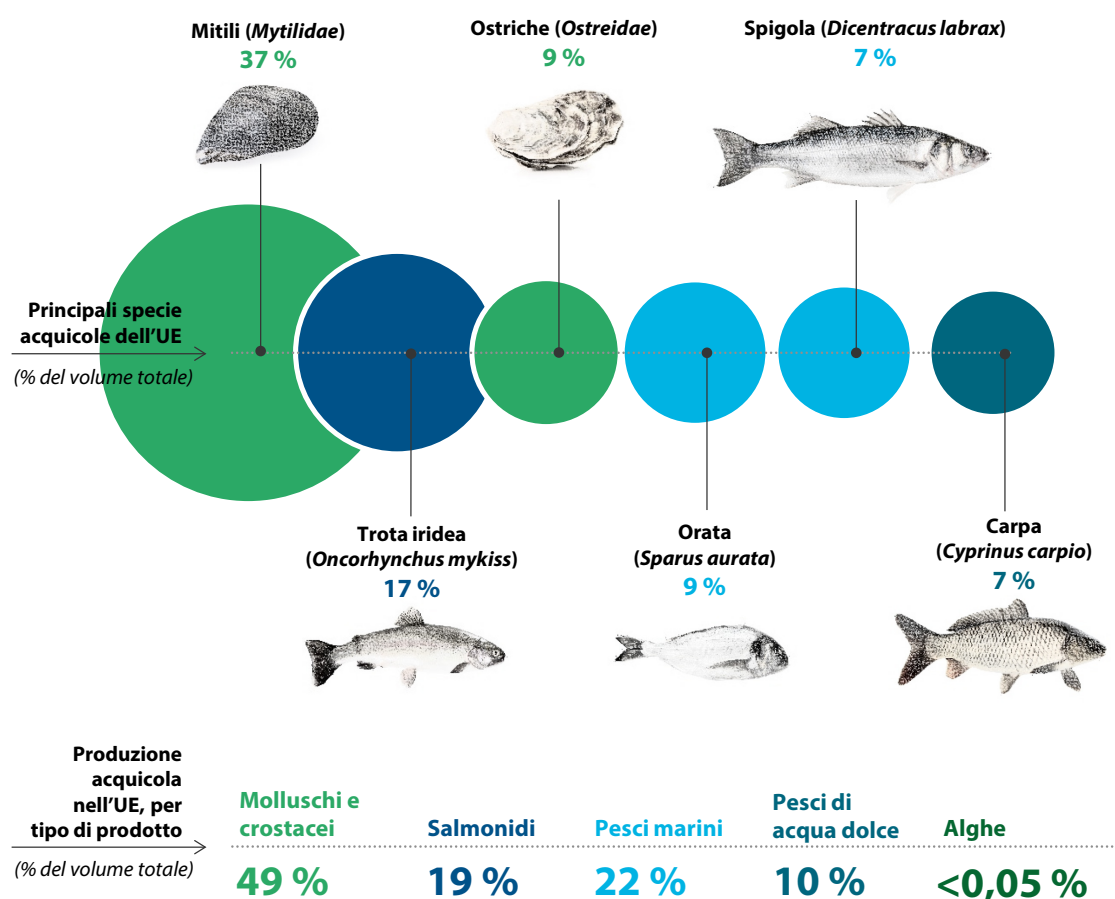
05 Lo sviluppo del settore dell’acquacoltura dell’UE è disciplinato dal regolamento sulla politica comune per la pesca (PCP) e sostenuto da un apposito fondo: il Fondo europeo per la pesca per il periodo 2007-2013, il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca per il periodo 2014-2020 e il Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l’acquacoltura per il periodo 2021-2027. Con il sostegno di tali fondi, l’obiettivo della PCP è contribuire alla sostenibilità a lungo termine delle attività dell’acquacoltura e conseguire benefici economici e sociali.

06 L’acquacoltura può esercitare pressioni sull’ambiente. Diverse norme dell’UE in materia di ambiente, pur non applicandosi esclusivamente o specificamente all’acquacoltura, affrontano questioni che hanno un impatto sull’acquacoltura o che da questa sono influenzate (cfr. paragrafi 30-36). Inoltre, una serie di politiche dell’UE, come la strategia “Dal produttore al consumatore” e la strategia per l’economia blu, riguardano tutto un ventaglio di settori e prodotti, tra cui l’acquacoltura e i suoi prodotti.

Dati chiave della produzione acquicola dell'UE

07 La produzione acquicola dell'UE è fortemente concentrata in termini sia di specie allevate (cfr. [figura 3](#)) che di Stati membri dell'UE in cui ha luogo.

Figura 3 – Principali specie acquicole allevate nell'UE, 2020

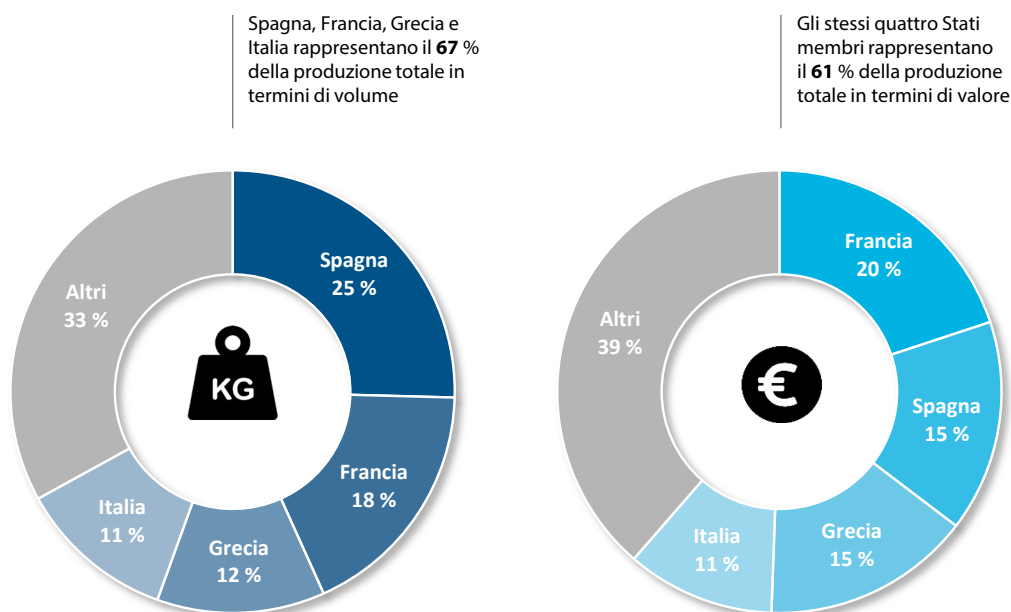


Fonte: Cortei dei conti europea, sulla base dello studio dell'EUMOFA intitolato "Il mercato ittico dell'UE", edizione 2022 e FAO FishStatJ.

Per le immagini, da sinistra a destra, © Sergey Chayko, Irina K., zcy, delarue, xamtiw, nosyrevy, stock.adobe.com.

08 Come si evince dalla [figura 4](#), nel 2020 i paesi dell'UE con i volumi di produzione acquicola più importanti erano Spagna, Francia, Grecia e Italia, rappresentando il 67 % della produzione totale dell'UE. A seconda dei prodotti coltivati, la classificazione degli Stati membri in termini di valore della produzione può differire da quella in termini di volume, come nel caso della Francia e della Spagna.

Figura 4 – Principali produttori acquicoli dell'UE, 2020



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati di Eurostat ([fish_aq2a](#)) e dell'EUMOFA.

Finanziamenti UE disponibili per promuovere l'acquacoltura nell'UE

09 Nel periodo 2014-2020 i progetti acquicoli dell'UE potevano ricevere finanziamenti a titolo di diversi strumenti dell'Unione. Il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP), ora sostituito dal Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura (FEAMPA), era il principale programma di sostegno dell'UE ai produttori acquicoli. Il FEAMP ha sei priorità principali, note come "priorità dell'Unione"². La priorità dell'Unione n. 2 (PU2), "Favorire un'acquacoltura sostenibile sotto il profilo ambientale, efficiente in termini di risorse, innovativa, competitiva e basata sulle conoscenze", riguarda direttamente ed esclusivamente l'acquacoltura. L'UE (escluso il Regno Unito) aveva stanziato in origine 1,2 miliardi di euro a titolo della PU2 nel corso del periodo 2014-2020.

² Articolo 6 del regolamento (UE) n. 508/2014.

10 Il FEAMPA prevede quattro priorità³. L'obiettivo specifico 2.1 della priorità 2, "Promuovere le attività di acquacoltura sostenibile, in particolare rafforzando la competitività della produzione acquicola, garantendo nel contempo che le attività siano sostenibili nel lungo termine dal punto di vista ambientale", riguarda direttamente l'acquacoltura. Nel periodo 2021-2027, l'UE ha stanziato 1,0 miliardi di euro a titolo dell'obiettivo specifico 2.1.

11 I due fondi possono altresì contribuire allo sviluppo del settore dell'acquacoltura nel quadro di altre priorità dell'Unione, in quanto forniscono sostegno finanziario, ad esempio, alla ricerca, all'organizzazione dei mercati nonché alla trasformazione e commercializzazione dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura. Anche il programma per l'ambiente LIFE, i programmi di ricerca Orizzonte 2020 e Orizzonte Europa e il programma Interreg per la cooperazione territoriale possono fornire un sostegno finanziario all'acquacoltura dell'UE, pur non essendo destinati specificamente all'acquacoltura.

Ruoli e responsabilità

12 La Commissione condivide con gli Stati membri la responsabilità dell'elaborazione della politica dell'UE in materia di acquacoltura nel suo complesso e della gestione del FEAMP/FEAMPA. Approva i programmi operativi degli Stati membri per il FEAMP/FEAMPA e le relative modifiche e monitora altresì l'esecuzione finanziaria e la performance dei fondi. Fornisce agli Stati membri orientamenti strategici sulla politica dell'UE in materia di acquacoltura, di cui gli Stati membri sono invitati a tenere conto nell'elaborazione dei propri piani strategici nazionali pluriennali.

13 Il comitato scientifico, tecnico ed economico per la pesca (CSTEP), istituito nel 2005⁴, sostiene il lavoro della Commissione con pareri scientifici, in particolare per quanto concerne l'applicazione delle conoscenze in materia di biologia marina e della pesca, l'economia e la governance della pesca, gli effetti dell'acquacoltura sugli ecosistemi o ancora la raccolta, la gestione e l'uso dei dati relativi all'acquacoltura.

³ Articolo 3 del [regolamento \(UE\) n. 2021/1139](#).

⁴ [Decisione 2005/629/CE della Commissione](#).

14 Gli Stati membri hanno istituito i propri quadri per lo sviluppo sostenibile dei rispettivi settori dell’acquacoltura, comprese le procedure amministrative e la pianificazione dello spazio. Dal 2013 il regolamento PCP⁵ impone agli Stati membri di elaborare piani strategici nazionali pluriennali per l’acquacoltura (PSNP o “piani per l’acquacoltura”). La Commissione coopera con gli Stati membri tramite un “metodo aperto di coordinamento”, un processo volontario attraverso il quale la Commissione e gli Stati membri si scambiano informazioni e buone pratiche. Gli Stati membri gestiscono inoltre il FEAMP e il FEAMPA selezionando e monitorando i progetti sulla base delle priorità definite nei propri programmi operativi e nei piani strategici nazionali pluriennali per l’acquacoltura.

⁵ Articolo 34, paragrafo 2, del [regolamento \(UE\) n. 1380/2013](#).

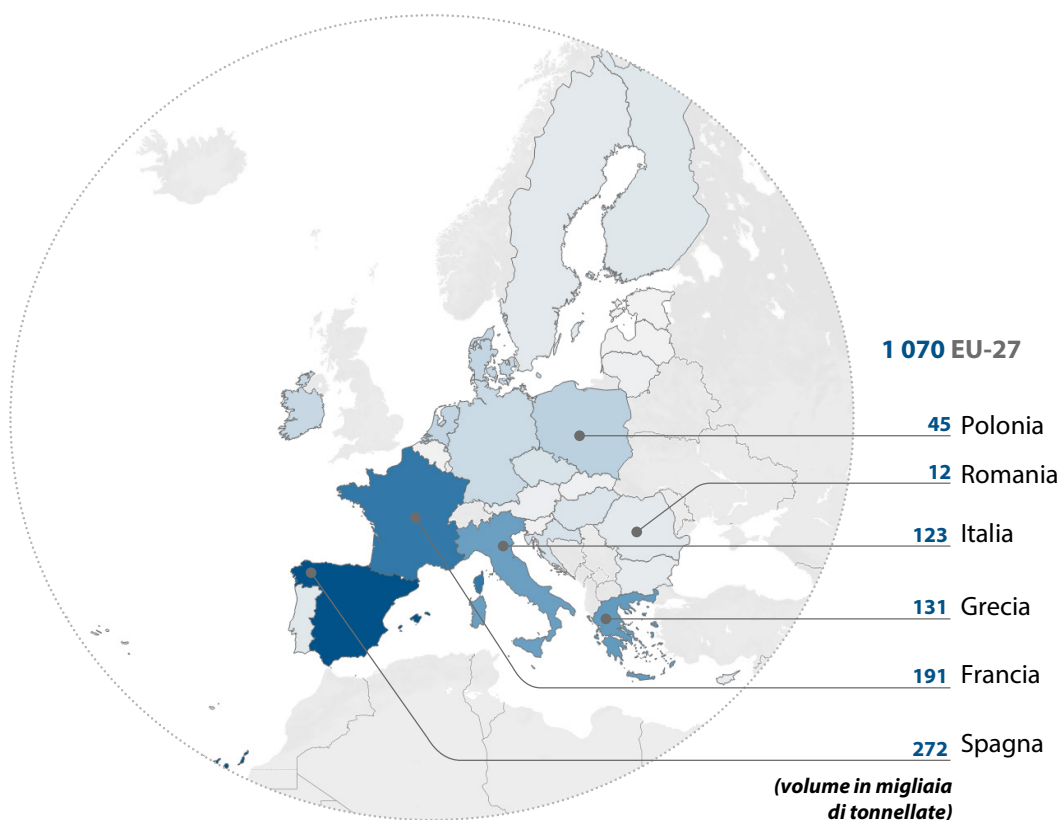
Estensione e approccio dell'audit

15 La Corte ha valutato se la Commissione e gli Stati membri abbiano promosso efficacemente lo sviluppo sostenibile dell'acquacoltura nell'UE. La Corte ha esaminato a) la concezione della politica dell'UE in materia di acquacoltura da parte della Commissione e degli Stati membri, b) l'uso dei fondi dell'UE specificamente destinati all'acquacoltura e c) la misura in cui gli obiettivi di sostenibilità, crescita e competitività siano stati conseguiti. La Corte non ha dedicato un'attenzione specifica all'impatto delle politiche in materia di scambi commerciali, ricerca e sicurezza dei prodotti alimentari sullo sviluppo del settore.

16 Gli auditor della Corte hanno acquisito elementi probatori tramite:

- a) riunioni e scambi di messaggi di posta elettronica con i rappresentanti della direzione generale degli Affari marittimi e della pesca (DG MARE) e della direzione generale dell'Ambiente (DG ENV) della Commissione;
- b) un esame documentale della legislazione e degli studi in materia (comprese le relazioni dello CSTEP e del Centro comune di ricerca della Commissione), delle valutazioni d'impatto e delle relazioni di audit, nonché delle valutazioni e delle informazioni di monitoraggio. Gli auditor della Corte si sono altresì valse di dati statistici forniti da Eurostat e di dati sulla gestione dei finanziamenti provenienti dalle apposite banche dati della Commissione;
- c) un esame documentale per un campione di sei Stati membri selezionati in funzione del volume di produzione acquicola e della rispettiva spesa a titolo del FEAMP, che sono Grecia, Spagna (Galizia), Francia, Italia (Emilia-Romagna), Polonia e Romania. Insieme, rappresentavano circa il 71 % della produzione acquicola dell'UE nel 2020 (cfr. [figura 5](#)) e il 61 % dei fondi FEAMP impegnati a fine 2021 a titolo della priorità dell'Unione n 2;
- d) visite di audit in due dei sei Stati membri selezionati ai fini dell'esame documentale: Spagna (Galizia) e Polonia. Il programma di audit per ciascuna di queste due visite prevedeva riunioni con le autorità degli Stati membri, una riunione strutturata con i portatori di interessi (rappresentanti del settore dell'acquacoltura e di ONG ambientali) nonché visite ai siti rispettivamente di quattro e di due progetti di acquacoltura.

Figura 5 – Produzione acquicola annuale degli Stati membri selezionati, situazione nel 2020



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati di Eurostat (fish_aq2a).

17 L'audit ha riguardato il periodo 2014-2020, nonché le disposizioni e i programmi già in essere per il periodo 2021-2027 al momento dell'audit. La Corte ha inoltre esaminato, se del caso, documenti strategici più datati. Per ragioni di comparabilità, in genere viene fatto riferimento agli attuali 27 Stati membri dell'UE (UE-27) senza tener conto del Regno Unito (anche prima del suo recesso dall'UE avvenuto nel 2020), salvo indicazione contraria (UE-28). Nel 2020 la produzione acquicola britannica ammontava a 217 tonnellate, di cui l'89 % era costituito da salmone.

18 Con la presente relazione, la Corte intende contribuire ai dibattiti strategici rilevanti per la politica dell'UE in materia di acquacoltura, in particolare nel contesto della valutazione intermedia del FEAMPA, prevista per il 2024, nonché della valutazione dei progressi compiuti nell'attuazione degli orientamenti strategici, prevista per il 2025. La Corte mira inoltre a rafforzare la trasparenza e il rispetto dell'obbligo di rendiconto nell'uso dei finanziamenti dell'UE destinati all'acquacoltura.

Osservazioni

Il quadro dell'UE è migliorato, ma negli Stati membri persistono alcune debolezze

Gli orientamenti dell'UE che promuovono lo sviluppo sostenibile dell'acquacoltura sono migliorati

19 La politica dell'UE in materia di acquacoltura dovrebbe evolvere tenendo conto delle debolezze e delle carenze rilevate in passato. Dovrebbe inoltre affrontare le attuali sfide connesse alla sostenibilità ambientale e climatica e alla sicurezza dell'approvvigionamento alimentare.

20 I principali strumenti di cui la Commissione dispone per influenzare le azioni degli Stati membri sono il diritto di iniziativa legislativa e le competenze in materia di approvazione dei programmi definiti dagli Stati membri per utilizzare i fondi dell'UE. Per quanto concerne le questioni di politica generale e l'elaborazione delle strategie degli Stati membri in materia di acquacoltura, la Commissione stabilisce orientamenti strategici non vincolanti su priorità e obiettivi comuni e applica il metodo aperto di coordinamento per lo sviluppo sostenibile dell'acquacoltura (il "metodo aperto")⁶ per lo scambio di informazioni e buone pratiche (cfr. paragrafi **12** e **14**). La Corte ha verificato se e come la Commissione abbia utilizzato gli strumenti a sua disposizione per promuovere lo sviluppo sostenibile dell'acquacoltura nell'UE.

Periodo 2014-2020

21 Nel 2011, la [valutazione d'impatto che accompagna la proposta relativa al FEAMP](#) ha messo in evidenza le debolezze del settore acquicolo dell'UE, nonché gli ostacoli incontrati nel corso del precedente periodo di programmazione:

- L'acquacoltura dell'UE era soggetta a molti vincoli importanti, quali la concorrenza per lo spazio e l'accesso all'acqua, la mancanza di condizioni di parità tra i paesi UE e i paesi non-UE ed elevati oneri amministrativi;

⁶ Quale definito all'articolo 34 del [regolamento \(UE\) n. 1380/2013](#).

- secondo le conclusioni della valutazione intermedia del FEP⁷, le misure volte a ridurre l'impatto dell'acquacoltura sull'ambiente non sono state quasi utilizzate.

22 Il regolamento FEAMP era inteso ad affrontare tali questioni fissando obiettivi e mettendo a disposizione fondi per azioni specifiche (cfr. [riquadro 1](#)).

Riquadro 1

Il FEAMP era inteso a ovviare alle carenze individuate dalla Commissione nella politica dell'UE in materia di acquacoltura

La valutazione d'impatto che accompagna la proposta relativa al FEAMP ha riconosciuto che alcuni tipi di acquacoltura intensiva potrebbero avere impatti ambientali negativi, come la sedimentazione, l'inquinamento idrico, un'interazione genetica con gli organismi selvatici o la diffusione di malattie e parassiti.

Al fine di affrontare la scarsa sostenibilità ambientale potenziale delle attività acquicole e di contribuire a rafforzarne, ove possibile, gli effetti positivi, il regolamento FEAMP prevede due obiettivi specifici:

- “la tutela e il ripristino della biodiversità acquatica e il potenziamento degli ecosistemi che ospitano impianti acquicoli e la promozione di un'acquacoltura efficiente in termini di risorse”;
- “la promozione di un'acquacoltura che abbia un livello elevato di tutela ambientale, e la promozione della salute e del benessere degli animali e della salute e della sicurezza pubblica”.

Il regolamento FEAMP metteva a disposizione risorse finanziarie per questi due obiettivi specifici.

23 Nel 2013, la Commissione ha adottato gli orientamenti strategici per lo sviluppo sostenibile dell'acquacoltura⁸. Tali orientamenti comprendevano un elenco di azioni concrete realizzate dalla Commissione seguendo il metodo aperto di coordinamento (cfr. [allegato](#)).

⁷ Valutazione intermedia del Fondo europeo per la pesca (2007-2013), febbraio 2011.

⁸ Orientamenti strategici per lo sviluppo sostenibile dell'acquacoltura nell'UE, [COM\(2013\) 0229](#).

Periodo 2021-2027

24 La [valutazione d'impatto che accompagna la proposta relativa al FEAMPA](#) pubblicata nel 2018, la [valutazione intermedia del metodo aperto di coordinamento](#) pubblicata nel 2020 e la [valutazione della Commissione sul quadro delle norme di commercializzazione applicabile ai prodotti dell'acquacoltura](#) pubblicata nel 2019 hanno tutte rilevato debolezze e ostacoli che si frappongono allo sviluppo sostenibile dell'acquacoltura nell'UE quasi identici a quelli individuati nel 2011 (cfr. paragrafo [21](#)). Analogamente, gli orientamenti strategici del 2021⁹ hanno evidenziato elementi che ostacolavano lo sviluppo dell'acquacoltura nell'UE analoghi a quelli segnalati negli orientamenti strategici del 2013.

25 Il regolamento FEAMPA è per lo più coerente con le recenti politiche trasversali dell'UE riguardanti l'acquacoltura (cfr. paragrafo [06](#)). Alcune delle sfide attuali, come la promozione della produzione di alghe o di sistemi di alimentazione sostenibili, sebbene non espressamente menzionate nel regolamento, sono riconosciute negli orientamenti strategici della Commissione quando vengono definiti gli obiettivi volti a rendere l'acquacoltura più sostenibile e competitiva nell'UE tra il 2021 e il 2030 (cfr. [riquadro 2](#)).

⁹ Orientamenti strategici per un'acquacoltura dell'UE più sostenibile e competitiva per il periodo 2021 - 2030, [COM\(2021\)236](#).

Riquadro 2

Attuali sfide in materia di acquacoltura contemplate dagli orientamenti strategici della Commissione

Produzione biologica

- La strategia “Dal produttore al consumatore” ha fissato l’obiettivo di aumentare significativamente l’acquacoltura biologica entro il 2030.
- Gli orientamenti strategici del 2021 includono la promozione dello sviluppo dell’acquacoltura biologica nell’elenco delle questioni da affrontare.

Produzione di alghe

- Secondo la strategia “Dal produttore al consumatore”, le alghe dovrebbero convertirsi in un’importante fonte di proteine alternative per un sistema alimentare sostenibile e per la sicurezza dell’approvvigionamento alimentare a livello globale. La comunicazione della Commissione sull’economia blu sottolinea le potenzialità delle alghe anche come fonte per la produzione di composti chimici o biocarburanti.
- Gli orientamenti strategici del 2021 contengono una serie di riferimenti alle alghe e rimandano a un’iniziativa distinta e specifica, poi [varata nel novembre 2022](#), destinata a sostenere la produzione, il consumo sicuro e l’uso innovativo delle alghe.

Sistema di alimentazione sostenibile

- I sistemi di alimentazione sostenibile contribuiscono a ridurre l’impronta ambientale e di carbonio dei prodotti dell’acquacoltura. Gli orientamenti strategici del 2021 riconoscono l’importanza di garantire sistemi di alimentazione sostenibili, il che significa altresì limitare la dipendenza dei produttori di mangimi dalla farina di pesce e dall’olio di pesce prelevati da stock selvatici.

Il Parlamento europeo, nella [risoluzione del 2022 sull’impegno per un’acquacoltura sostenibile e competitiva nell’UE](#), ha ribadito l’importanza di questi aspetti.

26 Al fine di sostenere gli Stati membri, il settore dell’acquacoltura e altri portatori di interessi nell’attuazione degli orientamenti strategici per il periodo 2021-2030, la Commissione ha varato il [meccanismo di assistenza per l’acquacoltura dell’UE](#), studiato per fornire assistenza logistica, amministrativa e tecnica. Si è così costituita una base di conoscenze che riunisce orientamenti, migliori pratiche e altre informazioni pertinenti sull’acquacoltura sostenibile nell’UE. Con il sostegno di questo meccanismo, la Commissione prevede ora di sviluppare e divulgare orientamenti sulla performance ambientale, sulle procedure amministrative e sull’accesso allo spazio.

Alcune importanti strategie nazionali per l'ambiente non tengono adeguatamente conto dell'acquacoltura

27 Affinché la politica dell'UE in materia di acquacoltura possa conseguire i propri obiettivi, i piani degli Stati membri per l'acquacoltura devono essere allineati agli orientamenti strategici della Commissione (cfr. paragrafo 12) e al regolamento PCP. I programmi operativi relativi all'utilizzo dei fondi dell'UE devono essere coerenti con i piani nazionali per l'acquacoltura. La Corte ha verificato se fosse davvero così.

28 Diversi altri documenti strategici nazionali, pur non riguardando esclusivamente l'acquacoltura, coprono settori di intervento che hanno un impatto sull'acquacoltura o ne sono influenzati. È questo il caso in particolare dei documenti relativi all'ambiente, quali le strategie per l'ambiente marino, i piani di gestione dei bacini idrografici, i quadri d'azione prioritaria (che definiscono le azioni da intraprendere per proteggere le zone Natura 2000) nonché i piani d'azione sui vettori delle specie esotiche invasive. Perché l'azione sia coordinata e consenta di raggiungere gli obiettivi della politica in materia di acquacoltura, i diversi documenti strategici aventi un impatto sull'acquacoltura devono essere coerenti. Nel corso del periodo 2014-2020 la Commissione ha pubblicato orientamenti^{10, 11} volti a rafforzare tale coerenza. La Corte ha verificato se e in che modo gli Stati membri abbiano utilizzato tali orientamenti e se i vari documenti affrontassero i potenziali impatti ambientali dell'acquacoltura e i potenziali ostacoli al suo sviluppo.

I piani strategici nazionali pluriennali e i programmi operativi

29 La Corte ha esaminato i principali documenti relativi all'acquacoltura degli Stati membri selezionati ai fini del presente audit, ossia i piani nazionali per l'acquacoltura e i programmi relativi al FEAMP/FEAMPA, sia per il periodo 2014-2020 che per il periodo 2021-2027. Il contenuto di tali documenti è disciplinato dal diritto dell'UE¹². I piani nazionali per l'acquacoltura sono intesi a contribuire allo sviluppo delle attività di acquacoltura e comprendono gli obiettivi degli Stati membri e le misure previste per conseguirli. I programmi FEAMP/FEAMPA presentano le strategie elaborate dagli Stati membri per utilizzare i finanziamenti dell'UE. La Corte ha riscontrato che il contenuto

¹⁰ *Commission Staff Working Document on the application of the Water Framework Directive and the Marine Strategy Framework Directive (MSFD)*, SWD(2016) 178.

¹¹ Documento guida su Acquacoltura e Natura 2000.

¹² Articolo 34 del regolamento (UE) n. 1380/2013, articolo 18 del regolamento (UE) n. 508/2014, articolo 27 del regolamento (UE) 2021/1139 e articolo 22 del regolamento (UE) 2021/1060.

di tali documenti soddisfaceva in generale i requisiti dell'UE e, nel complesso, era coerente con gli orientamenti strategici della Commissione.

Strategie per l'ambiente marino e piani d'azione sui vettori delle specie esotiche invasive

30 La [direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino](#) impone agli Stati membri di conseguire un buono stato ecologico (in termini di salute, biodiversità, produttività e sostenibilità a lungo termine) delle acque marine dell'UE e di elaborare strategie per l'ambiente marino a tal fine. La direttiva prende in considerazione le pressioni sui mari e sugli oceani, comprese quelle associate all'acquacoltura, nella prospettiva di ovviare all'impatto cumulato delle attività umane. Secondo gli orientamenti della Commissione¹³, l'aspetto dell'acquacoltura con il maggior impatto potenziale sull'ambiente pertinente ai fini delle strategie marine degli Stati membri è l'introduzione di specie esotiche. Norme specifiche dell'UE si applicano all'uso di specie esotiche in acquacoltura¹⁴. Inoltre, le norme dell'UE¹⁵ impongono agli Stati membri di disporre di piani d'azione sui vettori delle specie esotiche invasive.

31 Le strategie per l'ambiente marino di quattro Stati membri (Grecia, Francia, Polonia e Romania) sui sei Stati membri oggetto del presente audit non contenevano indicatori relativi all'acquacoltura in questo ambito, che avrebbero ad esempio consentito di monitorare le perdite negli impianti di acquacoltura o l'esistenza di programmi di controllo. Inoltre, al momento dell'audit, due di questi Stati membri (Grecia e Romania) non disponevano ancora di un piano d'azione approvato relativo ai vettori delle specie esotiche invasive.

32 Tra gli altri potenziali impatti dell'acquacoltura sulle acque marine figurano il degrado degli habitat, la contaminazione e l'eutrofizzazione. La Commissione ritiene che attualmente sia poco probabile che tali impatti si verifichino su scala sufficiente a nuocere significativamente al buono stato ecologico di zone marine relativamente estese. Nelle strategie per l'ambiente marino di ciascuno dei sei Stati membri selezionati si profila un quadro simile: l'acquacoltura è considerata una potenziale fonte di pressioni negative sul conseguimento di un buono stato ecologico, pur non rappresentando un rischio significativo. Tra i sei Stati membri è in Grecia che le

¹³ *Commission Staff Working Document on the application of the Water Framework Directive and the Marine Strategy Framework Directive (MSFD)*, SWD(2016) 178, tabella 1.

¹⁴ [Regolamento \(CE\) n. 708/2007](#) relativo all'impiego in acquacoltura di specie esotiche e di specie localmente assenti.

¹⁵ Articolo 13 del [regolamento \(UE\) n. 1143/2014](#).

pressioni esercitate dall'acquacoltura sulle acque marine sono potenzialmente maggiori, in quanto la produzione è costituita principalmente da pesci marini. Tuttavia, secondo le autorità elleniche, gli effetti delle unità di produzione acquicola sull'ambiente sono ancora reversibili e limitati a zone geografiche specifiche.

Piani di gestione dei bacini idrografici

33 La [direttiva quadro sulle acque](#) mira a proteggere e migliorare lo stato chimico ed ecologico dei corpi idrici dell'UE, tra cui laghi, fiumi e acque costiere. A tal fine, impone agli Stati membri di elaborare piani di gestione dei bacini idrografici (PGBI). La Corte ha esaminato una selezione dei piani in vigore durante il periodo sottoposto ad audit (secondo ciclo di PGBI), nonché le valutazioni eseguite dalla Commissione al riguardo per i sei Stati membri selezionati.

34 Oltre alle azioni volte a rafforzare le ispezioni e a migliorare il monitoraggio, i PGBI della Grecia hanno introdotto una misura riguardante le condizioni di rilascio delle concessioni alle unità di acquacoltura. La misura consente la creazione o l'ampliamento di unità di acquacoltura marina solo a condizione che non alterino lo stato ecologico delle zone marine prese in concessione a tal fine. I piani della Polonia e della Romania, due paesi specializzati nell'acquacoltura d'acqua dolce, ravvisavano nell'acquacoltura una fonte di pressioni in alcuni distretti idrografici, ma non prevedevano misure o finanziamenti per far fronte a tali pressioni (cfr. [riquadro 3](#)).

Riquadro 3

Pressioni derivanti dall'acquacoltura non adeguatamente affrontate nel secondo ciclo di PGBI

Stando alla valutazione eseguita dalla Commissione sui piani polacchi, fino al 10 % dei corpi idrici superficiali nei distretti idrografici della Vistola e dell'Oder non raggiungerà probabilmente un buono stato ecologico entro il 2027 a causa delle pressioni esercitate dal settore dell'acquacoltura, ma i rispettivi PGBI non avevano definito misure per ovviare al problema.

In Romania, l'acquacoltura costituiva una delle due fonti di pressioni più significative sui laghi, insieme all'agricoltura; le due attività, assieme, incidevano sull'11 % dei corpi idrici. Tuttavia, i PGBI non segnalavano alcuna lacuna da colmare in relazione all'acquacoltura al fine di conseguire gli obiettivi ambientali prefissati. Di conseguenza, non era stata prevista alcuna misura per attenuare le pressioni.

Fonte: Documenti di lavoro dei servizi della Commissione intitolati "Second River Basin Management Plans" per la Polonia (SWD(2019) 53) e la Romania (SWD(2019) 52).

35 La maggior parte della produzione acquicola in Spagna, Italia e Francia è costituita da molluschi (cfr. [foto 1](#)), che non hanno bisogno di essere alimentati e contribuiscono invece a ridurre la concentrazione di nutrienti grazie alla loro capacità di filtrare l'acqua. Per questa ragione, i PGBI dovrebbero proteggere dall'inquinamento in pari misura le acque destinate alla molluschicoltura¹⁶. Ad esempio, i piani per le [acque della Galizia](#) (Spagna), la [Senna e le vie navigabili costiere della Normandia](#) (Francia) e il [fiume Po](#) (Italia) prevedono tutti acque protette destinate alla molluschicoltura. Ciò è importante, non solo per ragioni sanitarie ma anche economiche; anche una qualità dell'acqua insoddisfacente può essere un fattore che limita la crescita dell'acquacoltura.

¹⁶ *Commission Staff Working Document on the application of the Water Framework Directive and the Marine Strategy Framework Directive (MSFD)*, SWD(2016) 178, pagg. 6-7.

Foto 1 – Zattere per la molluschicoltura al largo delle coste della Galizia (Spagna)



Fonte: Corte dei conti europea.

I quadri d'azione prioritaria

36 In linea di principio, le attività di acquacoltura possono aver luogo nelle zone Natura 2000. Ad esempio, i bacini per piscicoltura tradizionale estensiva in Polonia (cfr. [foto 2](#)) possono essere situati all'interno delle zone Natura 2000 e, ai sensi del quadro d'azione prioritaria polacco, possono essere ammissibili ai finanziamenti dell'UE destinati all'acquacoltura che fornisce servizi ambientali. Tuttavia, due dei sei quadri d'azione prioritaria esaminati (quelli di Francia e Italia) non prevedevano misure per rispondere alle esigenze specifiche connesse all'acquacoltura.

Foto 2 – Bacini per piscicoltura tradizionale estensiva in Polonia



Fonte: © Chawran, stock.adobe.com.

Le procedure di pianificazione dello spazio e di rilascio delle concessioni continuano a ostacolare la crescita dell’acquacoltura negli Stati membri

37 Negli orientamenti strategici del 2013, la pianificazione dello spazio era riconosciuta come uno degli aspetti da migliorare. Gli orientamenti menzionavano inoltre l’importanza di semplificare le procedure amministrative per contribuire allo sviluppo del settore dell’acquacoltura. La Corte ha valutato i progressi compiuti in questi due settori nel periodo 2014-2020.

Pianificazione dello spazio marittimo

38 Gli Stati membri hanno compiuto alcuni progressi nella pianificazione dello spazio marittimo¹⁷, ma questa è ancora inficiata da debolezze che ne ostacolano la capacità di contribuire alla crescita del settore acquicolo. Tre dei sei Stati membri selezionati (Grecia, Italia e Romania) non avevano approvato piani di gestione dello spazio

¹⁷ Cfr. anche la [relazione speciale 22/2023](#) della Corte dei conti europea, “Energie rinnovabili offshore nell’UE – Piani di crescita ambiziosi, ma rimane la sfida della sostenibilità”, in particolare i paragrafi 59-66.

marittimo al momento dell'audit della Corte, anche se erano tenuti a farlo entro marzo 2021¹⁸. Questi tre Stati membri disponevano di progetti di piani di gestione dello spazio marittimo, ma erano nella fase di consultazione precedente all'approvazione. La Spagna ha approvato il proprio piano di gestione dello spazio marittimo solo nel febbraio 2023. La Commissione ha indicato che, a maggio 2023, un totale di sei Stati membri non aveva ancora elaborato tali piani¹⁹ e che, inoltre, il Portogallo non lo aveva ancora fatto per le Azzorre. La Commissione aveva inviato pareri motivati (ultima tappa prima di avviare una procedura di infrazione dinanzi la Corte di giustizia) a cinque di questi paesi.

39 Lo spazio totale ancora disponibile per nuovi siti di acquacoltura non era noto in nessuno dei sei Stati membri oggetto dell'audit della Corte. In Spagna, tuttavia, erano disponibili strumenti di mappatura basati sul sistema di informazione geografica (SIG)²⁰ che consentivano di diffondere informazioni geografiche relative all'acquacoltura, quali le zone teoricamente adatte all'acquacoltura o soggette a restrizioni specifiche. Uno strumento analogo era in fase di sviluppo in Italia (Emilia-Romagna), ma non era ancora operativo al momento dell'audit della Corte. Uno **strumento SIG** è disponibile anche in Francia ed è attualmente in fase di aggiornamento al fine di includere l'ubicazione dei siti di acquacoltura esistenti. Questi strumenti possono facilitare la pianificazione e incoraggiare l'ulteriore sviluppo del settore.

Procedure di rilascio delle concessioni

40 In passato è stato già riconosciuto a più riprese che le lunghe procedure per ottenere le concessioni necessarie ad avviare un'attività di acquacoltura rappresentano un ostacolo allo sviluppo del settore in questione²¹. Perché il settore dell'acquacoltura sia dinamico sono necessarie procedure di rilascio delle concessioni fluide e prevedibili. Nel corso dell'audit della Corte, la Commissione ha inoltre indicato che la lunga durata e l'esito incerto delle procedure di rilascio delle concessioni avevano un effetto deterrente sugli investitori e spiegavano in parte il basso assorbimento dei fondi dell'UE.

¹⁸ Articolo 15, paragrafo 3, della [direttiva 2014/89/UE](#).

¹⁹ Bulgaria, Grecia, Croazia, Italia, Cipro e Romania.

²⁰ [AcuiVisor](#) e [Sigremar](#).

²¹ *Study on an interim evaluation of the Open Method of Coordination for the sustainable development of EU Aquaculture*, giugno 2019. Cfr. anche la [relazione speciale 10/2014](#) della Corte dei conti europea, "L'efficacia del sostegno all'acquacoltura da parte del Fondo europeo per la pesca".

41 Gli auditor della Corte hanno chiesto ai sei Stati membri selezionati di fornire dati sulla durata delle procedure di rilascio delle concessioni nel periodo 2014-2020. I dati ottenuti erano spesso frammentari e difficili da confrontare nel corso del periodo o tra uno Stato membro e l'altro. Se il tempo medio necessario per l'ottenimento delle concessioni era diminuito in alcuni casi, ad esempio per l'acquacoltura estensiva in Romania o per la creazione di nuove aziende in Francia, nella maggior parte dei casi era rimasto stabile, aumentato o non presentava una chiara tendenza.

42 In Polonia non sono state create nuove aziende acquicole nel periodo 2014-2020. In Galizia (Spagna) nel periodo in questione non sono state rilasciate nuove concessioni per l'acquacoltura marittima, tranne che a fini di acquacoltura sperimentale. In Italia, l'incertezza circa la durata delle concessioni esistenti, unita al divieto temporaneo di rilasciarne di nuove, ha rischiato di scoraggiare sia i nuovi operatori che gli investimenti nella modernizzazione del settore (cfr. [riquadro 4](#)).

Riquadro 4

Esempi di ostacoli amministrativi

In Galizia (Spagna), una legge regionale del 2008 dispone che le nuove concessioni per l'acquacoltura marittima siano ottenute in esito ad una gara aperta indetta dalle autorità pubbliche. Da quando è stato introdotto tale vincolo non si è tenuta nessuna gara di questo tipo. Secondo le autorità regionali, è in corso uno studio sulla capacità di carico degli estuari galiziani prima di valutare la possibilità di rilasciare nuove concessioni.

In Italia le concessioni esistenti per l'acquacoltura marittima sono state prorogate per legge nel 2010 fino alla fine del 2020 e nuovamente nel 2018 per altri 15 anni, fino al dicembre 2033. La legge del 2018 prevedeva inoltre un riordino della materia demaniale e delle procedure di rilascio, in attesa del quale si intendeva sospendere il rilascio di nuove concessioni. Nell'agosto 2022 una nuova legge ha abrogato le disposizioni che limitavano il rilascio di nuove concessioni per attività di acquacoltura.

Un forte incremento dei finanziamenti messi a disposizione dall'UE è stato seguito da un assorbimento relativamente basso e criteri poco esigenti per la selezione dei progetti

43 La formazione e l'esecuzione del bilancio dell'UE sono tenuti a rispettare il principio della "sana gestione finanziaria", che comprende i principi di economicità, efficacia ed efficienza. Il principio impone agli Stati membri di pianificare in modo efficiente l'uso dei fondi dell'UE per conseguire gli obiettivi strategici di quest'ultima e alla Commissione di supervisionare tale processo. La Corte ha verificato in che modo il principio è stato applicato nella pratica nel periodo sottoposto ad audit.

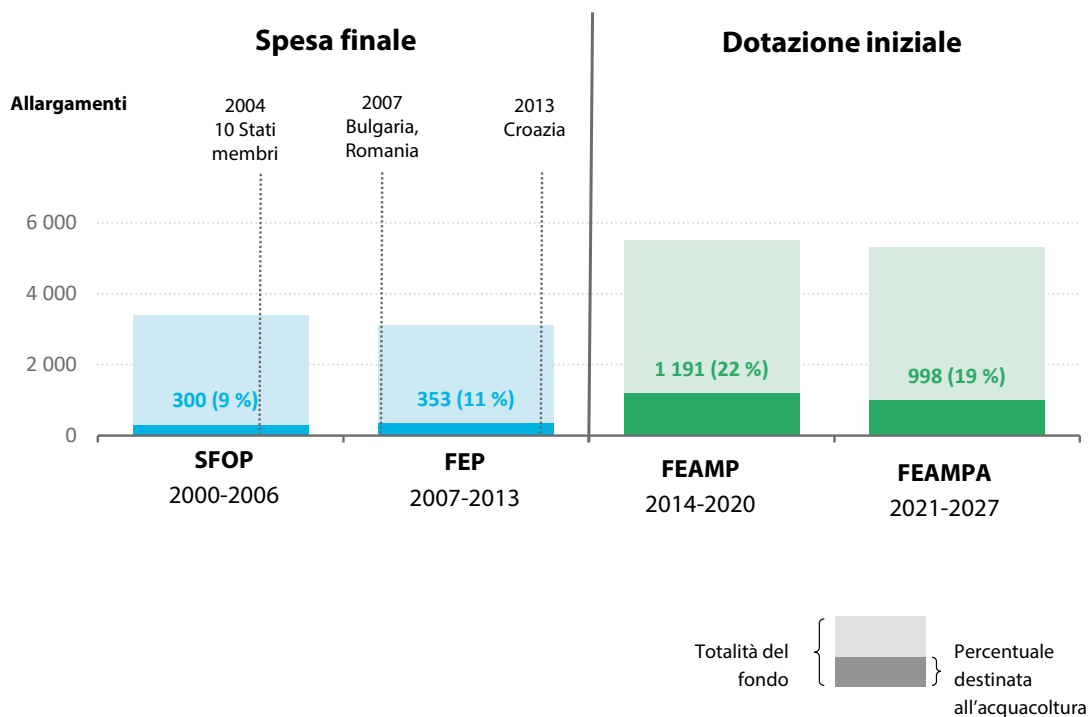
Non è stata adeguatamente dimostrata la necessità di un consistente aumento dei finanziamenti UE assegnati all'acquacoltura nel periodo 2014-2020

44 L'assegnazione dei fondi dell'UE all'acquacoltura deve basarsi su un'analisi delle esigenze del settore intesa a determinare il volume dei finanziamenti necessari per finanziare progetti che rispondano a tali esigenze e contribuiscano alla realizzazione degli obiettivi specifici stabiliti. La Corte ha esaminato i documenti di programmazione riguardanti il periodo 2014-2020 per valutare se il fabbisogno di finanziamento del settore fosse stato adeguatamente quantificato.

45 La *figura 6* mostra che gli importi assegnati a titolo del FEAMP e del FEAMPA sono molto più elevati di quelli spesi fino al 2014, sia in valore assoluto che in percentuale del totale dei finanziamenti disponibili per ciascuno strumento.

Figura 6 – Spesa/dotazione per l’acquacoltura in proporzione all’importo totale nel corso del tempo

Milioni di euro (escluso il Regno Unito)



Nota: SFOP – misura 32; FEP – misura 2.1; FEAMP – PU2; FEAMPA – obiettivo specifico 2.1. Gli importi corrispondono al contributo dell’UE, senza cofinanziamento nazionale.

Le attività connesse all’acquacoltura possono essere finanziate a titolo di altre misure e priorità. Tali finanziamenti non sono tuttavia tenuti in considerazione in quanto non è possibile distinguere le attività finanziate che riguardano l’acquacoltura da quelle relative alla pesca.

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base: della [valutazione ex-post dello Strumento finanziario di orientamento della pesca \(SFOP\) 2000-2006](#) (per lo SFOP); delle informazioni fornite dalla Commissione, in base ai dati trasmessi dagli Stati membri a norma dell’articolo 40 del [regolamento \(CE\) n. 498/2007](#) (per il FEP); dei dati sulla gestione dei finanziamenti, estratti dalle banche dati della Commissione, in base ai programmi operativi degli Stati membri (per il FEAMP il FEAMPA).

46 Nel periodo 2000-2006 l’UE ha speso circa 300 milioni di euro nel settore dell’acquacoltura e circa 350 milioni di euro nel periodo 2007-2013, a seguito dell’aumento del numero di Stati membri. Questi importi rappresentano rispettivamente il 9 % della spesa totale a titolo dello Strumento finanziario di orientamento della pesca (SFOP) e l’11 % di quella del FEP. Nel periodo 2014-2020, sulla base dei programmi operativi inizialmente approvati dalla Commissione, la dotazione della PU2 ammontava a 1,2 miliardi di euro, pari a circa il 22 % della dotazione totale del FEAMP. La dotazione iniziale a favore dell’acquacoltura per il periodo 2014-2020 era più del triplo del totale speso nel periodo 2007-2013.

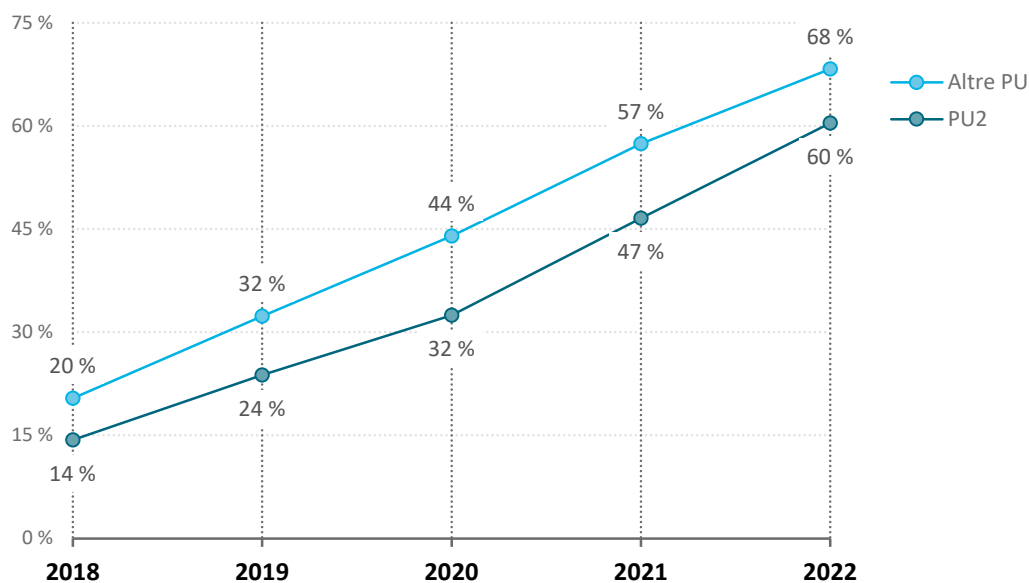
47 Per giustificare la maggiore dotazione finanziaria destinata all'acquacoltura, la Commissione e alcuni Stati membri hanno fatto riferimento alla maggiore focalizzazione strategica su questo settore nel periodo 2014-2020, nonché alla domanda del mercato e alla pressione sugli stock ittici selvatici. I programmi operativi nel campione della Corte comprendevano un'analisi qualitativa, che poteva spiegare l'aumento dei finanziamenti disponibili (cfr. paragrafo 54). Tuttavia, né la valutazione d'impatto della Commissione che accompagnava la proposta del FEAMP, né i programmi operativi degli Stati membri hanno dimostrato a sufficienza la necessità di un incremento così consistente, ad esempio tramite un'analisi quantificata a sostegno di un'assegnazione di oltre tre volte superiore all'ammontare speso in precedenza.

48 Durante il periodo di programmazione la dotazione totale dell'acquacoltura è diminuita di circa 158 milioni di euro entro la fine del 2022, un calo del 13 % rispetto all'assegnazione iniziale. Quattro dei sei Stati membri selezionati hanno ridotto gli importi destinati all'acquacoltura, in particolare l'Italia (-33 %) e la Polonia (-32 %). La dotazione è invece aumentata in Francia (+44 %) e in Romania (+8 %). La dotazione iniziale del FEAMPA è diminuita rispetto a quella del FEAMP, ma resta nettamente superiore agli importi spesi tra il 2000 e il 2013.

Il tasso di assorbimento è stato basso rispetto ad altre priorità, nonostante l'aumento dovuto alle agevolazioni connesse alla COVID-19

49 Il "tasso di assorbimento" di un fondo dell'UE corrisponde agli importi effettivamente versati ai beneficiari in proporzione agli importi assegnati a uno Stato membro in virtù del regolamento UE applicabile. La Corte ha esaminato il tasso di assorbimento del FEAMP e ha rilevato che, per l'intero periodo di programmazione 2014-2020, il tasso di assorbimento della PU2 era costantemente inferiore a quello delle altre priorità dell'Unione (cfr. *figura 7*).

Figura 7 – Confronto tra i tassi di assorbimento della priorità dell'Unione n. 2 e quelli delle altre priorità dell'Unione (in %), 2018-2022



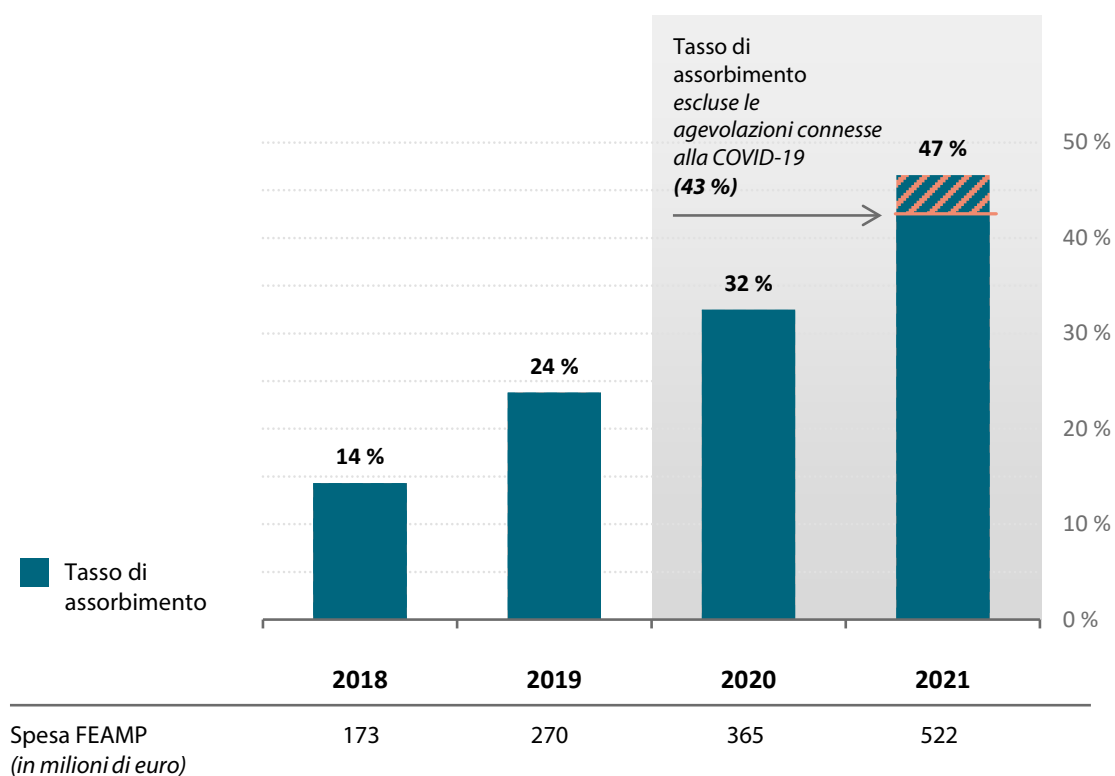
Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati per l'UE-28 ricavati dalle relazioni annuali sull'attuazione del FEAMP per gli esercizi 2018, 2019, 2020 e 2021, nonché dei dati provvisori forniti dalla Commissione per il 2022.

50 A giudizio della Commissione, il settore della pesca e dell'acquacoltura è stato particolarmente colpito dalle perturbazioni del mercato generate da un calo significativo della domanda a seguito dell'epidemia di COVID-19. Nell'aprile 2020, ha [proposto](#) una serie di misure intese ad aiutare il settore della pesca e dell'acquacoltura dell'UE a far fronte all'impatto della pandemia di COVID-19. Il pacchetto, adottato dal Parlamento europeo e dal Consiglio²², ha offerto agli Stati membri maggiore flessibilità per riassegnare le risorse finanziarie esistenti, anche a nuove misure specifiche volte a compensare gli acquacoltori per la sospensione della produzione e a coprire i costi aggiuntivi sostenuti, nonché per aiutare le organizzazioni di produttori a conferire all'ammasso i prodotti della pesca e dell'acquacoltura.

²² Regolamento (UE) 2020/560.

51 Per quanto concerne l'acquacoltura nello specifico, gli Stati membri hanno fatto particolare ricorso al finanziamento previsto ai sensi dell'articolo 55 del regolamento FEAMP, dedicato alle misure sanitarie: anche se fino al dicembre 2019 non vi era stata alcuna operazione a titolo di tale articolo, gli Stati membri hanno impegnato 6,7 milioni di euro nel quadro di 315 operazioni nel 2020 e 49 milioni nel quadro di 1 964 operazioni nel 2021. Il tasso di assorbimento per la PU2 ha raggiunto il 47 % nel 2021 (cfr. [figura 8](#)). Senza le agevolazioni connesse alla COVID-19 sarebbe stato del 43 %.

Figura 8 – Tassi di assorbimento della priorità dell'Unione n. 2 (in %), 2018-2021



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati per l'UE-28 riportati nella relazione sull'attuazione del FEAMP nel 2021 stilata dalla Commissione.

52 I tassi di assorbimento sono aumentati nel periodo 2020-2021, in parte a causa delle misure eccezionali connesse alla pandemia di COVID-19. Secondo la [relazione sull'attuazione del FEAMP nel 2021](#), le misure adottate dagli Stati membri comprendevano anche la proroga dei termini di attuazione dei progetti e la modifica dei criteri di selezione di questi ultimi. Nonostante questa accelerazione temporanea, la Commissione riconosce che gli Stati membri potrebbero non essere in grado di

spendere tutti i finanziamenti disponibili a titolo del FEAMP entro il 2023, termine fissato nel regolamento recante disposizioni comuni²³ per l'ammissibilità delle spese.

Gli Stati membri hanno finanziato quasi la totalità dei progetti ammissibili poiché i criteri di selezione erano poco esigenti

53 Gli Stati membri includono le misure che ritengono adeguate in materia di acquacoltura nei programmi operativi, soggetti all'approvazione della Commissione. La scelta delle misure dovrebbe essere coerente con le esigenze individuate nei programmi operativi e in altri documenti strategici. Le autorità degli Stati membri dovrebbero destinare i fondi dell'UE disponibili per l'acquacoltura ai progetti che contribuiscono maggiormente alla realizzazione delle priorità dell'UE.

54 La Corte ha esaminato sei programmi operativi riguardanti il periodo 2014-2020 e, per ciascuno di essi, l'analisi dei punti di forza, dei punti di debolezza, delle opportunità e delle minacce (analisi SWOT) riguardante il settore dell'acquacoltura, nonché il relativo piano finanziario. La Corte ha constatato che le analisi SWOT hanno individuato le principali esigenze del settore negli Stati membri selezionati, in linea con le necessità operative individuate nei rispettivi piani per l'acquacoltura, sebbene tali esigenze non siano state quantificate in termini finanziari. A seguito di detta analisi, gli Stati membri hanno proposto i tipi di misure da attuare.

55 In base all'analisi effettuata dagli auditor della Corte sugli inviti pubblicati nell'ambito della PU2, la misura più popolare, proposta da tutti gli Stati membri oggetto del presente audit, è stata quella denominata "Investimenti produttivi destinati all'acquacoltura". Detti investimenti includono, ad esempio, gli investimenti nell'ammodernamento o nello sviluppo di sistemi chiusi a ricircolo. Tra le altre misure a cui si è fatto più ricorso figuravano quelle a titolo dell'"acquacoltura che fornisce servizi ambientali", relativa principalmente alla conservazione e il miglioramento dell'ambiente e della biodiversità (Polonia, Romania), dell'"innovazione" (Spagna, Grecia e Francia), della "sanità" (Grecia) e dell'"aumento del potenziale dei siti di acquacoltura" (Italia).

56 Dati i bassi tassi di assorbimento (cfr. paragrafi [49-52](#)), gli Stati membri hanno spesso proposto modifiche ai piani finanziari iniziali, che la Commissione ha approvato, diminuendo la dotazione di alcune misure (cfr. esempi nel [riquadro 5](#)) e aumentando quella di altre. In alcuni casi, misure inizialmente previste non sono state attuate. Ciò è

²³ Articolo 65, paragrafo 2, del [regolamento \(UE\) n. 1303/2013](#).

imputabile principalmente al fatto che alcune misure non hanno avuto successo a causa dello scarso interesse da parte del settore acquicolo. I portatori di interessi che la Corte ha incontrato nel corso dell'audit hanno menzionato tra gli ostacoli alla crescita del settore gli oneri amministrativi, severe norme ambientali e le difficoltà riscontrate dalle imprese di dimensioni molto ridotte in materia di innovazione e di condivisione delle conoscenze²⁴. Tali fattori potrebbero anche spiegare la mancanza di interesse per alcune misure.

Riquadro 5

Esempi di modifiche sostanziali apportate alle dotazioni della Spagna per le misure acquicole

Le modifiche apportate al piano finanziario definito dalla Spagna nel quadro del FEAMP hanno ridotto i finanziamenti disponibili per alcune misure rientranti nella PU2. La più forte diminuzione dei finanziamenti disponibili si sono registrate per gli investimenti produttivi connessi all'uso efficiente delle risorse (passati a 1,2 milioni di euro, ossia una riduzione del 93 % rispetto all'importo previsto inizialmente), le nuove imprese acquicole che praticano l'acquacoltura sostenibile (passati a 1,0 milioni di euro, ossia una diminuzione del 92 %) e le misure di innovazione (passati a 18,6 milioni di euro, ossia una riduzione del 52 %).

L'uso efficiente delle risorse, la creazione di nuove imprese e l'adozione di pratiche acquicole innovative sono stati riconosciuti negli orientamenti strategici dell'UE e nel piano spagnolo per l'acquacoltura come obiettivi importanti per la crescita sostenibile del settore.

57 La Corte ha riscontrato che i sei Stati membri oggetto dell'audit avevano verificato il rispetto dei criteri di ammissibilità (incluso il fatto che i progetti rientrassero nel campo di applicazione delle priorità e degli obiettivi specifici), ma non avevano adottato criteri severi per una selezione più mirata dei progetti. Due dei sei Stati membri selezionati (Spagna e Polonia), al momento dell'approvazione delle domande di progetto, non avevano richiesto il raggiungimento di alcun punteggio minimo complessivo per i criteri di selezione.

58 In Grecia, per i due inviti esaminati, le domande sono dovute passare per due fasi di selezione: una verifica iniziale dell'ammissibilità e, in un secondo momento, una valutazione sulla base di una serie di criteri di qualità. Solo una delle 155 domande che hanno superato le verifiche dell'ammissibilità è stata respinta nella seconda fase. La

²⁴ Cfr. anche Jordi Guillen et al., *Aquaculture grants in the European Union: Evolution, impact and future potential for growth*, Marine Policy, volume 104, giugno 2019.

maggior parte delle regioni francesi ha applicato punteggi minimi complessivi per due misure (su sei), che rappresentavano la maggior parte delle domande di aiuto a titolo della PU2. In totale sette domande, ossia meno dello 0,5 % di tutte le domande presentate per queste due misure, sono state respinte per il mancato raggiungimento del punteggio minimo.

59 L'analisi della Corte dei dati riguardanti gli altri due Stati membri (Italia e Romania) mostra che le soglie minime erano basse e che quasi tutti i progetti altrimenti ammissibili hanno ottenuto il punteggio minimo e sono stati selezionati ai fini del finanziamento. In Italia, per i 12 inviti²⁵ esaminati, tre delle 351 domande erano state escluse per non aver raggiunto il punteggio minimo in relazione alla qualità. In Romania, l'analisi della Corte si è concentrata sulla misura II.2 ("Investimenti produttivi destinati all'acquacoltura"), che copre oltre la metà della spesa effettuata a titolo della PU2: su 152 domande, solo una è stata respinta per mancato raggiungimento della soglia minima.

60 Per il periodo 2021-2027, il FEAMPA è strutturato in modo da ridurre il numero di norme di ammissibilità a livello dell'UE. Offre inoltre agli Stati membri una maggiore flessibilità nella definizione delle proprie norme di ammissibilità. Era prematuro per la Corte valutare se gli inviti a presentare proposte destinati alla pubblicazione per il nuovo periodo porteranno a un utilizzo più selettivo dei fondi dell'UE.

La produzione acquicola dell'UE è in stagnazione e non esistono dati affidabili per valutare se il settore si stia sviluppando in modo più sostenibile

61 Obiettivi chiari, valori-obiettivo e un sistema di monitoraggio affidabile sono elementi essenziali per stabilire se siano stati compiuti progressi in un settore predefinito e se tali progressi siano soddisfacenti. Il monitoraggio e le valutazioni dovrebbero consentire di valutare lo sviluppo sostenibile del settore dell'acquacoltura nel suo complesso nonché i risultati specifici dei programmi di finanziamento dell'UE a favore della pesca. La Corte ha utilizzato i dati e gli indicatori disponibili per valutare i progressi complessivi del settore dell'acquacoltura nell'UE (in termini ambientali, economici e sociali), nonché il contributo specifico dei fondi dell'UE al suo sviluppo sostenibile.

²⁵ Nove in Emilia-Romagna e tre a livello nazionale.

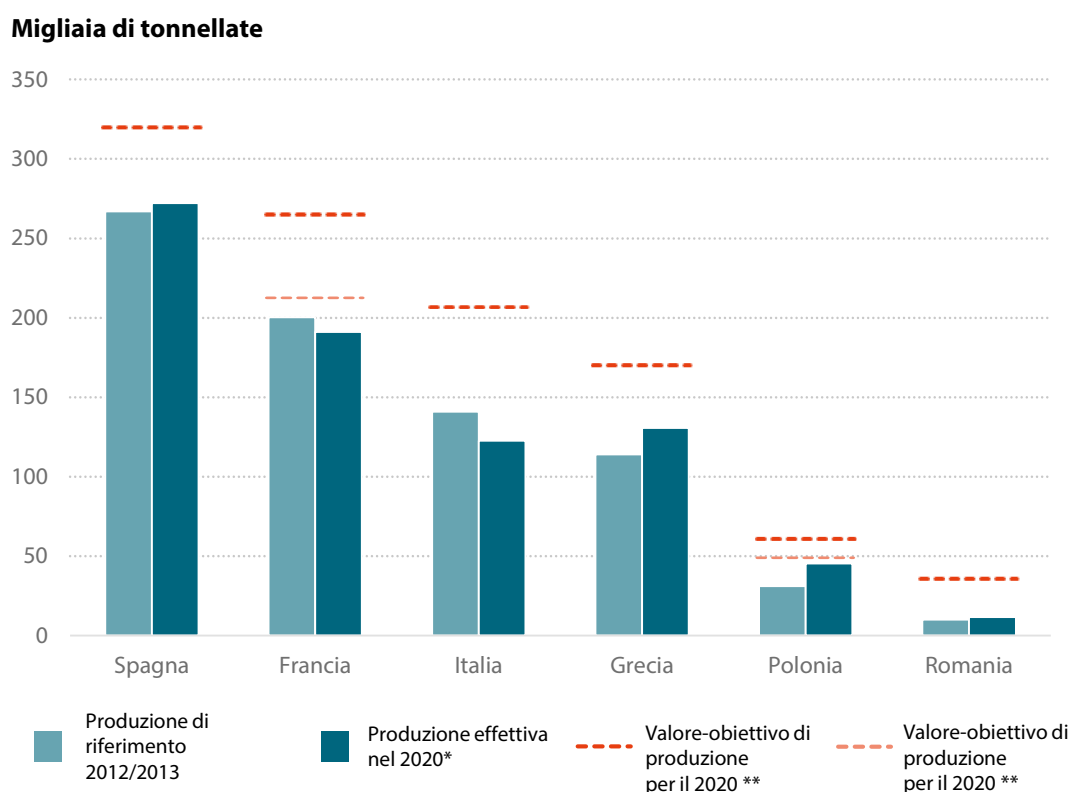
I volumi della produzione acquicola dell'UE hanno registrato una crescita modesta tra il 2014 e il 2020

62 Gli orientamenti strategici del 2013 incoraggiavano gli Stati membri a fissare nei piani per l'acquacoltura obiettivi di crescita della produzione acquicola, espressi in termini sia di volume che di valore. Tutti e sei gli Stati membri selezionati hanno indicato valori-obiettivo o previsioni di crescita del volume e tre di essi (Spagna, Francia e Italia) lo hanno fatto anche in riferimento al valore della produzione.

63 Nelle linee-guida strategiche del 2021, la Commissione non ha raccomandato esplicitamente agli Stati membri di fissare nei rispettivi piani valori-obiettivo di crescita della produzione da acquacoltura per il periodo 2021-2030. Tutti gli Stati membri selezionati, eccetto l'Italia, hanno fissato alcuni valori-obiettivo per la crescita del settore, sebbene il modo in cui taluni di essi sono formulati renda difficile consolidarli per ottenere una visione d'insieme del grado di ambizione dell'UE per detto periodo. La Spagna, la Francia e la Polonia hanno anche definito obiettivi di crescita per alcune specie e/o alcuni tipi di produzione.

64 Per gli Stati membri selezionati, la [figura 9](#) presenta un confronto tra gli obiettivi o le previsioni di produzione acquicola per il 2020 (o il 2025, nel caso dell'Italia) stabiliti nei rispettivi piani per l'acquacoltura, il valore di partenza nel 2012/2013 e i dati relativi alla produzione effettiva per il 2020, pubblicati da [Eurostat](#). La figura mostra che in due Stati membri (Francia e Italia) la produzione acquicola del 2020 è stata inferiore a quella di riferimento del periodo 2012/2013. Gli altri Stati membri oggetto del presente audit hanno compiuto progressi limitati verso il conseguimento dei propri obiettivi per il 2020.

Figura 9 – Produzione acquicola degli Stati membri: valori-obiettivo e valori effettivamente conseguiti



(*) Per la Romania, i dati sono stimati.

(**) Per l'Italia, le previsioni riguardano il 2025; per la Spagna sono presentate le previsioni di livello intermedio.

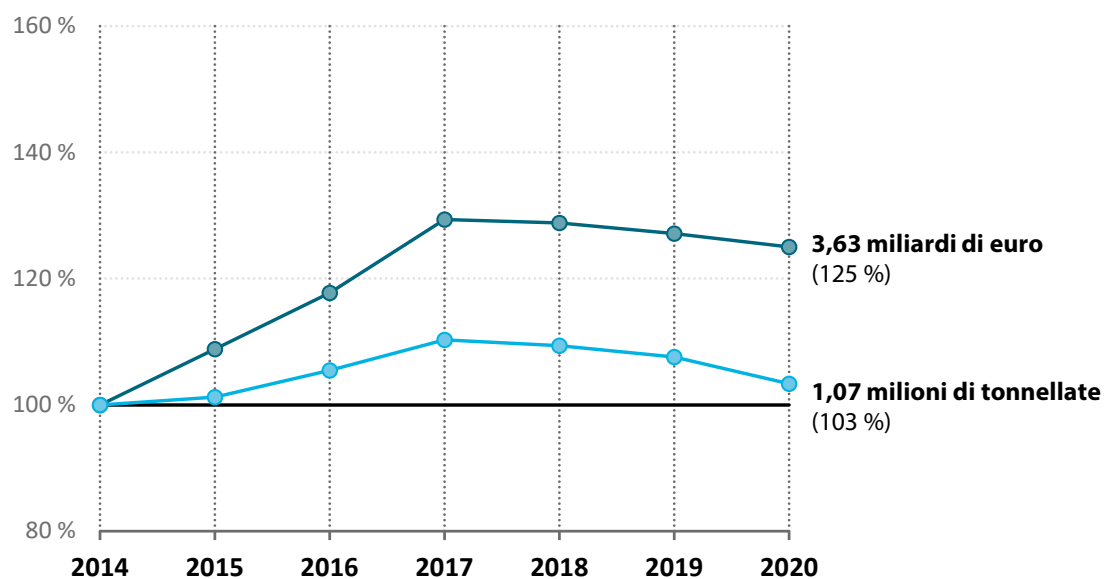
(***) La Polonia ha fissato un valore-obiettivo compreso tra le 49 500 e le 61 000 tonnellate.

La Francia ha fissato un valore-obiettivo compreso tra le 213 000 e le 265 000 tonnellate.

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei piani strategici nazionali pluriennali e dei dati di Eurostat relativi ai volumi di produzione.

65 Per gli attuali 27 Stati membri dell'UE nel loro insieme, i dati di Eurostat indicano che il valore della produzione acquicola è aumentato del 25 % tra il 2014 e il 2020. Tuttavia, mostrano anche che il volume della produzione acquicola dell'UE è rimasto relativamente stabile nello stesso periodo (cfr. [figura 10](#)).

Figura 10 – Evoluzione della produzione acquicola dell’UE in termini di volume e di valore, 2014-2020

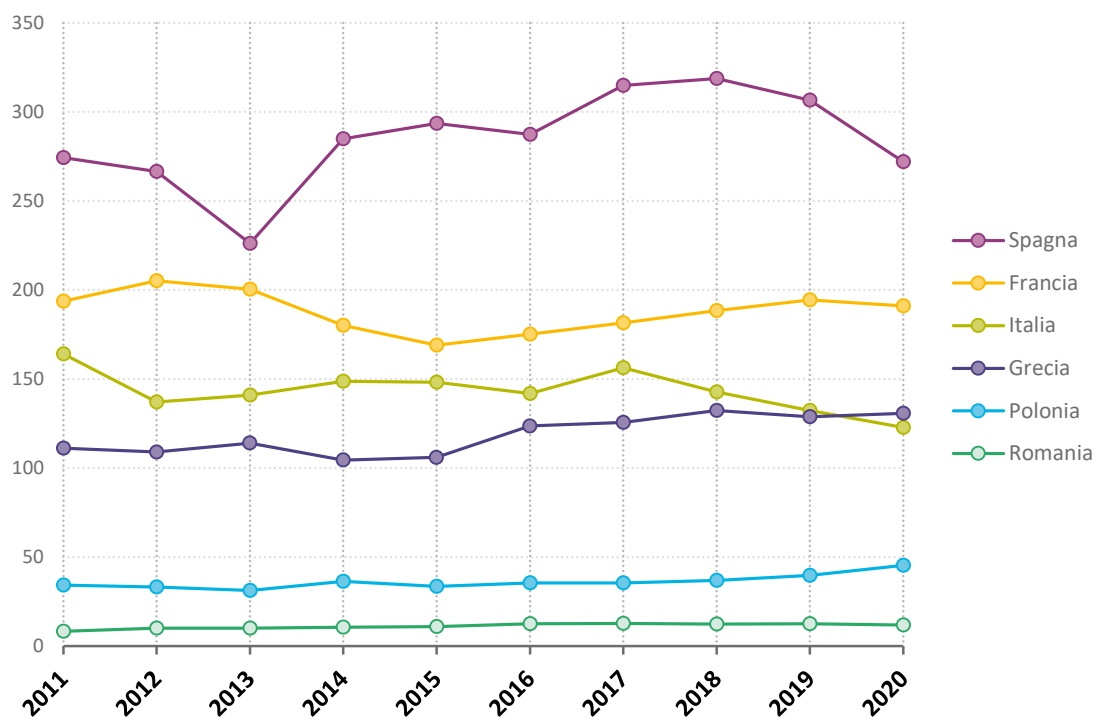


Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati di Eurostat ([fish_aq2a](#)) e dello studio dell’EUMOFA relativo all’UE-27 intitolato “Il mercato ittico dell’UE”.

66 Secondo i dati di Eurostat (cfr. [figura 11](#)), la produzione ha oscillato molto in Spagna (il maggiore produttore acquicolo dell’UE) ed è diminuita in Francia e in Italia (che si classificano rispettivamente al secondo e terzo posto).

Figura 11 – Produzione acquicola degli Stati membri selezionati, in tonnellate, dal 2011 al 2020

Migliaia di tonnellate



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati di Eurostat ([fish_aq2a](#)) e dello studio dell'EUMOFA intitolato "Il mercato ittico dell'UE".

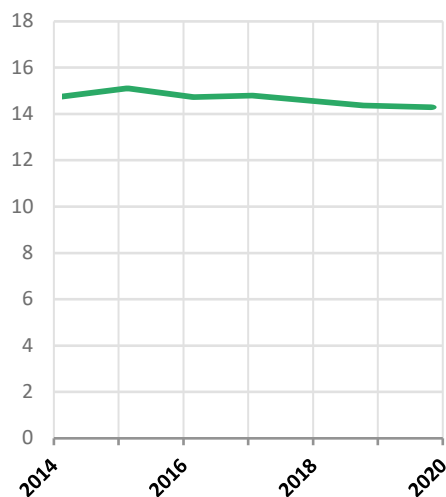
67 Ulteriori indicatori socioeconomici sono forniti dal comitato scientifico, tecnico ed economico per la pesca (CSTEP), che ha prodotto serie di dati fino al 2020²⁶. Detti indicatori mostrano (cfr. [figura 12](#)) che, per il periodo 2014-2020:

- il numero di imprese dedite alla produzione acquicola ha oscillato intorno a 15 000, con una tendenza al ribasso;
- il numero di lavoratori occupati nell'acquacoltura (equivalenti a tempo pieno) è sceso da circa 40 000 a circa 35 000.

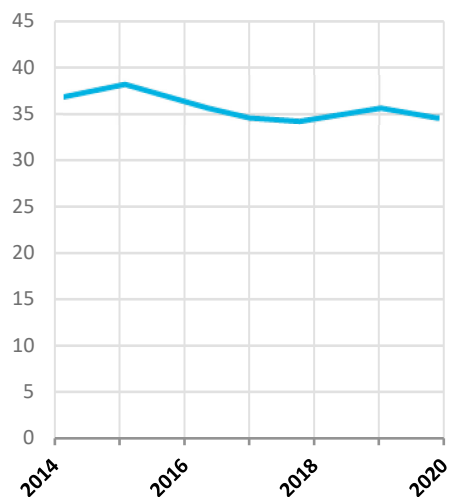
²⁶ *Economic report on the EU aquaculture* (CSTEP-22-17), 2023.

Figura 12 – Indicatori sociali dello CSTEP, 2014-2020

Numero di imprese
(in migliaia)



Occupazione
(Equivalenti a tempo pieno, in migliaia)



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati relativi all'UE-27 comunicati dallo CSTEP.

68 Lo CSTEP ha inoltre indicato che nel 2020, le imprese acquicole dell'UE di 19 paesi dell'UE avevano un EBIT (utile al lordo di interessi e tasse, noto anche come "utile di esercizio") totale di 518 milioni di euro. Solo alcuni Stati membri forniscono dati per questo indicatore e non si tratta sempre degli stessi ogni anno. I dati sulla redditività a livello dell'UE non sono pertanto né completi né comparabili sul periodo 2014-2020. Ad esempio, non sono disponibili i dati relativi all'EBIT del 2020 per Spagna e Polonia. Per quanto concerne gli altri Stati membri selezionati ai fini del presente audit, tra il 2014 e il 2020 l'EBIT è aumentato soprattutto in Francia (128 %), seguita da Italia (96 %) e Grecia (24 %), mentre ha assunto valore negativo (corrispondente una perdita di esercizio complessiva) in Romania.

La Commissione ha individuato lacune da colmare nelle conoscenze in merito alla sostenibilità ambientale dell'acquacoltura nell'UE

69 Il miglioramento della sostenibilità ambientale dell'acquacoltura nell'UE è uno dei principali obiettivi della politica in materia di acquacoltura e, in particolare, dei fondi dell'UE (cfr. [riquadro 1](#)). I sei Stati membri selezionati hanno inoltre incluso una serie di obiettivi e azioni a favore dell'ambiente nei piani per l'acquacoltura.

70 In aggiunta, il regolamento sulla politica comune per la pesca (PCP) dispone che tali piani debbano esser finalizzati a definire indicatori di sostenibilità ambientale, economica e sociale²⁷. Dall'analisi effettuata dalla Corte sui piani per il periodo 2014-2020 dei sei Stati membri selezionati è emerso che questi, pur rispettando tutti in qualche modo tale requisito, trattavano gli indicatori ambientali in misura molto diversa. Il piano della Romania era l'unico che includesse un obiettivo specifico relativo alla quantificazione degli effetti dell'acquacoltura sull'ambiente.

71 A differenza di quanto avvenuto per la sostenibilità economica e sociale (cfr. paragrafi [64-68](#)), la Corte non ha potuto individuare un insieme unico di indicatori che consentisse di valutare se l'acquacoltura dell'UE si sia evoluta verso una maggiore sostenibilità ambientale nel corso del periodo 2014-2020.

72 Nel 2012 il Centro comune di ricerca (JRC) della Commissione ha condotto uno studio sugli indicatori di un'acquacoltura sostenibile nell'Unione europea²⁸, tra cui gli indicatori ambientali. Ha valutato la sostenibilità dell'acquacoltura sia a livello dell'UE che degli Stati membri, utilizzando una serie di indicatori che comprendevano, in particolare, due di carattere ambientale relativi alla domanda di mangimi (dipendenza dalla farina di pesce e dall'olio di pesce) e due riguardanti gli effluenti (azoto e fosforo). Ha riscontrato notevoli differenze in merito a questi due punti tra i diversi gruppi di specie e tra i diversi sistemi di produzione. Secondo lo studio, sono disponibili pochissimi dati statistici ufficiali che consentano di valutare la performance dell'acquacoltura nell'UE, in particolare sul piano ambientale.

73 Nel novembre 2020 la Commissione ha istituito il [sistema di monitoraggio della bioeconomia a livello dell'UE](#). Il sistema, che si iscrive nella [strategia bioeconomica per l'Europa](#), è stato concepito per rispondere alla necessità di uno strumento che misuri i progressi della bioeconomia dell'UE, comprese la pesca e l'acquacoltura, per quanto riguarda le dimensioni ambientale, sociale ed economica della sostenibilità. La Commissione si sta adoperando per elaborare indicatori che consentiranno di misurare le pressioni derivanti dall'acquacoltura, come lo scarico di nutrienti provenienti da quella marina e il numero di specie esotiche invasive introdotte ogni anno.

²⁷ Articolo 34, paragrafo 4, lettera c), del [regolamento \(UE\) n. 1380/2013](#).

²⁸ Hofherr J. et al., *European Aquaculture Performance Indicators - Indicators for Sustainable Aquaculture in the European Union*, 2012.

74 Il JRC pubblica regolarmente relazioni tecniche sul sistema di monitoraggio della bioeconomia a livello dell'UE. Una relazione del gennaio 2023 comprende l'elenco aggiornato degli indicatori pubblicati o in corso di elaborazione²⁹. Da questa si evince che mancano dati per una serie di indicatori, tra cui quello relativo allo scarico di nutrienti. Attualmente, gli indicatori in elenco non sempre distinguono tra pesca e acquacoltura e nessuno di essi riguarda lo scarico di nutrienti provenienti dall'acquacoltura d'acqua dolce.

75 In un'altra relazione del gennaio 2023³⁰, il JRC propone ai responsabili politici una serie di indicatori relativi all'adattamento dell'acquacoltura ai cambiamenti climatici, tra cui ad esempio una misura del livello trofico degli organismi di allevamento (che offre un valore approssimato della loro dipendenza da materie prime quali farina di pesce e olio di pesce) o l'indice di conversione alimentare, che consente di valutare l'efficienza dell'acquacoltura in termini di apporto di mangimi.

76 Lo CSTEP ha anch'esso individuato alcuni aspetti essenziali della sostenibilità dei prodotti dell'acquacoltura, nonché i corrispondenti indicatori, in due relazioni pubblicate nel 2021³¹ e nel 2023³². La Commissione ha informato la Corte che stava lavorando a un documento di orientamento sulla performance ambientale dell'acquacoltura (cfr. paragrafo 26), nel quale individuerà indicatori di performance ambientale e terrà conto di tali relazioni dello CSTEP.

²⁹ Kilsedar, C. et al., *EU Bioeconomy Monitoring System dashboards: extended with trade-related indicators*, allegato 3, 2023.

³⁰ Centro comune di ricerca et al., *EU bioeconomy monitoring system indicator update*, 2023.

³¹ *Criteria and indicators to incorporate sustainability aspects for seafood products in the marketing standards under the Common Market Organisation (STECF-20-05)*, 2021.

³² *Marketing standards: review of proposed sustainability criteria / indicators for aquaculture (STECF-22-13)*, 2023.

La performance del FEAMP non può essere valutata a causa dell'inadeguatezza dei dati di monitoraggio

77 Lo specifico quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione (anche detto quadro di performance) per le azioni finanziate a titolo del FEAMP si basa su indicatori e valori-obiettivo contenuti nei programmi operativi degli Stati membri. Prima di approvare i programmi operativi, la Commissione deve controllare gli indicatori scelti dagli Stati membri e verificare che i loro valori-obiettivo siano raggiungibili. Gli indicatori si suddividono in indicatori di realizzazione (ad esempio, il numero di investimenti produttivi in acquacoltura, innovazione, servizi di consulenza, ecc.) e indicatori di risultato (ad esempio, la variazione del volume della produzione dell'acquacoltura oppure dell'utile netto).

78 Per il periodo 2021-2027 il regolamento FEAMPA definisce un indicatore di realizzazione (numero di operazioni) e un insieme di indicatori di risultato, uno dei quali si riferisce esclusivamente all'acquacoltura (produzione acquicola mantenuta). Per ciascun obiettivo specifico (compreso l'obiettivo specifico 2.1 relativo alla promozione dell'acquacoltura), gli Stati membri possono selezionare gli indicatori di risultato che ritengono corrispondere meglio alla loro strategia e ai risultati attesi. Possono selezionare tutti gli indicatori di risultato che considerano necessari per riflettere gli effetti più importanti dei finanziamenti.

79 La Commissione monitora l'attuazione dei programmi operativi utilizzando i dati forniti dagli Stati membri sugli indicatori da essi selezionati. Il sistema di monitoraggio è concepito in modo tale da rendicontare la performance di ciascuna operazione. È questo un aspetto positivo del sistema, ma la qualità e l'affidabilità degli indicatori dipendono in larga misura dal modo in cui gli Stati membri raccolgono e verificano i dati sulla performance delle operazioni.

80 Per il periodo 2014-2020 gli Stati membri forniscono tali dati, in primo luogo, mediante relazioni a norma dell'articolo 97, paragrafo 1, lettera a), del [regolamento \(UE\) n. 508/2014](#) (note come relazioni "Infosys"). In secondo luogo, forniscono anche dati aggregati per gli stessi indicatori nelle relazioni annuali sull'attuazione. La Commissione, a sua volta, diffonde informazioni sulla performance dei programmi operativi attraverso la propria [piattaforma di dati aperti](#), intesa a garantire un monitoraggio pubblico costante sulla base di dati aggregati. La Corte ha riscontrato, per gli stessi indicatori, notevoli incoerenze tra questi tre diversi insiemi di cifre (cfr. [riquadro 6](#)).

Riquadro 6

Esempi di incoerenze tra i diversi sistemi di rendicontazione

La Corte ha riscontrato discrepanze tra i diversi sistemi di rendicontazione a livello dei dati trasmessi dalla Commissione sui risultati conseguiti alla fine del 2021 nel quadro del FEAMP per vari indicatori di risultato, tra cui quelli indicati di seguito.

Risultati conseguiti fino al 2021	Dati delle relazioni Infosys	Dati delle relazioni annuali sull'attuazione	Piattaforma di dati aperti
Variazione del volume della produzione dell'acquacoltura (in tonnellate)	223 316	295 952	434 531
Imprese acquicole che prestano servizi ambientali (numero di imprese)	335	1 149	1 326

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati dell'UE-27 tratti dalle relazioni Infosys, dalle relazioni annuali sull'attuazione e dalla piattaforma di dati aperti (consultazione del 30.5.2023).

81 Sia i valori-obiettivo che i risultati comunicati per la “variazione del volume della produzione dell'acquacoltura” sono chiaramente sovrastimati. Anche il più modesto dei tre risultati riportati nel [riquadro 6](#) (223 316 tonnellate) corrisponderebbe a una crescita pari circa al 20 % della produzione acquicola totale dell'UE, mentre in realtà la crescita è stata molto debole nel periodo 2014-2020 (cfr. paragrafo [66](#)). Tali discrepanze mettono in dubbio l'affidabilità delle cifre originarie fornite dagli Stati membri alla Commissione. Il valore-obiettivo consolidato dell'UE, pur essendo coerente tra i tre sistemi di rendicontazione analizzati dalla Corte (circa 532 000 tonnellate senza contare il Regno Unito), rappresenta circa la metà della produzione totale dell'UE. Per i tre valori più elevati (per Italia, Irlanda e Portogallo), i dati sono stati erroneamente conteggiati tre volte e pubblicati senza essere stati prima corretti (cfr. [riquadro 7](#)).

Riquadro 7

Errori nei valori-obiettivo degli Stati membri per il contributo del FEAMP alla crescita della produzione dell'acquacoltura

Volume della produzione – acquacoltura

Variatione del volume della produzione acquicola

Volume previsto: 579 332 tonnellate (532 418 tonnellate senza il Regno Unito)

Volume realizzato: 444 764 tonnellate (434 531 tonnellate senza il Regno Unito)

Panoramica dei valori-obiettivo dei programmi (in tonnellate)



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base delle informazioni pubblicate nella [piattaforma di dati aperti](#), consultazione del 30.5.2023.

82 Anche la Commissione ha riconosciuto l'esistenza di debolezze nei sistemi di rendicontazione. Nella relazione sull'attuazione del FEAMP nel 2021 segnala che si possono ritenere non plausibili almeno alcuni dei valori comunicati per gli indicatori di risultato, ad esempio nei casi in cui il valore ex post superi il valore ex ante di oltre il 200 %. La maggior parte di questi errori sarebbe di tipo formale, ad esempio allorché il valore è espresso in valuta nazionale quando avrebbe dovuto esserlo in euro, oppure indicato in euro laddove l'unità di misura era le migliaia di euro, o ancora indicato in chilogrammi quando avrebbe dovuto esserlo in tonnellate. La Commissione aggiunge che queste differenze potrebbero anche essere dovute in parte a una pianificazione poco accorta, a eventi imprevisti verificatisi durante l'attuazione o ai bassi valori di partenza. A titolo di esempio, la Commissione indica nella relazione che i valori comunicati per gli indicatori "variazione del valore della produzione dell'acquacoltura" e "variazione dell'utile netto", nel quadro dell'obiettivo specifico 2, sono molto probabilmente errati.

83 Per migliorare la qualità dei dati, la Commissione ha emanato orientamenti in merito rivolti agli Stati membri e ha elaborato una procedura di convalida dei dati grazie alla quale è informata degli errori formali e dei problemi di plausibilità. Tuttavia, dati i problemi di qualità dei dati immessi nel sistema di monitoraggio, la Corte non è in grado di valutare l'attuale performance delle azioni finanziate a titolo del FEAMP o se i relativi obiettivi siano stati raggiunti. Questa carenza ha ripercussioni negative sulla possibilità di trarre insegnamenti per migliorare la performance dei programmi futuri.

Conclusioni e raccomandazioni

84 La Corte ha esaminato se la Commissione e gli Stati membri abbiano promosso efficacemente lo sviluppo sostenibile dell'acquacoltura nell'UE. La Corte conclude che, sebbene il quadro strategico dell'UE per l'acquacoltura sia migliorato negli ultimi anni, l'attività in sé ha registrato una crescita modesta nell'insieme degli Stati membri e non esistono indicatori affidabili per monitorare la sostenibilità del settore e il contributo che i maggiori finanziamenti dell'UE apportano allo sviluppo dell'acquacoltura nell'Unione.

85 La Corte ha riscontrato che i documenti strategici dell'UE volti a promuovere lo sviluppo sostenibile dell'acquacoltura erano migliorati (paragrafi 19-25). A livello degli Stati membri, i piani strategici pluriennali per l'acquacoltura erano generalmente in linea con gli orientamenti della Commissione, ma alcune strategie chiave per l'ambiente non hanno tenuto adeguatamente conto di tale attività (paragrafi 27-36). Inoltre, la pianificazione dello spazio e le procedure di rilascio delle concessioni da parte degli Stati membri continuavano a frenare la crescita del settore (paragrafi 37-42). Nel 2022 la Commissione ha varato il meccanismo di assistenza per l'acquacoltura dell'UE per sostenere gli Stati membri, il settore dell'acquacoltura e gli altri portatori di interessi nell'attuazione degli orientamenti strategici dell'UE (paragrafo 26).

Raccomandazione 1 – Aiutare gli Stati membri a rimuovere gli ostacoli allo sviluppo sostenibile dell'acquacoltura nell'UE

La Commissione, con il sostegno del meccanismo di assistenza per l'acquacoltura, dovrebbe promuovere lo scambio delle migliori pratiche per rimuovere gli ostacoli che si frappongono allo sviluppo sostenibile dell'acquacoltura a livello delle principali strategie ambientali, delle procedure di rilascio delle concessioni e della pianificazione dello spazio.

Termine di attuazione: 2025

86 L'importo dei finanziamenti assegnati esclusivamente all'acquacoltura per il periodo 2014-2020 è stato più del triplo di quello speso nel periodo 2007-2013, senza che la Commissione e gli Stati membri dimostrassero in maniera adeguata la necessità di un incremento così importante. Tale importo potrebbe essere più elevato del necessario, dal momento che i tassi di assorbimento degli Stati membri erano bassi rispetto ad altre priorità sebbene l'assorbimento sia in qualche misura aumentato

grazie alle agevolazioni connesse alla COVID-19 (paragrafi [44-52](#)). In risposta a questi bassi tassi di assorbimento, gli Stati membri hanno spesso proposto modifiche ai piani finanziari iniziali (approvate dalla Commissione), riassegnando i finanziamenti alle misure che suscitavano maggiore interesse da parte del settore dell'acquacoltura, e hanno finanziato quasi tutti i progetti ammissibili, indipendentemente dal contributo apportato agli obiettivi del sostegno dell'UE (paragrafi [53-60](#)). L'assegnazione dei finanziamenti è stata quindi principalmente basata sulla domanda e si è prestata scarsa attenzione all'utilizzo strategico dei finanziamenti come strumento per sostenere la politica dell'UE in materia di acquacoltura e i piani degli Stati membri per l'acquacoltura.

Raccomandazione 2 – Indirizzare meglio i fondi dell'UE

La Commissione dovrebbe:

- a) nell'esaminare e approvare le modifiche apportate ai programmi operativi degli Stati membri relativi al FEAMPA, far sì che gli Stati membri dimostrino meglio il nesso esistente tra i fondi assegnati, gli obiettivi delle misure, i valori-obiettivo fissati per gli indicatori di performance e l'obiettivo di crescita sostenibile perseguito dall'UE;
- b) nel quadro della valutazione intermedia del FEAMPA, verificare se gli Stati membri abbiano utilizzato criteri selettivi per stabilire i progetti da finanziare e, su tale base, condividere le migliori pratiche su come utilizzare meglio il FEAMPA quale strumento per conseguire gli obiettivi della politica dell'UE in materia di acquacoltura e dei piani strategici nazionali pluriennali per l'acquacoltura.

Termine di attuazione: 2025

87 Negli ultimi anni gli Stati membri hanno compiuto progressi limitati per quanto riguarda i valori-obiettivo per la produzione acquicola. I volumi di produzione restano stagnanti e i posti di lavoro nel settore dell'acquacoltura sono diminuiti. Nel contempo, il settore ha registrato un aumento del valore della produzione (paragrafi [62-68](#)). Attualmente non sono disponibili indicatori che consentano di monitorare la sostenibilità ambientale dell'acquacoltura nell'UE. La Commissione si sta adoperando per sviluppare indicatori adeguati nel quadro del sistema di monitoraggio della bioeconomia a livello dell'UE, ma mancano al momento dati per diversi di questi indicatori. La Commissione sta inoltre lavorando a un documento di orientamento in cui individuerà indicatori di performance ambientale per l'acquacoltura (paragrafi [69-76](#)). I dati attualmente comunicati nel quadro del sistema di monitoraggio del FEAMP non sono adeguati ai fini della valutazione del contributo del

Fondo alla sostenibilità ambientale e sociale del settore dell'acquacoltura o alla sua competitività (paragrafi [77-83](#)).

Raccomandazione 3 – Migliorare il monitoraggio della performance dei finanziamenti dell'UE e della sostenibilità ambientale

La Commissione dovrebbe:

- a) al fine di assicurare una migliore valutazione e definizione degli interventi, collaborare con gli Stati membri per aumentare la pertinenza e l'affidabilità dei sistemi utilizzati per monitorare i finanziamenti dell'UE a favore dell'acquacoltura e far sì che siano coerenti tra loro;
- b) fare in modo che indicatori di sostenibilità specificamente riferiti all'acquacoltura siano disponibili in tempo utile per la preparazione delle proposte per il programma di finanziamento del periodo successivo al 2027, ad esempio nell'ambito del sistema di monitoraggio della bioeconomia a livello dell'UE.

Termine di attuazione: lettera a): 2025; lettera b): 2026

La presente relazione è stata adottata dalla Sezione I, presieduta da Joëlle Elvinger, Membro della Corte dei conti europea, a Lussemburgo nella riunione del 27 settembre 2023.

Per la Corte dei conti europea

Tony Murphy
Presidente

Allegato

Azioni previste dalla Commissione negli orientamenti strategici del 2013

Ambiti	Azioni della Commissione
Semplificazione delle procedure amministrative	<p>Lavorare per identificare buone pratiche e margini di miglioramento.</p> <p>Preparare documenti di orientamento concernenti le prescrizioni della direttiva quadro sulle acque e della direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino nel settore dell'acquacoltura.</p>
Assicurare lo sviluppo e la crescita sostenibile dell'acquacoltura grazie a una pianificazione coordinata dello spazio	<p>Monitorare l'attuazione della pianificazione coordinata dello spazio marittimo.</p> <p>Diffondere studi ed esperienze al fine aiutare gli Stati membri nella loro pianificazione.</p> <p>Organizzare un seminario per lo scambio di buone pratiche nell'estate 2014.</p>
Promuovere la competitività dell'acquacoltura nell'UE	<p>Coordinare e sostenere la ricerca e l'innovazione per l'acquacoltura avvalendosi di tutti i pertinenti programmi e fondi dell'UE.</p> <p>Promuovere il trasferimento di conoscenze, buone pratiche e innovazioni, e segnatamente dei risultati dei progetti di ricerca promossi dall'UE.</p> <p>Istituire un osservatorio europeo dei mercati in grado di informare efficacemente gli operatori.</p>
Promuovere condizioni di parità per gli operatori dell'UE sfruttandone i vantaggi concorrenziali	<p>Garantire la piena attuazione delle norme in materia di etichettatura, in particolare per quanto riguarda la freschezza, l'origine e la denominazione commerciale del prodotto.</p> <p>Rafforzare la trasparenza dei mercati e diffondere informazioni sulle tendenze dei mercati a livello locale, unionale e internazionale.</p> <p>Lanciare, entro la fine del 2013, una campagna di comunicazione sui punti di forza dell'acquacoltura dell'UE.</p>

Abbreviazioni e acronimi

CSTEP: Comitato scientifico, tecnico ed economico per la pesca

EBIT: *earnings before interest and taxes* (utile al lordo di interessi e tasse)

EUMOFA: Osservatorio europeo del mercato dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura

FAO: Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura

FEAMP: Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca

FEAMPA: Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura

FEP: Fondo europeo per la pesca

JRC: *Joint Research Centre* (Centro comune di ricerca)

PCP: politica comune della pesca

PGBI: piano di gestione dei bacini idrografici

PSNP: piano strategico nazionale pluriennale

PU2: priorità dell'Unione n. 2

SFOP: strumento finanziario di orientamento della pesca

SIG: sistema di informazione geografica

Glossario

Assorbimento: misura, spesso espressa in percentuale, dell'entità in cui i fondi dell'UE assegnati agli Stati membri sono stati spesi per progetti ammissibili.

Buono stato ecologico: Standard elevato per la salute, la biodiversità, la produttività e la sostenibilità a lungo termine dei mari e degli oceani.

Centro comune di ricerca (JRC): direzione generale della Commissione che fornisce informazioni scientifiche e consulenza a sostegno delle politiche dell'UE.

Comitato scientifico, tecnico ed economico per la pesca: organismo di esperti nominati dalla Commissione per contribuire all'attuazione della politica comune della pesca.

Green Deal europeo: strategia di crescita dell'UE, adottata nel 2019, volta a rendere l'UE climaticamente neutra entro il 2050.

Impronta di carbonio: misura dell'impatto delle attività sull'ambiente, basata sui gas a effetto serra che queste producono.

Indicatore di risultato: variabile misurabile che fornisce informazioni per valutare gli effetti immediati di progetti sovvenzionati sulla popolazione a cui sono destinati.

Interreg: programma dell'UE che sostiene la cooperazione tra regioni e paesi in materia di progetti transfrontalieri a favore dello sviluppo regionale.

LIFE: strumento finanziario a sostegno dell'attuazione della politica ambientale e climatica dell'UE attraverso il cofinanziamento di progetti negli Stati membri.

Monitoraggio: osservazione e verifica sistematiche dei progressi compiuti, in parte attraverso indicatori, verso il raggiungimento di un obiettivo.

Natura 2000: rete delle zone di conservazione di specie rare e minacciate e di alcuni tipi di habitat naturali rari protetti a norma della legislazione dell'UE.

Orizzonte Europa: programma di finanziamento della ricerca e dell'innovazione adottato dall'UE per il periodo 2021-2027.

Orizzonte 2020: programma di finanziamento della ricerca e dell'innovazione adottato dall'UE per il periodo 2014-2020.

Periodo di programmazione: periodo per il quale è definito e attuato un programma di spesa dell'UE.

Pianificazione dello spazio marittimo: analisi, organizzazione e designazione delle zone marine e oceaniche per far sì che le attività umane in competizione tra loro siano efficienti, sicure e sostenibili.

Piano di gestione dei bacini idrografici: documento riguardante la gestione di un bacino idrografico specifico dell'UE, che definisce le azioni previste per conseguire gli obiettivi della direttiva quadro in materia di acque.

Piano strategico nazionale pluriennale: documento che definisce, su diversi anni, gli obiettivi di uno Stato membro in materia di promozione di un'acquacoltura sostenibile e che include le misure e le tempistiche necessarie per raggiungerli.

Politica comune della pesca: il quadro di riferimento dell'UE per la gestione delle risorse ittiche e della pesca, concepito per garantire stock ittici sostenibili e un reddito stabile per la comunità dedita alla pesca.

Programma operativo: quadro di riferimento per l'esecuzione dei progetti finanziati dall'UE in un dato periodo, che riflette le priorità e gli obiettivi stabiliti negli accordi di partenariato tra la Commissione e i singoli Stati membri.

Quadro di azione prioritaria: strumento di pianificazione pluriennale, introdotto dalla direttiva Habitat, che fornisce una panoramica delle misure tese ad attuare la rete Natura 2000, nonché degli importi e delle fonti di finanziamento necessari.

Specie esotiche invasive: animale o vegetale introdotto accidentalmente o deliberatamente in un ambiente naturale dove non è di norma presente, con gravi conseguenze negative per il suo nuovo ambiente.

Strategia per l'ambiente marino: strategia nazionale elaborata da ciascuno Stato membro dell'UE per conseguire o mantenere un buono stato ecologico dei mari e degli oceani.

Valutazione d'impatto: analisi degli effetti probabili (ex ante) o reali (ex post) di un'iniziativa strategica o di un'altra procedura.

Risposte della Commissione

<https://www.eca.europa.eu/it/publications/sr-2023-25>

Cronologia

<https://www.eca.europa.eu/it/publications/sr-2023-25>

Équipe 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 compiti 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 condotto da Nikolaos Milionis, Membro della Corte, coadiuvato da: Kristian Sniter, capo di Gabinetto, e Matteo Tartaggia, attaché di Gabinetto; Emmanuel Rauch, primo manager; Maria Eulàlia Reverté i Casas, a cui sono seguiti Matteo Tartaggia e Anna Zalega, capi incarico; Małgorzata Frydel, Greta Kapustaitė e Asimina Petri, auditor. Marika Meisenzahl ha fornito supporto grafico. Richard Moore e Michael Pyper hanno fornito assistenza linguistica.



Da sinistra a destra: Maria Eulàlia Reverté i Casas, Kristian Sniter, Anna Zalega, Emmanuel Rauch, Nikolaos Milionis, Matteo Tartaggia, Greta Kapustaitė, Małgorzata Frydel, Asimina Petri.

DIRITTI D'AUTORE

© Unione europea, 2023

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, in linea generale, 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.

Figura 3 – Immagini: © Sergey Chayko, Irina K., zcy, delarue, xamtiw, nosyrevy, stock.adobe.com.

Foto 2: © Chawran, 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 978-92-849-1004-5	ISSN 1977-5709	doi:10.2865/755504	QJ-AB-23-025-IT-Q
PDF	ISBN 978-92-849-0980-3	ISSN 1977-5709	doi:10.2865/540476	QJ-AB-23-025-IT-N

L'acquacoltura è una componente importante dell'economia blu dell'UE e, se attuata in maniera sostenibile, può rappresentare una fonte di proteine con un'impronta di carbonio più bassa. La Corte ha constatato che il quadro strategico dell'UE per l'acquacoltura è migliorato negli ultimi anni. Tuttavia, alcune importanti strategie nazionali a favore dell'ambiente non tengono debitamente conto di questa attività e, negli Stati membri, la pianificazione dello spazio nonché le procedure di rilascio delle concessioni ne ostacolano ancora l'espansione. A fronte di un marcato incremento dei finanziamenti messi a disposizione dall'UE per l'acquacoltura nel periodo 2014-2020, si sono osservati un assorbimento relativamente basso e criteri di selezione dei progetti poco esigenti. Nell'UE, l'acquacoltura ha registrato una crescita modesta nel periodo in esame e non esistono indicatori affidabili per monitorare la sostenibilità del settore o il contributo apportato dai maggiori finanziamenti UE.

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/Pages/ContactForm.aspx
Sito Internet: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors