

Relazione speciale

**Il FESR è efficace
nel finanziare progetti
che promuovono in modo
diretto la biodiversità
nell'ambito della strategia
dell'UE per la biodiversità
all'orizzonte 2020?**



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA

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

Tel. +352 4398-1

E-mail: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
Youtube: EUAuditorsECA

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

Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2014

ISBN 978-92-872-0725-8
doi:10.2865/42070

© Unione europea, 2014

Riproduzione autorizzata con citazione della fonte.

L'autorizzazione per l'uso o la riproduzione delle foto 2, 3, 4, 5 e 13 deve essere richiesta direttamente al detentore del copyright.

Printed in Luxembourg

Relazione speciale**Il FESR è efficace
nel finanziare progetti
che promuovono in modo
diretto la biodiversità
nell'ambito della strategia
dell'UE per la biodiversità
all'orizzonte 2020?**

(presentata in virtù dell'articolo 287, paragrafo 4, secondo comma del TFUE)

Paragrafi

Glossario

I - VIII Sintesi

1 - 12 Introduzione

1 - 2 **L'importanza generale della biodiversità**

3 - 5 **La strategia dell'UE per arrestare la perdita di biodiversità**

6 - 8 **La politica e la normativa dell'UE**

9 - 12 **Il cofinanziamento di progetti che promuovono la biodiversità da parte del FESR**

13 - 17 Estensione e obiettivi dell'audit

18 - 40 Osservazioni

18 - 25 **Gli Stati membri hanno approfittato dei fondi FESR disponibili per promuovere in modo diretto la biodiversità?**

19 - 25 **Le opportunità di finanziamento offerte dal FESR non sono state sfruttate appieno**

26 - 40 **I progetti cofinanziati dal FESR che promuovono in modo diretto la biodiversità sono efficaci nell'arrestare la perdita di biodiversità?**

27 - 28 **I progetti sono in linea con le priorità in tema di biodiversità a livello nazionale e UE, ma la spesa FESR a favore della biodiversità non è ancora ben definita**

29 - 31 **Un terzo dei progetti controllati era incentrato sulla preparazione di misure di tutela...**

32 - 36 **... e non sono stati valutati i benefici per la biodiversità derivanti dagli investimenti**

37 - 40 **La sostenibilità dei progetti è basata sull'impegno locale e fa affidamento su finanziamenti pubblici futuri**

41 - 45 **Conclusioni e raccomandazioni**

41 **Conclusione generale**

42 **Assegnazione ed uso dei fondi FESR**

43 - 45 **Successi dei progetti FESR nell'arrestare la perdita di biodiversità**

Allegato I — Traguardi e azioni della strategia dell'UE per la biodiversità all'orizzonte 2020

Allegato II — Stanziamento dei fondi del FESR per la promozione della biodiversità e la tutela della natura (incluso Natura 2000)

Allegato III — Campione di progetti esaminato

Allegato IV — Opportunità per la strategia sulla biodiversità offerte da vari fondi dell'UE nell'ambito del quadro finanziario 2007-2013, come indicato dalla Commissione

Risposte della Commissione

Autorità di gestione: Autorità pubblica nazionale, regionale o locale oppure organismo pubblico o privato designato dallo Stato membro per gestire un programma operativo.

Beneficiario: Persona giuridica pubblica o privata che riceve sostegno finanziario dall'UE per progetti che promuovono in modo diretto la biodiversità.

Fondi strutturali: Fondi dell'UE composti del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e del Fondo sociale europeo (FSE). Assieme al Fondo di coesione, le loro attività a sostegno della crescita regionale e della creazione di posti di lavoro raggiungono per il periodo di programmazione 2007-2013 i 308 miliardi di euro in valore (a prezzi 2004).

Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR): Strumento finanziario destinato a promuovere la coesione economica e sociale tra le regioni dell'UE. Gli interventi del FESR vengono attuati principalmente per mezzo di programmi operativi che comprendono un gran numero di progetti. Il FESR è uno dei fondi strutturali.

Gestione concorrente: Quadro nell'ambito del quale il bilancio dei fondi strutturali viene attuato in maniera concorrente dagli Stati membri e dalla Commissione. I compiti di esecuzione vengono delegati agli Stati membri, mentre la Commissione conserva la responsabilità generale dell'esecuzione del bilancio.

Natura 2000: La più grande rete ecologica di «zone speciali di conservazione» protette al mondo, comprendente circa 26 000 siti e quasi il 18 % del totale dell'ambiente terrestre dell'UE, nonché ampie zone marine. Natura 2000 è un elemento chiave della strategia UE volta ad arrestare la perdita di biodiversità e dei servizi eco-sistemici entro il 2020.

Periodo di programmazione: Quadro pluriennale nell'ambito del quale la spesa a valere sui fondi strutturali è pianificata ed attuata.

Programma operativo: Programma di investimenti finanziati dai fondi strutturali, redatto da uno Stato membro e approvato dalla Commissione. Si articola in un insieme coerente di priorità pluriennali e misure comprendenti un gran numero di progetti.

Servizi eco-sistemici: Beni e servizi vitali, quali cibo, fornitura d'acqua e purificazione dell'aria, offerti da una biodiversità intatta.

I

La biodiversità, ossia la variabilità degli organismi viventi e i complessi ecologici di cui fanno parte, costituisce il prezioso capitale naturale del pianeta. La perdita di biodiversità produce notevoli effetti economici e sanitari, ad esempio in termini di acqua e aria inquinate, di allagamenti, di erosione o di diffusione di malattie.

II

La protezione della biodiversità costituisce una priorità ambientale fondamentale per l'Unione europea (UE). In seguito al fallito tentativo di arrestare la perdita di biodiversità in Europa entro il 2010, nel giugno 2011 il Consiglio ha approvato la strategia dell'UE per la biodiversità all'orizzonte 2020. L'orizzonte temporale entro il quale realizzare la finalità principale (arrestare la perdita di biodiversità nell'UE) è stato spostato dal 2010 al 2020.

III

Numerosi strumenti finanziari dell'UE mettono a disposizione fondi per la conservazione della biodiversità, che è stata anche applicata alla rete Natura 2000, la pietra miliare della conservazione della biodiversità nell'UE.

IV

L'audit espletato dalla Corte è stato incentrato sull'efficacia del FESR nel finanziare progetti che promuovono in modo diretto la biodiversità. La Corte ha dapprima esaminato in che misura gli Stati membri avessero beneficiato dei fondi FESR disponibili e successivamente valutato la performance di un campione di 32 progetti.

V

La Corte ha concluso che le opportunità di finanziamento offerte dal FESR non sono state sfruttate appieno dagli Stati membri. Sebbene i progetti cofinanziati dal FESR nel campo della biodiversità rispondano alle priorità degli Stati membri e dell'UE per arrestare la perdita di biodiversità, è necessario monitorarne il contributo effettivo ed accertarsi che i loro effetti durino nel tempo. Molte attività riguardavano la predisposizione di piani di tutela e di gestione, che adesso devono essere attuati per conseguire risultati tangibili.

VI

In vista del rafforzamento dell'impiego del FESR a favore della biodiversità, la Corte raccomanda alla Commissione di:

- a) sostenere gli Stati membri nella definizione delle priorità di recupero della biodiversità nei programmi operativi;
- b) valutare la complementarità tra le azioni di promozione della biodiversità individuate dagli Stati membri nei programmi operativi ed i progetti finanziati da altri fondi UE;
- c) monitorare l'effettiva attuazione dei programmi operativi, in vista di una tempestiva e proattiva identificazione delle difficoltà.

Gli Stati membri dovrebbero collaborare con la Commissione per conseguire quanto sopra.

VII

La Commissione dovrebbe inoltre:

- a) assistere gli Stati membri nel dar seguito a progetti preparatori, nel quadro di una politica di tutela attiva, specialmente a proposito dell'efficace attuazione di specifici piani di tutela e gestione di habitat e specie;
- b) richiedere che i programmi operativi includano procedure per la valutazione delle modifiche ambientali ad habitat e specie in seguito agli interventi;
- c) fornire consulenza agli Stati membri per quanto concerne l'applicazione delle norme disciplinanti il FESR in interazione con altri fondi dell'UE.

VIII

In aggiunta, la Commissione dovrebbe far sì che venga tenuta traccia in modo accurato della spesa diretta ed indiretta dell'UE a favore della biodiversità (compresa quella per Natura 2000), e gli Stati membri dovrebbero agevolare questo compito fornendo i dati necessari.

L'importanza generale della biodiversità

01

La Convenzione sulla biodiversità (*Convention on Biological Diversity, CBD*)¹ definisce la diversità biologica come la variabilità degli organismi viventi di ogni origine, compresi gli ecosistemi terrestri, marini ed altri ecosistemi acquatici, ed i complessi ecologici di cui fanno parte. La Convenzione prende atto delle numerose gravi minacce alla biodiversità, quali la perdita e la frammentazione degli habitat², lo sfruttamento eccessivo di foreste, oceani, fiumi, laghi e del suolo, l'inquinamento, il cambiamento climatico e l'introduzione di specie che competono con la flora e la fauna autoctone.

02

La biodiversità costituisce il prezioso capitale naturale del pianeta: fornisce beni e servizi vitali quali cibo, acqua e purificazione dell'aria che sono alla base della prosperità economica, del benessere sociale e della qualità della vita³. La perdita di biodiversità produce notevoli perdite economiche e di benessere, ad esempio in termini di acqua e aria inquinate, di allagamenti, di erosione o di diffusione di malattie⁴.

La strategia dell'UE per arrestare la perdita di biodiversità

03

La protezione della biodiversità costituisce una priorità ambientale fondamentale per l'UE. Detta priorità è ribadita dalla strategia dell'UE per la biodiversità e da una serie di pertinenti strumenti normativi e politiche dell'UE. Tra il 2001 e il 2010, l'UE ha cercato di raggiungere l'obiettivo di arrestare la perdita di biodiversità e di ripristinare gli habitat e gli ecosistemi naturali.

Nel 2010, la Commissione ha concluso che questo obiettivo non era stato raggiunto. Le ragioni del mancato conseguimento del valore-obiettivo che l'UE si era prefissata per il 2010 sono molteplici e complesse⁵. Le valutazioni della preservazione degli habitat e delle specie hanno mostrato che la situazione complessiva ha continuato a peggiorare⁶.

04

Nel giugno 2011, il Consiglio ha approvato «la strategia dell'UE sulla biodiversità fino al 2020», che era stata presentata dalla Commissione⁷, incoraggiando altresì gli Stati membri ad integrare la nuova strategia nei rispettivi piani, programmi e/o strategie nazionali. Il Parlamento europeo ha accolto con favore e sostenuto detta strategia⁸.

05

La strategia dell'UE per la biodiversità all'orizzonte 2020 fissa sei traguardi generali⁹, e comprende 20 azioni (cfr. **figura 1** e **allegato I**).

- 1 La Convenzione, promossa dal Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente, è entrata in vigore nel 1993, ed attualmente nel mondo quasi 200 entità (per lo più Stati) si sono impegnate a rispettarla.
- 2 L'espressione «habitat» fa riferimento ai siti in cui vivono gli organismi. Gli habitat vengono in genere classificati in terrestri, d'acqua dolce o marini. Alcuni studi hanno rivelato che l'urbanizzazione, la deforestazione e l'espansione agricola hanno fortemente accelerato la perdita degli habitat.
- 3 Cfr. Commissione europea, *Monitorare l'impatto della politica UE sulla biodiversità*, settembre 2010, pag. 2.
- 4 Cfr. Commissione europea, *Beni e servizi ecosistemici*, settembre 2009, pag. 2.
- 5 Tra le ragioni più importanti, la Commissione indica le seguenti: insufficiente integrazione con altre politiche settoriali; messa in atto incompleta della normativa esistente e carenze nelle politiche; carenza di fondi; quadro di riferimento e struttura di governance inadeguate, nonché limitata consapevolezza circa la biodiversità (cfr. SEC(2011) 540 final del 3 maggio 2011).
- 6 Ad esempio, cfr. Agenzia europea dell'ambiente, *Parametro di riferimento europeo per la biodiversità*, 2010 (<http://www.eea.europa.eu/publications/eu-2010-biodiversity-baseline>).
- 7 COM(2011) 244 definitivo del 3 maggio 2011: «La nostra assicurazione sulla vita, il nostro capitale naturale: la strategia dell'UE sulla biodiversità fino al 2020».
- 8 Risoluzione del Parlamento europeo del 20 aprile 2012 su «La nostra assicurazione sulla vita, il nostro capitale naturale: la strategia dell'UE sulla biodiversità fino al 2020».
- 9 I traguardi indicativi sono fissati a livello dell'UE e non ne è prevista la traduzione in traguardi nazionali espliciti e differenziati (cfr. titolo 5.8 del documento SEC(2011) 540 final che accompagna il documento citato alla nota n. 7).

Figura 1

Traguardi della strategia dell'UE per la biodiversità all'orizzonte 2020

Strategia dell'UE a favore della biodiversità

Visione per il 2050

La biodiversità nell'Unione europea e i servizi ecosistemici da essa offerti - il suo capitale naturale - sono protetti, valorizzati e adeguatamente ripristinati

Obiettivo chiave per il 2020

Porre fine alla perdita di biodiversità e al degrado dei servizi ecosistemici nell'UE entro il 2020 e ripristinarli nei limiti del possibile, intensificando al tempo stesso il contributo dell'UE per scongiurare la perdita di biodiversità a livello mondiale.

SEI TRAGUARDI



Fonte: Commissione europea.

La politica e la normativa dell'UE

06

La biodiversità è una questione trasversale, interdisciplinare, connessa a numerose politiche che hanno ognuna le proprie fonti di finanziamento UE: il Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA), il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), il Fondo europeo per la pesca (FEP), il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), il Fondo di coesione (FC), lo strumento finanziario per l'ambiente (LIFE) ed i programmi quadro per la ricerca. Il termine «finanziamento integrato» fa riferimento alla natura parallela di queste varie fonti di finanziamento.

07

La normativa in tema di biodiversità consiste di molte componenti, a diversi livelli:

- a) numerosi accordi internazionali relativi alla biodiversità, dei quali l'UE e/o i suoi Stati membri sono parti contraenti: ad esempio, la Convenzione sulla diversità biologica, entrata in vigore il 29 dicembre 1993, che è il primo accordo internazionale ad affrontare tutti gli aspetti della biodiversità (cfr. paragrafo 1);
- b) una serie di direttive UE (ad esempio, la direttiva «Uccelli» e «Habitat»¹⁰, la direttiva quadro in materia di acque¹¹, la direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino¹², le direttive specifiche disciplinanti la valutazione ambientale¹³) e i regolamenti specifici relativi ai vari fondi dell'UE;
- c) varie disposizioni legislative nazionali.

08

La **figura 2** fornisce un quadro riepilogativo delle politiche e della normativa dell'UE aventi un'incidenza sulla biodiversità.

Il cofinanziamento di progetti che promuovono la biodiversità da parte del FESR

09

Secondo i dati della Commissione, nel periodo di programmazione 2007-2013 gli Stati membri hanno destinato 2,8 miliardi di euro¹⁴, a valere sul FESR (incluso Natura 2000), alla promozione diretta della biodiversità e alla tutela della natura (cfr. **allegato II**).

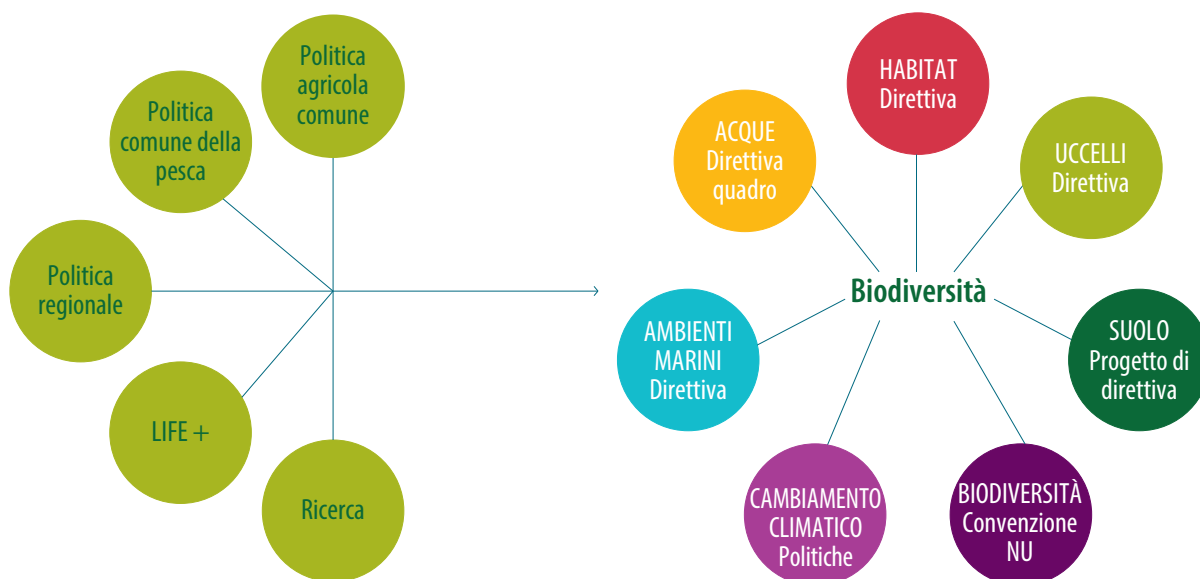
10

Anche altri progetti del FESR, pur non mirando direttamente alla promozione della biodiversità, possono sostenerla: ad esempio, progetti nel campo del turismo¹⁵, misure complementari incluse in progetti infrastrutturali come compensazione per i danni causati all'ambiente, e progetti per il trattamento delle acque reflue¹⁶.

- 10 Direttiva 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2009, concernente la conservazione degli uccelli selvatici (versione codificata) (GU L 20 del 26.1.2010, pag. 7) e direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche (GU L 206 del 22.7.1992, pag. 7).
- 11 Direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2000, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque (GU L 327 del 22.12.2000, pag. 1).
- 12 Direttiva 2008/56/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 giugno 2008, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria nel campo della politica per l'ambiente marino (GU L 164 del 25.6.2008, pag. 19).
- 13 Direttiva del Consiglio 85/337/CEE, del 27 giugno 1985, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati (GU L 175 del 5.7.1985, pag. 40) e direttiva 2001/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 giugno 2001, concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente (GU L 197 del 21.7.2001, pag. 30).
- 14 Questa somma si basa su una ripartizione della dotazione finanziaria dei fondi strutturali (al 31.12.2012) operata secondo un elenco di 86 categorie di cui all'allegato II del regolamento (CE) n. 1828/2006 della Commissione, dell'8 dicembre 2006, che stabilisce modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio (GU L 371 del 27.12.2006, pag. 1). L'articolo 11 del regolamento (CE) n. 1828/2006 dispone che gli Stati presentino una ripartizione indicativa per categorie dell'impiego previsto dei fondi.
- 15 Le azioni nel campo del turismo includono la tutela e/o lo sviluppo del patrimonio naturale. Cfr. relazione speciale n. 6/2011 della Corte intitolata «I progetti cofinanziati dal FESR nel settore del turismo sono risultati efficaci?» (<http://eca.europa.eu>).

Figura 2

Politiche e normativa dell'UE aventi un'incidenza sulla biodiversità



Fonte: Commissione europea.

11

Alla Commissione compete la responsabilità generale dell'esecuzione del bilancio. I progetti a favore della biodiversità cofinanziati sono inclusi nei programmi operativi, attuati dagli Stati membri con meccanismi di gestione concorrente. In particolare:

- a) la Commissione negozia e approva i programmi operativi proposti dagli Stati membri, e assegna i finanziamenti dell'UE;
- b) gli Stati membri gestiscono i programmi operativi, e li attuano selezionando i progetti e successivamente procedendo a monitoraggio e valutazione dei progetti scelti;

- c) la Commissione valuta i sistemi nazionali di gestione e controllo, effettua un monitoraggio dell'attuazione dei programmi, impegna i contributi finanziari dell'UE e li eroga sulla base delle spese approvate.

12

La Commissione è inoltre tenuta ad esercitare una direzione strategica, individuando i fattori che contribuiscono al successo o al fallimento dell'attuazione dei programmi operativi e individuando le buone pratiche¹⁷.

16 Cfr. relazione speciale n. 3/2009 della Corte intitolata «Efficacia della spesa nell'ambito delle azioni strutturali relative al trattamento delle acque reflue per i periodi di programmazione 1994-1999 e 2000-2006» (<http://eca.europa.eu>).

17 Cfr. articolo 49 del regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio, dell'11 luglio 2006, recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione e che abroga il regolamento (CE) n. 1260/1999 (GU L 210 del 31.7.2006, pag. 25).

13

Il principale obiettivo dell'audit era di accertare se il FESR fosse stato efficace nel finanziare progetti che promuovono in modo diretto la biodiversità nell'ambito della strategia dell'UE per la biodiversità all'orizzonte 2020. La Corte ha verificato:

- a) se gli Stati membri abbiano approfittato dei fondi FESR disponibili per promuovere in modo diretto la biodiversità;
- b) se i progetti che promuovono in modo diretto la biodiversità cofinanziati dal FESR siano stati efficaci nell'arrestare la perdita di biodiversità.

14

Nella sua fase iniziale, l'audit è stato basato su un esame della documentazione e su colloqui svolti presso la Commissione. Sono state visitate due direzioni generali (DG):

- a) la DG Politica regionale ed urbana, responsabile della parte del bilancio UE che cofinanzia i progetti a favore della biodiversità nel quadro della politica di sviluppo regionale. Come parte del proprio processo di valutazione dei programmi, la suddetta direzione generale consulta altre DG, in particolare la DG Ambiente;
- b) la DG Ambiente, responsabile della politica dell'UE in materia di ambiente.

15

La Corte ha inoltre effettuato un'indagine tramite questionario rivolta agli Stati membri che avevano usato poco, o non avevano usato affatto, il FESR per finanziare progetti che promuovono direttamente la biodiversità. Dopo aver selezionato 20 programmi

operativi in 10 Stati membri, la Corte ha inviato questionari alle rispettive autorità di gestione, ricevendo 17 risposte.

16

La seconda fase dell'audit è stata svolta in cinque Stati membri selezionati: Repubblica ceca, Spagna, Francia, Polonia e Romania. Questi Stati membri, insieme, rappresentano il 68 % dei fondi stanziati in totale dal FESR per la promozione diretta della biodiversità nel corso del periodo di programmazione 2007-2013.

17

Nei cinque Stati membri di cui sopra, gli auditor della Corte hanno selezionato 32 progetti (sia ultimati che in corso) nell'ambito dei programmi operativi più rilevanti dal punto di vista finanziario. Nel far ciò, si è tenuto conto della fase di completamento dei progetti, nonché del basso tasso di esecuzione dei fondi stanziati per la biodiversità in alcuni programmi operativi (un elenco dei progetti è contenuto nell'*allegato III*).

Gli Stati membri hanno approfittato dei fondi FESR disponibili per promuovere in modo diretto la biodiversità?

18

La Corte ha esaminato il tasso di stanziamento e di impiego, da parte degli Stati membri, dei fondi del FESR assegnati a progetti che promuovono in modo diretto la biodiversità.

Le opportunità di finanziamento offerte dal FESR non sono state sfruttate appieno

19

La Commissione ha analizzato il FESR ed altri fondi dell'UE sotto il profilo del loro potenziale di sostegno al conseguimento dei traguardi stabiliti dalla strategia dell'UE per la biodiversità nell'ambito del quadro finanziario pluriennale 2007-2013 (cfr. **allegato IV**). Ad inizio 2013, la Commissione ha stilato nuovi criteri per tener meglio traccia della spesa connessa alla biodiversità erogata a titolo di tutti i pertinenti strumenti finanziari dell'UE, incluso il FESR¹⁸.

20

Il FESR offre principalmente possibilità di finanziamento per il traguardo n. 1 (applicare in modo completo la normativa a favore della natura (direttive «Uccelli» e «Habitat») e per il traguardo n. 2 (preservare e ripristinare gli ecosistemi e i loro servizi) previsti dalla strategia dell'UE. Quasi tutti gli altri fondi dell'UE possono a loro volta contribuire al conseguimento di questi due traguardi, per lo più in ragione della natura trasversale di questi ultimi, che toccano le politiche dell'UE in materia di agricoltura, coesione, ambiente e ricerca (cfr. **allegato IV**). Tentando di apportare maggiore chiarezza in aiuto ai beneficiari, gli organismi nazionali incaricati della selezione dei progetti a volte hanno distinto tra FESR e altri strumenti dell'UE¹⁹.

21

Nel rispetto degli orientamenti strategici dell'UE sulla Coesione, spetta agli Stati membri fissare le priorità di finanziamento secondo le proprie rispettive necessità. Nel corso del periodo di programmazione 2007-2013, numerosi Stati membri hanno destinato alla biodiversità pochi fondi diretti del FESR, o addirittura nessuno: 12 Stati membri hanno stanziato meno dello 0,2 % delle rispettive risorse dei fondi di Coesione per misure direttamente mirate alla biodiversità (cfr. **tabella 1** e **allegato II**).

18 Per il 2014, il primo anno dell'attuale quadro finanziario pluriennale, la Commissione, partendo dai dati storici ed effettuando un'estrapolazione, ha affermato che potevano essere impegnati per il finanziamento della biodiversità 11 miliardi di euro, 1,7 miliardi dei quali a titolo del FESR (cfr. *Statement of estimates of the European Commission for the financial year 2014 (Preparation of the 2014 Draft Budget), Political presentation*, SEC(2013) 370, giugno 2013). Questo importo include, in aggiunta ai fondi direttamente stanziati per la biodiversità (cfr. paragrafo 9), tutti gli altri fondi che potrebbero avere un legame indiretto con la biodiversità.

19 Ad esempio, è stata introdotta una soglia finanziaria come criterio per determinare quale fondo UE avrebbe dovuto finanziare quali progetti per la biodiversità (i progetti più grandi a titolo del FESR e quelli più piccoli a titolo del FEASR), oppure è stato consentito l'accesso ai finanziamenti del FESR soltanto agli enti pubblici.

Tabella 1

Stanziamento di fondi FESR a progetti che promuovono in modo diretto la biodiversità, per Stato membro (periodo di programmazione 2007-2013)

Percentuale di risorse FESR destinate in totale alla promozione diretta della biodiversità	Numero di Stati membri	Percentuale di Stati membri
Più del 2 %	2	7
Tra l'1 % e il 2 %	4	15
Tra lo 0,2 % e l'1 %	9	33
Meno dello 0,2 % tra cui 0 %	12 6	45 22
Totale	27	100

22

Stante il fallimento nell'arrestare la perdita di biodiversità entro il 2010, la Commissione e gli Stati membri sono stati esortati dal Parlamento europeo ad accrescere gli sforzi in questo campo. Di conseguenza, a metà del periodo di programmazione 2007-2013, la Commissione ha invitato le autorità di gestione a modificare i programmi operativi esistenti per investire più risorse a favore della biodiversità e del conseguimento di altri obiettivi di crescita sostenibile²⁰.

23

Tuttavia, le modifiche ai programmi operativi già approvati sono state molto limitate. Soltanto uno Stato membro ha notevolmente aumentato lo stanziamento FESR a favore della biodiversità, e ciò è stato il risultato di una buona risposta agli inviti a presentare proposte di progetti specificamente intesi promuovere la biodiversità. Dei 21 Stati membri che avevano stanziato fondi per la biodiversità, altri due hanno aumentato gli stanziamenti, ma in misura limitata, mentre 11 non hanno modificato gli stanziamenti FESR originariamente previsti. In sette Stati membri, i fondi del FESR a favore della biodiversità sono stati persino diminuiti (cfr. *allegato II*). Le autorità nazionali hanno spiegato tali riduzioni facendo riferimento a vari problemi di attuazione, come il basso tasso di risposte ai bandi, la mancanza di preparazione per i compiti Natura 2000, la difficoltà nel trovare una linea di demarcazione adeguata in relazione ad altri fondi.

24

Non solo numerosi Stati membri hanno destinato pochi o nessun finanziamento FESR direttamente alla promozione della biodiversità, ma, tra quelli che hanno stanziato fondi, l'assorbimento finanziario è stato inferiore alla media di tutti i fondi della politica di coesione. Sin dall'inizio del periodo di programmazione 2007-2013, l'assorbimento finanziario per i progetti a favore della biodiversità ha continuato ad essere lento, nonostante il fatto che la Commissione avesse invitato a correggere la situazione (cfr. *tabella 2*). Per quanto riguarda Natura 2000, la Commissione ha fornito una serie di ragioni per questa situazione insoddisfacente²¹, elencate nel *riquadro 1*.

25

Nel 60 % delle risposte al sondaggio effettuato dalla Corte per appurare perché il FESR fosse scarsamente usato come fonte di finanziamento per la promozione diretta della biodiversità (cfr. paragrafo 15), la ragione fornita era che la copertura delle necessità da parte di altre fonti di finanziamento UE e/o nazionali era sufficiente. Nel 30 % delle risposte, venivano espressi dubbi a proposito dell'adeguatezza del FESR come strumento di finanziamento dei progetti a favore della biodiversità (a causa di incompatibilità con obiettivi regionali o di effetti limitati in rapporto agli stessi).

20 COM(2011) 17 definitivo del 26 gennaio 2011: «Il contributo della politica regionale alla crescita sostenibile nel contesto della strategia Europa 2020».

21 Commissione europea, *Investing in Natura 2000: For nature and people*, 2011, pag. 21.

Riquadro 1

Ragioni specifiche dell'impiego insoddisfacente dei fondi UE in relazione a Natura 2000, secondo la Commissione

1. Competizione tra differenti obiettivi strategici: le amministrazioni degli Stati membri spesso non includono gli investimenti per Natura 2000 tra le priorità, forse perché non comprendono come ciò possa contribuire al conseguimento degli obiettivi generali di sviluppo regionale.
2. Insufficiente concertazione: le autorità responsabili di Natura 2000 spesso non sono sufficientemente consultate o coinvolte all'atto della redazione dei programmi operativi e quando si decide l'assegnazione delle risorse finanziarie disponibili a titolo dei diversi fondi settoriali.
3. Lenta elaborazione dei piani di gestione Natura 2000: il lento procedere nella designazione dei siti ha notevolmente ritardato la redazione e l'adozione dei piani di gestione per Natura 2000, necessari al fine di facilitare gli investimenti in Natura 2000.
4. Mancanza di capacità ed expertise per accedere ai fondi dell'UE: sebbene la conoscenza dei fondi UE stia crescendo, le organizzazioni di tutela della natura e le autorità trovano ancora difficile ottenere la necessaria assistenza per sviluppare progetti di conservazione a sé stanti.
5. Elevati oneri amministrativi: la capacità amministrativa necessaria per elaborare i progetti ed ottenere finanziamenti può essere notevole, specialmente nei casi in cui non esistono accordi di pre-finanziamento.

Tabella 2

Assorbimento dei fondi per progetti a favore della biodiversità rispetto alla media per tutti i fondi della politica di coesione

	Assorbimento dei fondi per progetti a favore della biodiversità (%)	Media per tutti i fondi della politica di coesione (%)
Fine 2010	18	27
Fine 2011	56	71
Fine 2012	75	85

NB: l'assorbimento dei fondi è calcolato come l'importo effettivamente impegnato in uno Stato membro per progetti a favore della biodiversità in un dato momento, espresso in percentuale della dotazione finanziaria inizialmente assegnata. La Commissione non dispone di dati sui pagamenti per le singole categorie di spesa.

I progetti cofinanziati dal FESR che promuovono in modo diretto la biodiversità sono efficaci nell'arrestare la perdita di biodiversità?

26

Per un campione di progetti, la Corte ha esaminato l'efficacia nell'arrestare la perdita di biodiversità. A tal fine ha valutato se i progetti:

- a) fossero allineati alle priorità in tema di biodiversità a livello dello Stato membro e dell'UE;
- b) avessero apportato risultati tangibili e raggiunto i propri traguardi;
- c) avrebbero verosimilmente avuto degli effetti sostenibili, in altre parole se i benefici dei progetti sarebbero verosimilmente continuati dopo la fine del sostegno finanziario dell'UE.

I progetti sono in linea con le priorità in tema di biodiversità a livello nazionale e UE, ma la spesa FESR a favore della biodiversità non è ancora ben definita

27

I progetti controllati dalla Corte erano in linea con le priorità nazionali e dell'UE in tema di biodiversità. Erano stati selezionati dalle autorità nazionali sulla base delle priorità dei programmi operativi in questione. A parte azioni di preparazione e di sensibilizzazione, i progetti riguardavano principalmente la protezione degli habitat e della fauna (cfr. esempio al **riquadro 2**).

Riquadro 2

Esempi di progetti in linea con le priorità nazionali e dell'UE in tema di biodiversità



Foto 1 — Ripristino di sponde fluviali presso Siviglia

Fonte: Corte dei conti europea.

In Andalusia (Spagna), tre progetti riguardavano il ripristino ecologico di sponde fluviali (FESR, 15,0 milioni di euro). Questi progetti erano coerenti con la descrizione della corrispondente priorità contenuta nel programma operativo Andalusia. Il ripristino di ecosistemi degradati è un elemento fondamentale della strategia dell'UE in tema di biodiversità. I progetti includevano il recupero della vegetazione preesistente, il rimboschimento con specie autoctone, il ripristino di superfici idriche tramite piscine e sbarramenti e la costruzione di sentieri con diversi ponticelli.

28

Proprio come alcuni progetti FESR possono avere il sostegno alla biodiversità come obiettivo secondario piuttosto che primario (cfr. paragrafo 10), allo stesso modo circa metà dei progetti controllati aveva obiettivi secondari relativi ad altre questioni, come azioni anti-allagamento, attività ricreative o limitazione dell'accesso dei visitatori. Ciò dimostra che è difficile per gli Stati membri imputare la spesa FESR ai corretti temi prioritari, ed è difficile per la Commissione individuare in modo chiaro i fondi FESR spesi per la biodiversità. In un caso, la biodiversità non era la componente principale del progetto, e dunque quest'ultimo avrebbe dovuto essere cofinanziato nell'ambito di un altro tema prioritario del programma operativo (cfr. **riquadro 3**).

Riquadro 3

Progetto che avrebbe dovuto essere cofinanziato nell'ambito di un tema prioritario diverso dalla biodiversità

In Andalusia (Spagna), un progetto riguardava il restauro di un castello (FESR, 3,1 milioni di euro). Solo elementi minori (circa il 10 % del costo totale) riguardavano la promozione della biodiversità (ad esempio, rimozione di specie vegetali non autoctone invasive nell'area circostante). Dato che la componente relativa al patrimonio culturale era quella prevalente, il progetto sarebbe stato più adatto ad essere cofinanziato nell'ambito del tema prioritario «Tutela e preservazione del patrimonio culturale» del programma operativo.



© Ministero dell'Agricoltura e dell'ambiente, Spagna.

Foto 2 — Restauro di un castello

Un terzo dei progetti controllati era incentrato sulla preparazione di misure di tutela...

29

Undici dei 32 progetti controllati (il 34,4 % in numero ed il 39,6 % in valore) erano dedicati principalmente a diversi tipi di attività preparatorie. Ciò significa che ci vorrà ancora del tempo prima che siano avviate le azioni previste da questi piani di tutela e che si avvertano effetti tangibili in termini di arresto della perdita di biodiversità.

In media, circa un terzo del totale delle risorse finanziarie assegnate alla biodiversità nei programmi operativi selezionati era destinato a misure preparatorie quali le seguenti:

- a) creazione di sistemi informativi, effettuazione di indagini a fini di inventario, mappatura, definizione di una situazione di riferimento per la biodiversità nelle aree in questione e redazione di specifici piani di tutela (cfr. esempio al riquadro 4);
- b) campagne di sensibilizzazione, misure d'informazione e di educazione.

Riquadro 4

Strumenti cartografici per il delta del Danubio

In Romania, la finalità di due progetti attuati rispettivamente dall'Università di Bucarest (FESR, 5,8 milioni di euro) e dall'Istituto nazionale di ricerca e sviluppo del delta del Danubio (FESR, 0,8 milioni di euro) era di repertoriare gli habitat e le specie fluviali/marine o terrestri, e di creare mappe digitali per aiutare l'ente di gestione del delta del Danubio a prendere le misure appropriate.

Sono state acquistate attrezzature, è stato sviluppato software, il letto del mare/fiume e la superficie terrestre sono state modellizzate, sono stati elaborati programmi di mappatura cartografica digitale e programmi di gestione pratica (ad esempio, modelli per la ricostruzione degli habitat o per il regime delle piene).

Tuttavia, il nuovo piano integrato di gestione per la Riserva della biosfera del delta del Danubio non era ancora stato redatto. La mancanza di un vero catasto dei terreni rende difficile la pianificazione generale delle misure di tutela del suolo. Il FESR sostiene detta attività tramite un nuovo progetto che va dal giugno 2013 a fine 2015.



Foto 3 e 4 — Strumenti sonar utilizzati per cartografia marina

© Università di Bucarest.

30

Sono stati definiti vari piani di tutela, ma la loro preparazione si è rivelata difficile, e parecchi non erano ancora stati adottati dalle autorità nazionali al momento dell'audit (cfr. esempi al riquadro 5).

Riquadro 5

Esempi di piani di tutela che incontrano difficoltà di produzione ed attuazione

Nella Repubblica ceca, il progetto «Attuazione dei siti Natura 2000» (FESR, 4,3 milioni di euro), da completarsi nel gennaio 2015, riveste importanza strategica: comporta principalmente indagini geodetiche e a fini d'inventario necessarie per preparare i piani di tutela per 303 dei 1 075 siti Natura 2000 e per istituire un quadro di monitoraggio per detti siti. La definizione e l'avvio del progetto sono state lunghe e difficili, a causa di continue incertezze circa l'ambito e gli obiettivi di dettaglio del progetto (elenco dei siti coperti e tipi di lavori necessari). Tra la domanda (novembre 2008) e la decisione di sovvenzione (aprile 2011) sono trascorsi due anni e mezzo. La decisione di sovvenzione è stata modificata due volte, nel novembre 2011 e nel dicembre 2012, ed una terza modifica era prevista a fine 2013.

In Polonia, il progetto «Programma nazionale per la protezione del gallo cedrone» (FESR, 0,2 milioni di euro) riguardava il monitoraggio, tra luglio 2009 e dicembre 2011, della popolazione e degli habitat del gallo cedrone presente in Polonia²², nonché l'elaborazione di un programma nazionale di tutela. Più di un anno dopo, nel marzo 2013, la Direzione generale per la tutela ambientale (DGTA) ha rifiutato di accettare la bozza di programma, giudicandola inadeguata, ed ha concluso che il programma di tutela doveva essere completamente rielaborato.

In Polonia sono stati osservati problemi non solo per il programma di tutela del gallo cedrone, ma anche per i programmi riguardanti altre specie. A maggio 2013, altri dieci programmi di tutela sostenuti dall'UE erano stati sottoposti all'approvazione della DGTA (ad esempio, quelli relativi al lupo, all'orso, alla lontra), ma nessuno di essi è stato ancora approvato.



© Associazione polacca per la tutela degli uccelli.

Foto 5 — Gallo cedrone (*Tetrao urogallus*)

22 Il gallo cedrone (*Tetrao urogallus*) è elencato nell'allegato I della direttiva 79/409/CEE del Consiglio. È necessario adottare speciali misure di conservazione dell'habitat per assicurarne la sopravvivenza. In totale, la popolazione di galli cedrone in Polonia era stimata nel 2012 in 500-600 unità.

31

Tre degli 11 progetti erano dedicati a misure di sensibilizzazione, informazione ed educazione (cfr. esempi al riquadro 6). Quasi la metà di tutti i progetti controllati includeva dette misure. All'atto della redazione della strategia dell'UE per la biodiversità all'orizzonte 2020, la Commissione aveva concluso che la consapevolezza circa la diversità biologica era bassa nell'UE. Tuttavia, l'effetto di tali misure sulla comprensione e conoscenza della biodiversità tra la popolazione cui esse erano dirette non è stato valutato a livello nazionale.

Riquadro 6

Esempio di un progetto di sensibilizzazione ed informazione

In Romania, il progetto «Miglioramento della biodiversità nel settore marittimo tramite sensibilizzazione e informazione» relativo al delta del Danubio (FESR: 2,8 milioni di euro) include la costruzione di un centro visitatori, la creazione di quattro percorsi turistici con segnaletica informativa, seminari, sessioni d'informazione, guide alle specie e agli uccelli, brochure, un album, conferenze stampa e la creazione di un sito Internet.

Al momento dell'audit, la costruzione del centro visitatori era in ritardo rispetto al calendario previsto, a causa di procedure di appalto contestate. Tutti e quattro i percorsi educativi per turisti erano stati completati ed aperti al pubblico.

Tuttavia, in prossimità del sito del progetto, sulla spiaggia di Sulina, sono state costruite strutture turistiche su un sito Natura 2000 protetto ai sensi delle direttive «Uccelli» e «Habitat» dell'UE. Era stato rilasciato un permesso per lo sviluppo di queste strutture turistiche, sebbene non fosse stata previamente svolta una valutazione delle conseguenze per il sito²³. Tale valutazione è un requisito chiave obbligatorio per i siti Natura 2000, per far sì che le attività non incidano negativamente sull'integrità del sito in causa.



Fonte: Cortei dei conti europea.

Foto 6 e 7 — Cartelli informativi lungo un percorso acquatico educativo per turisti

²³ Articolo 6 della direttiva del Consiglio 92/43/CEE.

... e non sono stati valutati i benefici per la biodiversità derivanti dagli investimenti

32

Dei 32 progetti controllati, 21 comportavano investimenti specifici per la promozione della biodiversità. Gli investimenti erano stati in genere realizzati come prescritto, tramite contratti di fornitura e di lavori, e venivano impiegati per le finalità stabilite. Gli obiettivi dei progetti d'investimento riguardavano principalmente la tutela ed il ripristino degli habitat (laghi, fiumi, costa, foreste, bio-corridoi ecc., cfr. riquadri 7 e 8), oppure la protezione degli animali.

33

In quasi tutti i casi, per monitorare la riuscita dei progetti le autorità competenti hanno utilizzato soltanto indicatori di realizzazioni fisiche²⁴, ad esempio il numero e tipo di impianti forestali in un'area ripristinata, gli ettari rimboschiti, la lunghezza della fascia di costa oggetto dell'intervento, il numero di specie protette. Le autorità degli Stati membri non hanno analizzato ulteriormente l'efficacia dei progetti; le decisioni di sovvenzione non contenevano né indicatori di risultato²⁵, né disposizioni di monitoraggio per valutare lo sviluppo degli habitat e delle specie. L'assenza di tale tipo di analisi compromette qualunque possibilità di valutazione dell'efficacia di questi progetti e, dunque, non è possibile dimostrare risultati tangibili in termini di conservazione della biodiversità.

- 24 Con questa espressione ci si riferisce a ciò che è stato prodotto o conseguito con le risorse assegnate ad un intervento.
- 25 «Risultato» si riferisce ai cambiamenti prodotti in relazione agli obiettivi.

Riquadro 7

Esempio di un progetto volto alla tutela ed al ripristino degli habitat



Fonte: Cortei dei conti europea.

Foto 8 — Misure di tutela presso il Cap Blanc Nez

Nella regione del Nord-Pas-de-Calais (Francia), l'«*Opération Grand Site des Deux Caps*» è stata cofinanziata da due progetti FESR (per 2,8 e 0,6 milioni di euro rispettivamente) nel corso del periodo di programmazione 2007-2013. L'operazione è stata avviata nel 2000 con una serie di studi. La finalità era di ottenere il riconoscimento «*Grand Site de France*»²⁶ tramite il ripristino e la preservazione della qualità naturale a lungo termine di una fascia della costa del Canale lunga 23 Km, la fornitura di soluzioni e strutture per incanalare il flusso turistico (accesso, parcheggi e protezione speciale), la definizione di una politica strutturale di mantenimento e gestione e tramite la promozione dello sviluppo di città e paesi locali.

26 Il riconoscimento «*Grand Site de France*» è assegnato a siti con peculiari caratteristiche naturali e frequentati da un gran numero di visitatori. Viene rilasciato a condizione di aver attuato un progetto di tutela e gestione del sito basato sui principi dello sviluppo sostenibile.

Esempio di un progetto mirante alla protezione degli animali



Fonte: Corte dei conti europea.

Foto 9 — Passaggio per pesci «quasi naturale» usato principalmente da specie più lente

Nella Repubblica ceca, un progetto cofinanziato dal FESR (per 0,9 milioni di euro) comportava la costruzione di due passaggi per pesci sulla riva destra dell'Elba, presso lo sbarramento di Lovosice. Lo scopo del progetto era di rimuovere un ostacolo al passaggio dei pesci causato dal vecchio sbarramento costruito nel 1919.

Uno dei passaggi per pesci è un canale ripariale «quasi naturale» con un rivestimento in roccia e l'altro un passaggio per pesci artificiale situato nel pilastro divisorio.



Fonte: Corte dei conti europea.

Foto 10 — Passaggio per pesci artificiale usato principalmente da specie più veloci

34

In Spagna, il ministero dell'Ambiente ha pubblicato un documento orientativo che considera il monitoraggio un elemento fondamentale. Tuttavia, tale linea guida non è stata applicata al progetto cofinanziato esaminato dalla Corte (cfr. **riquadro 9**).

35

La mancanza di indicatori di risultato e di monitoraggio impedisce altresì la valutazione di quanto conseguito a livello regionale e/o locale. Inoltre, nel caso dei progetti controllati vi sono stati pochi tentativi di valutare l'efficacia tenendo conto dei fattori esterni maggiormente rilevanti. In effetti, numerosi fattori (ad esempio l'incidenza di vicine infrastrutture e attività) — che possibilmente esulano dall'ambito o dal controllo di un singolo progetto — possono causare cambiamenti alla situazione generale degli habitat e della fauna regionali.

Riquadro 9**Esisteva una linea guida per la valutazione, ma non è stata applicata**

In Spagna, secondo la linea guida del ministero dell'Ambiente sul recupero ecologico delle dune, negli anni successivi al completamento del progetto dovrebbero essere monitorati i seguenti elementi: sviluppo generale del sistema, profilo della duna, insediamento e sviluppo della vegetazione, comparsa di nuove specie, sviluppo di specie invasive, efficacia delle misure protettive.

Tuttavia, più di tre anni dopo il completamento del progetto «Recupero del sistema dunale e dell'accesso alla spiaggia dell'Isla Canela» (FESR: 0,9 milioni di euro), l'effetto delle misure protettive non era stato valutato. Non vi è stato alcun tentativo, ad esempio, di redigere un elenco dei cambiamenti nella fauna e nella flora risultanti dal progetto.

Quest'ultimo comprendeva il ripristino delle dune tramite l'apposizione di canne di vimini per catturare la sabbia, l'impianto di specie autoctone, la recinzione delle aree ripristinate e la costruzione di passerelle sovraelevate in legno per attraversare le dune. La fascia di spiaggia ripristinata è lunga 1 300 metri.



Fonte: Corte dei conti europea.

Foto 11 e 12 — Recupero del sistema dunale

36

Una eccezione al riguardo è stato uno studio svolto in Polonia, nel quale si sottolineava che le misure di tutela erano controbilanciate da fattori esterni (cfr. **riquadro 10**).

Riquadro 10

Esempio di fattori esterni che limitano l'efficacia delle misure di tutela

In Polonia, un progetto (cofinanziamento FESR di 0,6 milioni di euro) prevedeva il ripristino e la preservazione di un habitat ottimale per il fagiano di monte (gallo forcello). Erano stati attuati anche simili progetti precursori. Il progetto sosteneva un'ampia gamma di misure, ad esempio la rimozione di cespugli e arbusti, il taglio di giunchi, la rimozione delle recinzioni in rete metallica, l'abbattimento dei predatori, l'acquisto di terreni, nonché la trasmissione e la divulgazione di informazioni.

Uno studio svolto in connessione con il progetto ha mostrato che il numero di fagiani di monte maschi ha continuato a diminuire notevolmente. Le principali ragioni addotte per spiegare perché non era stato possibile arrestare la diminuzione della popolazione di fagiani di monte, nonostante le misure di tutela attiva degli habitat nella regione, sono state le seguenti:

- cambiamenti climatici sfavorevoli: i bassi tassi di riproduzione erano collegati a primavere ed estati piovose, specialmente nel mese di giugno, quando la maggior parte dei fagiani di monte cova (la termoregolazione dei pulcini di fagiano di monte non funziona nelle prime tre settimane di vita);
- aumentata pressione da parte dei predatori (ad esempio, volpi, procioni e martore), spiegata da vaccinazioni antirabbiche di massa e dalla notevole diminuzione della caccia alle volpi, dovuta alla diminuzione del prezzo della pelliccia.

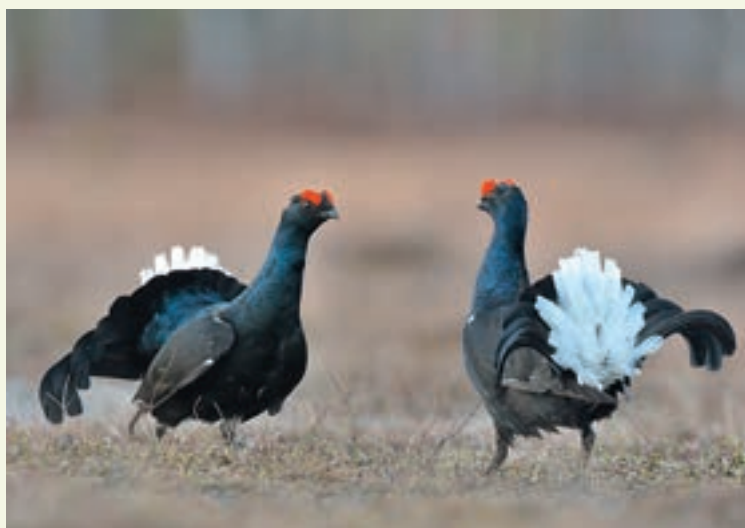


Foto 13 — Fagiani di monte (maschi)

© Associazione polacca per la tutela degli uccelli.

La sostenibilità dei progetti è basata sull'impegno locale e fa affidamento su finanziamenti pubblici futuri

37

I benefici dei progetti dovrebbero continuare una volta cessato il sostegno finanziario dell'UE. A tal fine, i progetti devono soddisfare alcuni criteri: dovrebbero per lo più essere integrati in strutture locali, assicurando così un alto livello di appropriazione da parte degli attori interessati; e, in un clima generale di crisi economica e finanziaria, dovrebbero essere dotati delle risorse finanziarie necessarie a mantenerne i risultati.

38

Circa gli inventari, i piani di tutela e quelli di gestione che spesso hanno costituito i prodotti realizzati dai progetti (cfr. paragrafo 29), i benefici non si sono materializzati alla conclusione dei progetti, in quanto detti piani attendono ancora di essere approvati e/o attuati. Ci si può attendere dei benefici duraturi solo nel caso in cui vi sia stata un'effettiva attuazione. Per quanto attiene alle attività di sensibilizzazione, informazione ed educazione, un aspetto positivo è che parecchi progetti erano corredati di siti Internet a lungo termine che fornivano le pertinenti informazioni.

39

La Corte ha constatato che gli investimenti effettuati nell'ambito dei progetti, quali edifici, macchinari, attrezzature e ripopolamenti, erano in genere ben mantenuti anche dopo la conclusione dei rispettivi progetti. È importante notare, fra l'altro, che la sostenibilità era in genere stata presa in considerazione fin dall'inizio del processo di selezione dei progetti. Inoltre, i contratti relativi ai progetti avevano una clausola che prescriveva che gli investimenti dovessero essere usati e mantenuti per le finalità concordate per un certo numero di anni dopo la conclusione dei progetti. In caso contrario, la sovvenzione avrebbe dovuto essere restituita. In un caso, due anni dopo la conclusione delle attività, la questione di chi fosse responsabile per la manutenzione non era ancora stata risolta.

40

La Corte ha riscontrato un elevato livello di impegno all'interno delle organizzazioni di tutela della natura, delle agenzie ambientali o delle autorità dei parchi responsabili dei progetti; esse erano sostenute da una politica locale mirante a promuovere un'immagine positiva del territorio quale regione eco-turistica. Dato che i progetti non producevano reddito e le risorse private non venivano attratte, in genere erano necessari finanziamenti pubblici continuati. Nel caso in cui non fossero giunti ulteriori finanziamenti, la sostenibilità dell'intera azione volta ad arrestare la perdita di biodiversità sarebbe stata a rischio (cfr. esempio al **riquadro 11**).

Esempio di un progetto che faceva fronte a rischi di sostenibilità

In Romania, il principale obiettivo del progetto «Miglioramento della situazione del bisonte nel Parco naturale Vânători-Neamț» (FESR: 0,2 milioni di euro) era di creare una popolazione sostenibile di bisonti allo stato brado nei Carpazi settentrionali. Con l'acquisizione di 10 bisonti, il numero totale di bisonti nel Parco ha raggiunto le 28 unità. Sono state costruite infrastrutture di supporto per facilitare l'adattamento degli animali allo stato selvatico. Sono stati forniti foraggiamenti durante la stagione invernale, nonché periodici interventi veterinari. Nell'ambito di un altro progetto FESR (cofinanziamento: 0,2 milioni di euro) sono stati costruiti piattaforme di osservazione e punti informativi.

Affinché il progetto sia sostenibile, il bisonte deve riuscire a vivere e riprodursi allo stato libero. Un rischio era di natura genetica: tutti i bisonti provengono da un piccolo gruppo di sopravvissuti e vi è scarsa varietà nella loro composizione genetica. Di conseguenza, i bisonti erano soggetti a malattie, avevano un arco di vita più corto, un tasso di mortalità giovanile più elevato e si riproducevano meno frequentemente.

Il piano di gestione del parco prevede ulteriore sostegno per la reintroduzione del bisonte allo stato libero, nonché il monitoraggio della stessa. Tuttavia, il piano non indica in che modo debbano essere fornite e assegnate le risorse finanziarie necessarie. Inoltre, futuri finanziamenti sono incerti, in quanto il piano di gestione del Parco non è stato approvato dal ministero dell'Ambiente.

Il «Progetto bisonte» ha attratto anche altri donatori internazionali, quali la Banca mondiale. Un'ulteriore raccolta di fondi presso altri donatori internazionali richiederebbe un coordinamento con il sostegno finanziario dell'UE.



Fonte: Cortei dei conti europea.

Foto 14 e 15 — Bisonti in un parco di acclimatazione

Conclusione generale

41

Le opportunità di finanziamento offerte dal FESR non sono state sfruttate appieno dagli Stati membri. Sebbene i progetti cofinanziati dal FESR per la promozione diretta della biodiversità rispondano alle priorità degli Stati membri e dell'UE per arrestare la perdita di biodiversità, è necessario monitorarne il contributo effettivo ed accertarsi che i loro effetti durino nel tempo. Molte attività riguardavano la predisposizione di piani di tutela e di gestione, che devono essere attuati per conseguire risultati tangibili.

Assegnazione ed uso dei fondi FESR

42

Gli Stati membri non sempre giudicano il FESR uno strumento appropriato per la promozione della biodiversità, ed il suo potenziale quale fonte di finanziamento per Natura 2000 non è sufficientemente riconosciuto.

Raccomandazione 1

La Commissione dovrebbe:

- a) sostenere gli Stati membri nella definizione delle priorità di recupero della biodiversità nei programmi operativi;
- b) valutare la complementarietà tra le azioni di promozione della biodiversità individuate dagli Stati membri nei programmi operativi ed i progetti finanziati da altri fondi dell'UE;
- c) monitorare l'effettiva attuazione dei programmi operativi, in vista di una tempestiva e proattiva identificazione delle difficoltà.

Gli Stati membri dovrebbero collaborare con la Commissione per conseguire quanto sopra.

Successi dei progetti FESR nell'arrestare la perdita di biodiversità

43

In genere, i progetti cofinanziati dal FESR erano in linea con le priorità nazionali e dell'UE in tema di biodiversità. Tuttavia, a volte risulta difficile individuare chiaramente la spesa per la biodiversità (cfr. paragrafi 27-28).

Conclusioni e raccomandazioni

44

Un terzo dei progetti controllati riguarda la preparazione di futuri investimenti e future attività volti a promuovere la biodiversità (attività preparatorie e misure di sensibilizzazione del pubblico). Ciò significa che i risultati tangibili non saranno immediati. In due terzi dei progetti controllati sono state attuate effettive misure di tutela. Nonostante ciò, le autorità degli Stati membri non hanno posto in essere né indicatori di risultato né sistemi di monitoraggio per valutare lo sviluppo degli habitat e delle specie. L'assenza di tale tipo di analisi compromette qualunque possibilità di valutazione dell'efficacia di questi progetti e, dunque, non è possibile dimostrare risultati tangibili in termini di conservazione della biodiversità (cfr. paragrafi 29-36).

45

Le realizzazioni fisiche dei progetti erano in genere ben mantenute ed è stato osservato un alto livello di impegno da parte dei promotori dei progetti. Nondimeno, la sostenibilità degli effetti dei progetti dipende dalla continuazione del finanziamento pubblico (cfr. paragrafi 37-40).

Raccomandazione 2

La Commissione dovrebbe:

- a) assistere gli Stati membri nel dar seguito a progetti preparatori, nel quadro di una politica di tutela attiva, specie per quanto concerne l'efficace attuazione di specifici piani di tutela e gestione di habitat e specie;
- b) esigere che i programmi operativi includano procedure per la valutazione delle modifiche ambientali ad habitat e specie in seguito agli interventi;
- c) fornire consulenza agli Stati membri per quanto concerne l'applicazione delle norme disciplinanti il FESR in interazione con altri fondi dell'UE.

In aggiunta, la Commissione dovrebbe far sì che venga tenuta traccia in modo accurato della spesa diretta ed indiretta dell'UE a favore della biodiversità (compresa quella per Natura 2000), e gli Stati membri dovrebbero agevolare questo compito fornendo i dati necessari.

La presente relazione è stata adottata dalla Sezione II, presieduta da Henri GRETHEN, Membro della Corte dei conti, a Lussemburgo nella riunione del 4 giugno 2014.

Per la Corte dei conti



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Presidente

Traguardi e azioni della strategia dell'UE per la biodiversità all'orizzonte 2020

Traguardo 1 — Attuazione integrale delle direttive «Habitat» e «Uccelli»

- Azione 1: Portare a termine l'istituzione della rete Natura 2000 e garantirne una buona gestione
- Azione 2: Garantire un finanziamento adeguato ai siti Natura 2000
- Azione 3: Incrementare la sensibilizzazione e l'impegno delle parti interessate e migliorare l'applicazione
- Azione 4: Migliorare e razionalizzare il monitoraggio e la rendicontazione

Traguardo 2 — Preservare e ripristinare gli ecosistemi e i loro servizi

- Azione 5: Migliorare la conoscenza degli ecosistemi e dei relativi servizi nell'UE
- Azione 6: Definire le priorità volte a ripristinare gli ecosistemi e promuovere l'uso delle infrastrutture verdi
- Azione 7: Garantire che non si verifichino perdite nette di biodiversità e di servizi ecosistemici

Traguardo 3 — Incrementare il contributo dell'agricoltura e della silvicoltura al mantenimento e al rafforzamento della biodiversità

- Azione 8: Incrementare i pagamenti diretti per i beni pubblici ambientali nella politica agricola comune dell'UE
- Azione 9: Orientare meglio lo sviluppo rurale per conservare la biodiversità
- Azione 10: Preservare la diversità genetica dell'agricoltura europea
- Azione 11: Incoraggiare i silvicoltori a proteggere e incrementare la biodiversità forestale
- Azione 12: Integrare le misure sulla biodiversità nei piani di gestione forestale

Traguardo 4 — Garantire l'uso sostenibile delle risorse alieutiche

- Azione 13: Migliorare la gestione degli stock ittici
- Azione 14: Eliminare gli effetti negativi sugli stock ittici, le specie, gli habitat e gli ecosistemi

Traguardo 5 — Combattere le specie esotiche invasive

- Azione 15: Rafforzare i regimi fitosanitari e zoo-sanitari dell'UE
- Azione 16: Istituire uno strumento specifico per le specie esotiche invasive

Traguardo 6 — Contribuire a evitare la perdita di biodiversità su scala mondiale

- Azione 17: Ridurre le cause indirette della perdita di biodiversità
- Azione 18: Mobilitare ulteriori risorse per la conservazione della biodiversità mondiale
- Azione 19: Rendere la cooperazione allo sviluppo dell'UE «a prova di biodiversità»
- Azione 20: Regolamentare l'accesso alle risorse genetiche e condividere equamente i benefici derivati dal loro uso

Stanziamiento dei fondi del FESR per la promozione della biodiversità e la tutela della natura (incluso Natura 2000) (in euro)

Paese	Fondi FESR previsti nei PO al 31.12.2010			Fondi FESR previsti nei PO al 31.12.2012		
	Destinati alla bio-diversità (migliaia di euro) (A)	Totale dei fondi per la coesione (migliaia di euro) (B)	% (= A/B)	Destinati alla bio-diversità (migliaia di euro) (C)	Totale dei fondi per la coesione (migliaia di euro) (D)	% (= C/D)
Belgio	1 054	2 063,501	0,05	1 054	2 063 501	0,05
Bulgaria	80 787	6 673 628	1,21	80 787	6 673 628	1,21
Repubblica ceca	605 921	26 302 604	2,30	605 921	26 539 650	2,28
Danimarca	0	509 577	0,00	0	509 577	0,00
Germania	50 620	25 488 616	0,20	52 614	25 488 230	0,21
Estonia	21 730	3 403 460	0,64	21 730	3 403 460	0,64
Irlanda	0	750 725	0,00	0	750 725	0,00
Grecia	179 763	20 210 261	0,89	145 702	20 210 261	0,72
Spagna	706 437	34 657 734	2,04	824 574	34 650 749	2,38
Francia	175 954	13 449 221	1,31	166 084	13 449 221	1,23
Italia	57 133	27 965 315	0,20	43 143	27 955 874	0,15
Cipro	0	514 624	0,00	0	612 435	0,00
Lettonia	26 000	4 530 448	0,57	26 000	4 530 448	0,57
Lituania	71 850	6 775 493	1,06	71 850	6 775 493	1,06
Lussemburgo	0	50 487	0,00	0	50 487	0,00
Ungheria	125 800	24 921 149	0,50	125 800	24 921 149	0,50
Malta	1 700	840 123	0,20	100	840 123	0,01
Paesi Bassi	4 195	1 660 003	0,25	4 195	1 660 003	0,25
Austria	0	1 204 479	0,00	0	1 204 479	0,00
Polonia	135 078	65 221 853	0,21	113 430	67 185 549	0,17
Portogallo	46 973	21 411 561	0,22	55 076	21 411 561	0,26
Romania	171 989	19 213 037	0,90	171 989	19 213 037	0,90
Slovenia	49 555	4 101 049	1,21	49 555	4 101 049	1,21
Slovacchia	30 454	11 360 620	0,27	30 454	11 498 331	0,26
Finlandia	1 933	1 595 966	0,12	552	1 595 966	0,03
Svezia	0	1 626 092	0,00	0	1 626 092	0,00
Regno Unito	1 570	9 890 937	0,02	70	9 890 937	0,00
Transfrontalieri	168 780	7 829 418	2,16	175 219	7 905 148	2,22
Totale	2 715 276	344 221 981	0,79	2 765 899	346 717 163	0,80

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base di statistiche della Commissione.

Riassegnati alla biodiversità tra il 31.12.2010 ed il 31.12.2012		Fondi FESR assegnati ai progetti per la biodiversità selezionati	Tasso di attuazione
(migliaia di euro) (E = (C - A))	% (F = (C/A))	(migliaia di euro) (G)	% (H = G/C)
0	0	1 141	108,3
0	0	104 121	128,9
0	0	248 286	41,0
0	0	0	0
(+) 1 994	(+) 3,9	49 886	94,8
0	0	18 159	83,6
0	0	0	0
(-) 34 061	(-) 18,9	154 907	106,3
(+) 118 137	(+) 16,7	634 901	77,0
(-) 9 870	(-) 5,6	151 359	91,1
(-) 13 990	(-) 24,5	15 298	35,5
0	0	0	0
0	0	9 296	35,8
0	0	62 159	86,5
0	0	0	0
0	0	94 333	75,0
(-) 1 600	(-) 94,1	0	0
0	0	630	15,0
0	0	0	0
(-) 21 648	(-) 16,0	102 506	90,4
(+) 8 103	(+) 17,3	50 739	92,1
0	0	115 903	67,4
0	0	1 250	2,5
0	0	32 519	106,8
(-) 1 381	(-) 71,4	184	33,3
0	0	0	0
(-) 1 500	(-) 95,5	0	0
(+) 6 439	(+) 3,8	216 176	123,4
(+) 50 623	(+) 1,9	2 063 753	74,6

Campione di progetti esaminato

Paese/regione	Titolo del progetto	Contributo UE (milioni di euro)
Repubblica ceca (PO Ambiente)	Attuazione dei siti Natura 2000 gestiti dall'Agenzia per la tutela della natura e la preservazione del paesaggio	4,3
	Ricostruzione della stazione di Vlašim per animali con handicap	1,9
	Sistema territoriale di stabilità ecologica del comune di Chotěšov	0,5
	Lago Propast	1,4
	Parco comunale Dolní Břežany	1,2
	Passaggi per pesci presso Lovosice — Píšťany	0,9
Spagna (PO Andalusia)	Ripristino lungo il fiume Guadaira presso Siviglia	9,2
	Ripristino lungo il fiume Guadalquivir presso Siviglia	5,0
	Ripristino del sistema dunale e dell'accesso alla spiaggia di Isla Canela	0,9
	Fornitura artificiale di sabbia per l'area delle spiagge di Mazagon	1,6
	Recupero del castello di Sancti-Petri	3,1
	Ripristino degli habitat tramite la naturalizzazione delle foreste di pino	1,9
	Ripristino lungo il fiume Guadiana nella provincia di Huelva	0,8
Francia (PO Nord-Pas-de-Calais)	<i>Un dragon! Dans mon jardin?</i> (due fasi)	0,3
	<i>Opération Grand Site des deux Caps</i> (fase 1)	2,8
	<i>Opération Grand Site des deux Caps</i> (fase 2)	0,6
	Ripristino e/o attuazione di sistemi di gestione sostenibile per habitat naturali minacciati	0,4
	Tutela paesaggistica del patrimonio costiero e delle zone umide	1,5
	Tutela paesaggistica del sito <i>Fort Vert</i>	1,5

1 Tipologie di progetto:

- A = Misure di sensibilizzazione e educative.
- B = Raccolta di informazioni e predisposizione di piani.
- C = Concrete misure di tutela.

2 Per 18 progetti, le previste date di completamento non sono state rispettate. Per cinque progetti si è avuto un ritardo superiore a sei mesi: in due casi per difficoltà nell'acquisto dei terreni, ed in tre casi per problemi legati alla procedura di appalto (in due di questi tre casi si è registrato un ritardo superiore ad un anno).

Principali misure	Tipologia del progetto (A, B oppure C) ¹	Data di completamento ²	Progetto completati al momento della visita di audit
Determinazione dello status di tutela dei siti Natura 2000; istituzione di un sistema di indagini a fini d'inventario e di una struttura di monitoraggio	B	(Previsione: gennaio 2015)	No
Ristrutturazione della stazione per animali con handicap e costruzione di locali aggiuntivi	C	Febbraio 2012	Sì
Creazione di un'area di biodiversità e di due habitat per flora e fauna selvatiche, corridoi verdi	C	Novembre 2011	Sì
Ristrutturazione del bacino idrico, misure anti-allagamento, nuova vegetazione	C	Giugno 2011	Sì
Creazione di un parco, inclusi interventi di paesaggistica, introduzione di tappeti erbosi, impianto di nuovi alberi e cespugli	C	Giugno 2010	Sì
Costruzione di due passaggi per pesci	C	Settembre 2010	Sì
Recupero e rinnovo paesaggistico della sponda destra del fiume	C	Dicembre 2009	Sì
Recupero e rinnovo paesaggistico della sponda sinistra del fiume	C	Ottobre 2009	Sì
Ripristino di una superficie dunale lungo una fascia di spiaggia di 1 300 metri	C	Maggio 2009	Sì
Fornitura di sabbia per una fascia di spiaggia di 600 metri per compensare la mancanza di sedimento	C	Giugno 2009	Sì
Riparazioni per la preservazione del castello	C	Ottobre 2010	Sì
Taglio di rami e cespugli, sfoltimento dei pini, rimozione dell'eucalipto e potatura.	C	Novembre 2011	Sì
Trattamento della vegetazione esistente, impianto di specie autoctone, creazione di zone umide	C	Giugno 2009	Sì
Ripristino degli habitat, informazioni	C	Giugno 2013 (fine della seconda fase)	No
Interventi ecologici di rimodulazione del paesaggio, ripristino di aree verdi	C	Dicembre 2012	Sì
Stipendi per il personale incaricato dei lavori di ripristino	C	Dicembre 2012	Sì
Ripristino del paesaggio, sensibilizzazione e comunicazione	C	Dicembre 2011	Sì
Acquisto di terreni	C	Maggio 2012	Sì
Acquisto di terreni	C	Novembre 2009	Sì

Paese/regione	Titolo del progetto	Contributo UE (milioni di euro)
Polonia (PO Infrastrutture e Ambiente)	Preservazione di flora e fauna selvatiche in aree protette dal punto di vista ambientale, tramite concentrazione dei flussi turistici	0,3
	Tutela attiva del fagiano di monte nella zona Natura 2000 di protezione speciale per gli uccelli nella foresta vergine di Knyszyń	0,6
	Programma nazionale per la protezione del gallo cedrone	0,2
	Predisposizione di piani d'azione per la tutela delle zone Natura 2000 in Polonia	5,8
	Ecointerventi — Aumento del coinvolgimento del pubblico nella tutela delle zone Natura 2000	0,1
	Più vicini alla natura — Individuazione e formazione di responsabili ambientali locali	0,2
Romania (PO Ambiente)	Supporto cartografico digitale usato per la predisposizione del piano di gestione e della strategia	0,8
	Miglioramento della biodiversità nel settore marittimo tramite sensibilizzazione e informazione	2,8
	Sistema informativo integrato — Sostegno al miglioramento della preservazione degli ecosistemi	3,6
	Misure di gestione per il sito marino d'interesse comunitario ROSSCI0066	5,8
	Misure per la gestione delle specie d'importanza comunitaria all'interno del Parco naturale Vânători-Neamț	0,2
	Miglioramento della situazione del bisonte nel Parco naturale Vânători-Neamț	0,2
	Progetto RO-NT3 «Approccio comune alla biodiversità nella Riserva naturale Secu e nel Parco naturale Vânători-Neamț»	0,2

1 Tipologie di progetto:

- A = Misure di sensibilizzazione e educative.
- B = Raccolta di informazioni e predisposizione di piani.
- C = Concrete misure di tutela.

2 Per 18 progetti, le previste date di completamento non sono state rispettate. Per cinque progetti si è avuto un ritardo superiore a sei mesi: in due casi per difficoltà nell'acquisto dei terreni, ed in tre casi per problemi legati alla procedura di appalto (in due di questi tre casi si è registrato un ritardo superiore ad un anno).

Principali misure	Tipologia del progetto (A, B oppure C) ¹	Data di completamento ²	Progetto completati al momento della visita di audit
Lavori per uso dei terreni (ad esempio, livellamento del terreno, demolizione di edifici esistenti), costruzione di infrastrutture turistiche	C	Maggio 2012	Sì
Preservazione dell'habitat ottimale per il fagiano di monte	C	Dicembre 2011	Sì
Predisposizione del programma nazionale (monitoraggio della qualità dei biotopi negli habitat del gallo cedrone e della popolazione nazionale di galli cedrone)	B	Dicembre 2011	Sì
Preparazione di piani di tutela per 406 siti Natura 2000	B	(Previsione: aprile 2014)	No
Preparazione di materiali educativi, sito Internet, formazione, visite d'istruzione	A	Febbraio 2011	Sì
Pubblicazione di materiale educativo e informativo, sito Internet	A	Marzo 2012	Sì
Creazione di una mappa digitale ad alta risoluzione della Riserva biosfera del delta del Danubio	B	Ottobre 2012	Sì
Costruzione di un centro visitatori, percorsi turistici, punti informativi	A	(Previsione: dicembre 2015)	No
Attuazione del sistema informativo integrato per l'amministrazione della Riserva biosfera del delta del Danubio	B	Novembre 2011	Sì
Inventario degli habitat e delle specie sottomarine, e mappatura del sito	B	Ottobre 2013	No
Inventario delle specie, centro visitatori, punti informativi, percorso educativo	B	Maggio 2011	Sì
Infrastrutture per i bisonti e attività di divulgazione	C	Maggio 2013	No
Inventario degli animali e creazione di una banca dati	B	Maggio 2013	No

Opportunità per la strategia sulla biodiversità offerte da vari fondi dell'UE nell'ambito del quadro finanziario 2007-2013, come indicato dalla Commissione

Politica UE	Principali misure a favore della biodiversità (dirette e indirette)	Dotazione finanziaria 2007-2013 (milioni di euro)	Principale pertinente traguardo della strategia in tema di biodiversità	Principali beneficiari
Politica agricola comune	Misure di gestione, tutela e ripristino della biodiversità in habitat agricoli e forestali Pagamenti Natura 2000; pagamenti agroambientali e silvo-ambientali Sostegno alla formazione, servizi di consulenza, preservazione e ammodernamento del patrimonio rurale	42 700	Traguardo 3: agricoltura e foreste Traguardo 1: conservazione della natura Traguardo 2: Ripristino	Pagamenti periodici, soggetti a condizioni, agli agricoltori e silvicoltori Altri beneficiari di obiettivi specifici in aree rurali (ad esempio, diversificazione dell'economia rurale)
Politica comune della pesca	Azioni ambientali Tutela della fauna e flora acquatiche Tutela dell'ambiente costiero	Dati non disponibili	Traguardo 4: Pesca	Ammissibili al finanziamento: comunità costiere, organizzazioni di produttori e altri beneficiari in aree marine
Politica di coesione	Promozione della biodiversità e tutela della natura Promozione dei beni naturali Tutela e sviluppo del patrimonio naturale Aiutare i lavoratori e le imprese ad adattarsi alle nuove sfide ambientali e promuovere la conservazione della natura tra i dirigenti del settore privato	5 232	Traguardo 1: conservazione della natura Traguardo 2: Ripristino	Qualunque tipo di beneficiario Concentrazione finanziaria sulle regioni in ritardo di sviluppo e su altre regioni, al fine di accrescere la competitività e l'occupazione regionali Cofinanziamento <i>una tantum</i> di investimenti / infrastrutture
Politica in tema di ambiente (Life+)	Progetti e misure innovativi, dimostrativi, dalle migliori pratiche	120	Traguardo 1: conservazione della natura Traguardo 2: Ripristino Traguardo 5: Combattere le specie esotiche invasive	Ammissibili al finanziamento: una vasta gamma di organismi e soggetti pubblici e privati Gestione del programma a cura della Commissione Nessuna spesa ambientale di routine
Politica in tema di ricerca	Preservazione e gestione sostenibile di risorse e biodiversità naturali e create dall'uomo Gestione degli ambienti marini Metodi di previsione e strumenti di valutazione per lo sviluppo sostenibile	110	Traguardo 1: conservazione della natura Traguardo 2: Ripristino	Ammissibili al finanziamento: organizzazioni e società private che svolgono attività di ricerca
Politica in tema di relazioni esterne	Assistenza ai fini del rispetto degli obblighi derivanti dalla Convenzione internazionale sulla diversità biologica (CBD)	114	Traguardo 6: Biodiversità mondiale	Ammissibili al finanziamento: paesi in via di sviluppo e organizzazioni partner, nonché organizzazioni internazionali e agenzie UE

Fonte: documento di lavoro dei servizi della Commissione europea SEC(2011) 540 final del 3.5.2011.

Sintesi

IV

La Commissione ringrazia la Corte per la sua valutazione, dalla quale ha tratto spunti che si riveleranno molto utili durante l'attuazione della prossima generazione di programmi.

La Commissione rammenta che l'obiettivo del FESR è la riduzione delle disparità economiche, sociali e territoriali. Sebbene possa sostenere anche obiettivi riguardanti la biodiversità, il fondo non è progettato come strumento specifico per la promozione della biodiversità.

V

La Commissione prevede che l'introduzione di obiettivi e di indicatori di risultato specifici per i programmi operativi nel nuovo periodo di programmazione (2014-2020), comprendenti, se del caso, la biodiversità, miglioreranno la capacità di monitoraggio e di presentazione delle relazioni.

Le attività preparatorie, tra cui quelle finanziate dal FESR, sono una condizione indispensabile per la buona attuazione dei progetti. Costituiscono la base per gli interventi futuri (e per il conseguimento di benefici per la biodiversità). È prevedibile che queste azioni saranno sostenute dal FESR, ma ai fini dell'attuazione dei progetti potranno essere utilizzati anche altri fondi dell'Unione (come il FEASR) e risorse nazionali.

VI a)

La Commissione accoglie la raccomandazione. Essa ha appunto iniziato a sostenere gli Stati membri nella definizione delle priorità di ripristino della biodiversità nei rispettivi programmi operativi. Nell'ambito della gestione concorrente dei fondi strutturali, gli Stati membri propongono obiettivi e selezionano priorità d'investimento in funzione delle loro esigenze specifiche, che sono oggetto di negoziato con la Commissione e sono collegati a indicatori di risultato e di output. Al momento dell'adozione del programma, gli Stati membri selezionano e attuano i progetti.

Sebbene nel periodo di programmazione 2014-2020 la biodiversità non figuri tra le priorità nell'ambito della concentrazione tematica definita nel regolamento FESR (articolo 4), la Commissione ha pubblicato un documento orientativo specifico per le autorità di gestione, *The guide to multi-benefit cohesion policy investments in nature and green infrastructure* («Guida agli investimenti dai molteplici vantaggi della politica di coesione in favore della natura e delle infrastrutture verdi»), al fine di sostenerle in questa attività.

Nel contesto della strategia dell'UE sulla biodiversità fino al 2020, l'azione 5 prevede che gli Stati membri, con l'assistenza della Commissione, effettuino un esercizio di mappatura e di valutazione dello stato dei rispettivi ecosistemi e dei relativi servizi entro il 2014. I servizi della Commissione — direzione generale Ambiente (DG ENV) e Centro comune di ricerca (DG JRC) —, insieme con l'Agenzia europea dell'ambiente, hanno prodotto due relazioni che gli Stati membri possono utilizzare per svolgere questo lavoro.

L'azione 6 a) di detta strategia prevede inoltre che, entro il 2014, gli Stati membri, con l'assistenza della Commissione, sviluppino un quadro di riferimento strategico volto a definire le priorità di ripristino a livello dell'Unione, nonché a livello nazionale e sottonazionale. La Commissione ha pubblicato due relazioni di consulenti in materia, una delle quali contiene una stima dei costi da sostenere per conseguire l'obiettivo di ripristinare il 15% degli ecosistemi degradati entro il 2020, e ha formulato raccomandazioni rivolte agli Stati membri.

La Commissione intende pubblicare orientamenti sulla «verifica della biodiversità», che aiuteranno gli Stati membri a individuare, tra l'altro, le opportunità offerte nell'ambito del FESR.

VI b)

La Commissione accoglie la raccomandazione. Gli accordi di partenariato negoziati tra la Commissione e ciascuno Stato membro costituiscono uno strumento importante per garantire la complementarità tra i diversi fondi dell'Unione. Il FESR e i programmi di sviluppo rurale saranno vagliati durante le consultazioni interne interservizi, al fine di garantire la massima complementarità tra il FESR e il FEASR. Per tutti gli aspetti legati alla rete Natura 2000, questo esame si basa sui quadri d'azione prioritaria.

VI c)

Nell'ambito della gestione concorrente, gli Stati membri sono i principali responsabili dell'attuazione dei programmi. La Commissione ritiene pertanto che questa raccomandazione vada rivolta alle autorità responsabili del programma. Ai sensi delle disposizioni giuridiche pertinenti, il comitato di sorveglianza del programma, al quale la Commissione partecipa in veste di osservatrice, svolge il ruolo principale nel monitoraggio dei progressi e nel risolvere le difficoltà di attuazione. Tramite l'esame delle relazioni di attuazione annuali e le riunioni di riesame annuali, la Commissione provvederà al monitoraggio dell'esecuzione dei programmi e individuerà eventuali ostacoli a un'attuazione efficace. A tal fine, uno strumento supplementare è costituito dal quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione.

Gli obblighi in materia di monitoraggio e di valutazione saranno più precisi nel periodo 2014-2020, con le relazioni annuali sulla selezione dei progetti e sulla spesa per ciascun tema, la definizione di indicatori specifici di risultato, di indicatori comuni e indicatori specifici di output e le valutazioni d'impatto.

I programmi operativi comprenderanno indicatori comuni e potranno includere indicatori specifici per il programma (per esempio sulla biodiversità, se pertinenti), che le autorità di gestione e di attuazione utilizzeranno per monitorare l'esecuzione dei programmi e per informare adeguatamente la Commissione. A partire dal 2016 la Commissione riceverà quindi dati e relazioni di attuazione annuali, che forniranno informazioni più precise sui progressi e sull'efficacia dell'attuazione.

VII a)

La Commissione accoglie la raccomandazione e intende di conseguenza evidenziare, nell'ambito della rete europea delle autorità ambientali e di gestione (ENEA-MA), la necessità di dare un seguito adeguato alle misure preparatorie con misure di conservazione più specifiche.

VII b)

La Commissione concorda con la raccomandazione. In virtù dei regolamenti per il periodo 2014-2020, adottati nel dicembre 2013, gli Stati membri sono tenuti a valutare l'impatto di ciascun asse prioritario almeno una volta durante il periodo di programmazione. La natura di tali valutazioni dipenderà dagli obiettivi specifici fissati nei programmi ancora da adottare.

Quando sono stabiliti chiari obiettivi in materia di biodiversità, sono necessari indicatori specifici di output e di risultato e procedure di valutazione.

VII c)

La Commissione accoglie la raccomandazione e ha già avviato le azioni necessarie. Per quanto riguarda l'articolo 13 del regolamento (UE) n. 1303/2013, recante disposizioni comuni, la Commissione pubblicherà orientamenti per i beneficiari che conterranno informazioni sul modo in cui sfruttare le complementarità dei fondi strutturali e d'investimento europei con altri strumenti dell'Unione. Anche la guida summenzionata comprende una sezione sulle complementarità.

La Commissione scambia regolarmente informazioni con gli Stati membri e fornisce loro consulenza riguardo all'utilizzo dei diversi fondi per la biodiversità, per esempio tramite il gruppo di coordinamento sulla natura e la biodiversità e il gruppo di lavoro della rete europea delle autorità ambientali.

VIII

La Commissione accoglie la raccomandazione e sta adottando i provvedimenti necessari. Gli atti di esecuzione per il periodo 2014-2020 definiscono il sistema rivisto di classificazione per fornire informazioni sugli investimenti effettuati nel quadro della politica di coesione. Entro i limiti di questo sistema d'informazione, la Commissione ha istituito un meccanismo interno di «tracciabilità della biodiversità», che consentirà di registrare la spesa diretta e indiretta in favore della biodiversità nell'ambito del FESR e del Fondo di coesione. L'attendibilità dei dati dipenderà dalla qualità dei dati forniti dagli Stati membri.

In linea con gli impegni dell'Unione in materia di integrazione della dimensione della biodiversità in tutto il bilancio dell'UE e con gli impegni internazionali nel quadro della convenzione sulla diversità biologica, la Commissione si sta adoperando per rendere più efficace la tracciabilità della spesa in favore della biodiversità. Un'apposita sezione sulla tracciabilità della biodiversità sarà incorporata nei rendiconti del 2015 relativi ai programmi e la Commissione sta migliorando la metodologia per tenere conto della biodiversità nel bilancio dell'Unione.

Introduzione

06

Per «finanziamento integrato» s'intende l'integrazione degli investimenti in favore della natura e della biodiversità in tutti i principali strumenti di finanziamento dell'Unione (in contrapposizione alla creazione di un apposito fondo). Di conseguenza, i finanziamenti in favore della natura e della biodiversità devono essere compatibili con gli obiettivi generali di detti strumenti (ad esempio sviluppo regionale, occupazione e crescita, sviluppo delle zone rurali ecc.). Soltanto lo strumento LIFE prevede un finanziamento specifico per la natura e la biodiversità.

09

Per il periodo di programmazione 2007-2013, la Commissione ritiene che ulteriori 0,8 miliardi di EUR, sotto la rubrica «turismo» (promozione del patrimonio naturale), contribuiscano anch'essi agli obiettivi in tema di biodiversità¹.

10

Nel complesso, la Commissione stima che il contributo **indiretto** del FESR agli obiettivi relativi alla biodiversità ammonti a 13,2 miliardi di EUR (importi fissati e assegnati per il periodo di programmazione 2007-2013), tenendo conto delle seguenti categorie di spesa: 44 (Gestione dei rifiuti domestici e industriali), 46 (Trattamento delle acque (acque reflue)), 48 (Prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento), 49 (Mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici), 50 (Recupero dei siti industriali e dei terreni contaminati), 53 (Prevenzione dei rischi), 54 (Altre misure di protezione dell'ambiente e prevenzione dei rischi), 56 (Tutela e valorizzazione del patrimonio naturale), applicando un fattore di sconto del 40% per tutte queste categorie. Ulteriori informazioni sulla metodologia sono reperibili nella relazione dell'UE concernente la convenzione sulla diversità biologica².

1 <http://www.cbd.int/financial/oda/European%20commission-preliminary-reporting-framework-2014-en.xlsx>

2 <http://www.cbd.int/financial/oda/European%20commission-preliminary-reporting-framework-2014-en.xlsx>

12

All'inizio del 2011 la Commissione ha adottato una comunicazione, *Il contributo della politica regionale alla crescita sostenibile nel contesto della strategia Europa 2020*, che contiene orientamenti strategici, consigli e buone pratiche sui servizi eco-sistemici e sulla biodiversità. A seguito di tale comunicazione, nel 2012 e 2013 sono stati pubblicati due documenti di orientamento, integralmente o in parte legati alla biodiversità, rispettivamente *The guide to multi-benefit cohesion policy investments in nature and green infrastructure*, già citata, e *Guide on Connecting smart and sustainable growth through smart specialisation* («Guida per il collegamento della crescita intelligente e sostenibile attraverso la specializzazione intelligente»).

Inoltre, il regolamento (UE) n. 1303/2013, recante disposizioni comuni, consente alla Commissione di fornire agli Stati membri assistenza ai fini della preparazione e della valutazione dei progetti per il periodo 2014-2020 (cfr. l'articolo 58 relativo all'assistenza tecnica su iniziativa della Commissione).

Osservazioni

19

Nel corso del 2012 e all'inizio del 2013 la Commissione ha elaborato orientamenti iniziali per tenere traccia della spesa connessa alla biodiversità a titolo di tutti i pertinenti strumenti, compreso il FESR.

20

Il FESR offre possibilità di finanziamento anche per l'obiettivo 5 (specie esotiche invasive).

Risposta comune alle osservazioni da 22 a 24

La Commissione ha incoraggiato gli Stati membri a continuare a considerare il sostegno agli ecosistemi e alla biodiversità anche in vista dei futuri programmi, da preparare per il periodo 2014-2020.

Per sostenere gli Stati membri e le autorità nazionali ai fini dell'assorbimento finanziario, la Commissione ha istituito un gruppo di lavoro specifico sulla biodiversità nell'ambito della rete europea delle autorità ambientali e di gestione (ENEA-MA) e ha anche pubblicato la guida già menzionata. Vari eventi hanno assicurato lo

svolgimento di attività specifiche con gli Stati membri in questo ambito (gruppi di lavoro del Consiglio).

Riquadro 1

1. La Commissione si adopera per persuadere gli Stati membri a includere la natura e la biodiversità tra le loro priorità d'investimento. Ha pubblicato varie guide sull'argomento, per esempio *The economic benefits of the Natura 2000 network* («I vantaggi economici della rete Natura 2000»), *Handbook on financing Natura 2000* («Manuale sul finanziamento di Natura 2000»), ha promosso le buone pratiche e ha organizzato un ciclo di seminari negli Stati membri sul finanziamento della rete Natura 2000.
2. La Commissione si è impegnata affinché i programmi operativi fossero elaborati con criteri inclusivi e in modo trasparente. I seminari sul finanziamento della rete Natura 2000 negli Stati membri miravano, tra l'altro, ad accrescere la partecipazione dei soggetti interessati alla redazione dei programmi operativi pertinenti.
3. L'adozione dei piani di gestione e di altre misure di gestione non è proceduta con la rapidità inizialmente prevista, sebbene di recente alcuni Stati membri abbiano dimostrato di aver compiuto notevoli progressi al riguardo (per es. Francia, Ungheria e Polonia).
4. Gli Stati membri possono fare ricorso all'assistenza tecnica per rafforzare le capacità dei partner socio-economici e della società civile. A questo proposito, è stata rafforzata l'inclusione di tali partner nei programmi per il periodo 2014-2020, in particolare grazie all'adozione di un «codice di comportamento».
5. Per rispondere alla sfida legislativa di rinnovare e migliorare l'efficacia dell'attuazione dei programmi di spesa dell'Unione, in modo trasversale per tutte le politiche europee e con la partecipazione di tutte le istituzioni europee e di tutti gli Stati membri, la Commissione ha cercato di agevolare l'accesso di cittadini e imprese ai finanziamenti dell'Unione. Tuttavia sono necessarie misure amministrative per assicurare che i progetti siano realizzati in conformità delle priorità fissate nei programmi operativi e delle norme in materia di ammissibilità. È disponibile un'assistenza tecnica per migliorare la capacità amministrativa dei potenziali beneficiari.

25

La Commissione è del parere che gli investimenti in favore della biodiversità e della natura siano intrinsecamente compatibili con le priorità del FESR, per esempio contribuire alla crescita e alla creazione di posti di lavoro, affrontare i cambiamenti climatici e ridurre l'esclusione sociale. Nel giugno 2013 la Commissione ha pubblicato orientamenti sul modo in cui gli investimenti in favore della biodiversità possano produrre molteplici benefici socioeconomici e facilitare lo sviluppo regionale integrato, tra cui la citata *The guide to multi-benefit cohesion policy investments in nature and green infrastructure*.

28

La Commissione ha lanciato una procedura di gara per un contratto destinato a migliorare la metodologia inizialmente utilizzata per registrare le spese connesse alla biodiversità. È previsto un seminario per informare gli Stati membri e i soggetti interessati riguardo alla metodologia della Commissione in materia e per lo scambio di buone pratiche.

Il sistema di classificazione è uno strumento informativo e non determina l'ammissibilità. Tale sistema è stato istituito dall'articolo 37, paragrafo 1, lettera d), del regolamento (CE) n. 1083/2006, recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione (periodo 2007-2013), il quale precisa che si tratta di una ripartizione indicativa. Cogliere accuratamente i progetti integrati in tale sistema d'informazione è un compito che presenta particolari difficoltà.

29

Le misure preparatorie spesso costituiscono una condizione preliminare essenziale per le misure di conservazione in loco, le infrastrutture verdi e le attività di ripristino. Nei programmi operativi per il periodo 2014-2020, gli Stati membri dovrebbero accordare la priorità alla conservazione in loco, alle infrastrutture verdi e alle attività di ripristino sulla base degli studi preparatori precedenti.

Riquadro 4 – Terzo capoverso

La mancanza di un vero catasto dei terreni nel paese costituisce un grave ostacolo per la pianificazione territoriale e lo sviluppo in molti settori, compreso quello dell'ambiente. La Commissione e le autorità rumene hanno deciso di considerarla una delle principali

priorità di finanziamento per il periodo di programmazione 2014-2020.

Riquadro 5 – Primo capoverso

Nell'ambito della gestione concorrente, la responsabilità della preparazione, selezione e attuazione dei progetti di valore inferiore a 50 milioni di EUR spetta allo Stato membro.

La Commissione terrà conto delle osservazioni della Corte nell'ambito dei negoziati relativi al programma operativo Ambiente della Repubblica ceca per il periodo 2014-2020, al fine di incoraggiare misure atte a risolvere il problema (evitare ritardi nel processo di approvazione e la modifica frequente dell'ambito di applicazione dei progetti).

Riquadro 5 – Secondo capoverso

La preparazione della documentazione per il «Programma nazionale per la protezione del gallo cedrone» era soltanto un elemento del progetto. Gli altri erano il monitoraggio della popolazione del gallo cedrone in Polonia, il monitoraggio dello stato di conservazione del relativo habitat in 39 siti e 20 seminari di esperti. Tutte queste componenti del progetto sono state realizzate. Il progetto ha quindi contribuito a migliorare la base di conoscenze in merito allo stato di conservazione del gallo cedrone in Polonia. La documentazione preparata ai fini dell'adozione del programma nazionale è ora oggetto di riesame da parte del beneficiario alla luce delle osservazioni della DGTA.

Riquadro 5 – Terzo capoverso

La preparazione e l'adozione di programmi d'azione sulle specie nazionali è un processo lungo (richiede consultazioni con diverse autorità e soggetti interessati a livello nazionale, regionale e locale). La documentazione preparata nell'ambito dei progetti a titolo del FESR è una componente fondamentale dei programmi futuri. Migliora altresì la base di conoscenze riguardanti le specie, che può essere utilizzata per la programmazione delle misure di conservazione in loco (anche in assenza di programmi nazionali). Con la partecipazione di tutti i soggetti interessati, la DGTA ha di recente istituito una procedura per l'approvazione dei programmi di tutela di specie particolari, assicurando così un'adeguata sostenibilità dei progetti nel campo della biodiversità.

31

La Commissione concorda sul fatto che si dovrebbero svolgere valutazioni dell'impatto delle attività nell'ambito dei programmi. Anche la valutazione dell'impatto dei progetti potrebbe essere considerata buona prassi, sebbene i costi di valutazione a livello di progetto possano risultare sproporzionatamente elevati. Di conseguenza, i regolamenti relativi al periodo 2014-2020 obbligano gli Stati membri a valutare l'impatto di ciascun asse prioritario almeno una volta durante il periodo di programmazione.

Riquadro 6 – Terzo capoverso

La Commissione ha individuato una violazione della normativa dell'Unione per quanto riguarda gli sviluppi nazionali relativi alla spiaggia di Sulina e ha avviato una procedura di infrazione (caso 2010/4024, lettera di costituzione in mora trasmessa alla Romania il 7.5.2010).

33

Per un monitoraggio efficace dell'impatto degli investimenti in favore della biodiversità occorrono indicatori e dati statistici adeguati. Tali indicatori dovrebbero essere decisi in fase di definizione del progetto. In molti progetti destinati a promuovere la biodiversità è prevedibile che vi sia uno sfasamento tra la misura adottata e la prova di una risposta positiva in termini di biodiversità. Si possono creare le condizioni fisiche e idrologiche corrette, ma la costituzione di ecosistemi in buona salute e di una ricca biodiversità richiede tempo. Si dovrebbero definire e approvare indicatori di successo specifici per il progetto nella fase di definizione del progetto stesso. In molti casi gli impatti positivi misurabili sulla biodiversità possono non essere visibili per diversi anni dopo la conclusione ufficiale del progetto.

Di conseguenza, produrre indicatori di risultato per il monitoraggio e la valutazione dell'impatto sulla biodiversità è un compito impegnativo. Richiede la raccolta di dati completi e un ampliamento della nostra base di conoscenze. Il sostegno alle azioni — come la mappatura e la valutazione degli ecosistemi e dei relativi servizi nell'ambito della strategia dell'UE sulla biodiversità fino al 2020 — permetterà di comprendere meglio lo stato attuale della biodiversità, di definire obiettivi costruttivi di conservazione/ripristino e di svolgere attività efficaci di monitoraggio e di valutazione.

Risposta comune al punto 34 e al riquadro 9

L'analisi del monitoraggio dei programmi operativi nell'ambito del FESR dovrebbe tenere conto delle norme dell'Unione. Al riguardo, il monitoraggio dei programmi spagnoli (con i corrispondenti indicatori) è stato effettuato correttamente mediante le relazioni di attuazione annuali. Queste ultime comprendono il monitoraggio a livello di programma (non a livello di progetto) e valori per indicatori quali: «Azioni sviluppate nei siti Natura 2000», «Siti recuperati», «Azioni previste per il recupero e la rigenerazione dell'ambiente», «Numero di progetti ambientali», «Lunghezza della fascia di spiaggia interessata», «Azioni per il ripristino degli habitat e delle specie nella rete Natura».

35

La Commissione concorda con la Corte sul fatto che la mancanza di monitoraggio impedisce la valutazione dei risultati. Tuttavia, per il periodo 2014-2020 gli Stati membri sono tenuti ad avvalersi di procedure atte a garantire che per tutte le operazioni finanziate dal programma sia adottato un sistema di indicatori efficace.

37

Nell'ambito della gestione concorrente, gli Stati membri e le autorità nazionali attuano i progetti e devono garantirne la sostenibilità, compreso il potenziale mantenimento e il sostegno finanziario tramite fondi locali, regionali o nazionali.

Inoltre, per conseguire un risultato sostenibile, è altresì fondamentale che la comunità locale o una ONG ambientale si impegni a mantenere un sito dopo i miglioramenti. A tal fine occorre precisare il livello degli investimenti (umani e materiali, oltre che finanziari) prima dell'inizio del progetto e occorre che la comunità/ONG accetti di provvedere a tali investimenti al termine dell'attuazione del progetto.

40

Gli Stati membri e le autorità nazionali selezionano e attuano i progetti cofinanziati. In questo quadro sono incaricati di assicurare la sostenibilità finanziaria dei progetti, compresi i necessari collegamenti con i mezzi finanziari locali, regionali e nazionali a medio e lungo termine. Per il periodo 2014-2020 sono state rafforzate le possibilità di impiegare strumenti finanziari a titolo della politica di coesione e gli Stati membri potranno anche sfruttare queste nuove possibilità nel settore della tutela della natura e della biodiversità.

Riquadro 11 – Secondo capoverso

La varietà genetica e la possibilità di vita della popolazione sono problemi affrontati dai promotori dei progetti nella scelta dei bisonti da liberare nel parco. In seguito al completamento del progetto, sono stati introdotti altri cinque bisonti con fondi propri e tre nuovi esemplari sono nati allo stato brado.

Riquadro 11 – Terzo capoverso

Al momento dell'audit, il piano di gestione del parco era in fase di approvazione da parte del ministero dell'Ambiente conformemente alla legislazione nazionale.

Riquadro 11 – Quarto capoverso

Il coordinamento è garantito dall'autorità di gestione del programma operativo Ambiente 2007-2013, istituito sotto la responsabilità del ministero dell'Ambiente e dei cambiamenti climatici.

Conclusioni e raccomandazioni

41

La Commissione ritiene che l'introduzione di obiettivi e di indicatori di risultato specifici per i programmi operativi nel nuovo periodo di programmazione (2014-2020), che comprendano eventualmente la biodiversità, miglioreranno la propria capacità di monitoraggio e di comunicazione.

Le attività preparatorie, tra cui quelle finanziate dal FESR, sono una condizione indispensabile per la buona attuazione dei progetti. Costituiscono la base per gli interventi futuri (e per il conseguimento di benefici per la biodiversità). È prevedibile che queste azioni saranno sostenute dal FESR, ma ai fini dell'attuazione dei progetti potranno essere utilizzati anche altri fondi dell'Unione (come il FEASR) e risorse nazionali.

42

Gli Stati membri selezionano le rispettive priorità per l'utilizzo del FESR in funzione delle loro caratteristiche, esigenze e situazioni specifiche. In questo quadro, la Commissione ha fornito ulteriore sostegno agli Stati membri per quanto riguarda l'impiego potenziale del FESR in favore della biodiversità nel periodo 2014-2020 (*The Guide to Multi-Benefit Cohesion Policy Investments in Nature and Green Infrastructure, Handbook for financing Natura*, seminari negli Stati membri sul finanziamento della rete Natura 2000) e continuerà a farlo, per esempio tramite gli orientamenti sulla verifica della biodiversità di prossima pubblicazione.

Raccomandazione 1 a)

La Commissione accoglie la raccomandazione e di conseguenza ha iniziato a sostenere gli Stati membri nella definizione delle priorità di recupero della biodiversità nei rispettivi programmi operativi. Nell'ambito della gestione concorrente dei fondi strutturali, gli Stati membri propongono obiettivi e selezionano priorità d'investimento in funzione delle loro esigenze specifiche, che sono oggetto di negoziato con la Commissione e sono collegati a indicatori di risultato e di output. Al momento dell'adozione del programma, gli Stati membri selezionano e attuano i progetti. Sebbene nel periodo di programmazione 2014-2020 la biodiversità non figurì tra le priorità nell'ambito della concentrazione tematica definita nel regolamento FESR (articolo 4), la Commissione ha pubblicato un documento orientativo specifico per le autorità di gestione, *The guide to multi-benefit cohesion policy investments in nature and green infrastructure* «Guida agli investimenti dai molteplici vantaggi della politica di coesione in favore della natura e delle infrastrutture verdi», al fine di sostenerle in questa attività.

Nel contesto della strategia dell'UE sulla biodiversità fino al 2020, l'azione 5 prevede che gli Stati membri, con l'assistenza della Commissione, effettuino un esercizio di mappatura e di valutazione dello stato dei rispettivi ecosistemi e dei relativi servizi entro il

2014. I servizi della Commissione — direzione generale Ambiente (DG ENV) e Centro comune di ricerca (DG JRC) —, insieme con l'Agenzia europea dell'ambiente, hanno prodotto due relazioni che gli Stati membri possono utilizzare per svolgere questo lavoro.

L'azione 6a) di detta strategia prevede inoltre che entro il 2014 gli Stati membri, con l'assistenza della Commissione, sviluppino un quadro di riferimento strategico volto a definire le priorità delle attività di ripristino a livello dell'Unione, nonché a livello nazionale e sottonazionale. La Commissione ha pubblicato due relazioni di consulenti in materia, una delle quali contiene una stima dei costi da sostenere per conseguire l'obiettivo di ripristinare il 15% degli ecosistemi degradati entro il 2020, e ha formulato raccomandazioni rivolte agli Stati membri.

La Commissione intende pubblicare orientamenti sulla «verifica della biodiversità», che aiuteranno gli Stati membri a individuare, tra l'altro, le opportunità offerte nell'ambito del FESR.

Raccomandazione 1 b)

La Commissione accoglie la raccomandazione. Gli accordi di partenariato negoziati tra la Commissione e ciascuno Stato membro costituiscono uno strumento importante per garantire la complementarietà tra i diversi fondi dell'Unione. I programmi operativi e di sviluppo rurale saranno vagliati durante le consultazioni interne interservizi, al fine di garantire la massima complementarietà tra il FESR e il FEASR. Per tutti gli aspetti legati alla rete Natura 2000, questo esame si basa sui quadri d'azione prioritaria.

Raccomandazione 1 c)

Nell'ambito della gestione concorrente, gli Stati membri sono i responsabili principali dell'attuazione dei programmi. La Commissione ritiene pertanto che questa raccomandazione vada rivolta alle autorità responsabili del programma. Ai sensi delle disposizioni giuridiche pertinenti, il comitato di sorveglianza del programma, al quale la Commissione partecipa in veste di osservatrice, svolge il ruolo principale nel monitoraggio dei progressi e nel risolvere le difficoltà di attuazione. Tramite l'esame delle relazioni di attuazione annuali e le riunioni di riesame annuali, la Commissione provvederà al monitoraggio dell'esecuzione dei programmi e individuerà eventuali ostacoli a un'attuazione efficace. A tal fine, uno strumento supplementare è costituito dal quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione.

Gli obblighi in materia di monitoraggio e di valutazione saranno più precisi nel periodo 2014-2020, con le relazioni annuali sulla selezione dei progetti e sulla spesa per ciascun tema, la definizione di indicatori specifici di risultato, di indicatori comuni e indicatori specifici di output e le valutazioni dell'impatto.

I programmi operativi comprenderanno indicatori comuni e potranno includere indicatori specifici per il programma (per esempio sulla biodiversità, se pertinenti), che le autorità di gestione e di attuazione utilizzeranno per monitorare l'esecuzione dei programmi e per informare adeguatamente la Commissione. A partire dal 2016 la Commissione riceverà quindi dati e relazioni di attuazione annuali, che forniranno informazioni più complete sui progressi e sull'efficacia dell'attuazione.

43

Nel periodo di programmazione 2007-2013, le categorie di spesa comprendevano una categoria sulla biodiversità e sulla rete Natura 2000. Nel periodo 2014-2020 queste due tematiche saranno ripartite in due categorie diverse. Tuttavia in molti casi la biodiversità è un obiettivo secondario di un intervento (quello primario potrebbe essere la prevenzione dei rischi, la riduzione dell'inquinamento ecc.) ed è normale che tali interventi siano classificati in base ai loro obiettivi primari. Molto spesso i progetti sostenuti dal FESR possono contribuire a molteplici obiettivi.

44

Il principio di dare seguito agli investimenti effettuati in una fase preparatoria è riconosciuto. Tuttavia gli investimenti necessari per effettuare le azioni che produrranno benefici per la biodiversità non deriveranno esclusivamente dal FESR.

Nell'ambito della definizione dei programmi operativi per il periodo 2014-2020, in alcuni casi la Commissione ha raccomandato agli Stati membri di utilizzare il FESR per gli investimenti anziché per gli studi; per quanto riguarda la biodiversità, ciò dovrebbe accelerare e rendere più efficace l'attuazione dei piani di tutela e di gestione.

45

I contributi finanziari non sono l'unico modo di garantire la sostenibilità a lungo termine. Le comunità locali o le ONG possono essere disposte a fornire i contributi necessari (risorse umane e materiali), purché l'entità di tali contributi sia chiarita in anticipo.

Raccomandazione 2 a)

La Commissione accoglie la raccomandazione e di conseguenza intende evidenziare, nell'ambito della rete europea delle autorità ambientali e di gestione (ENEA-MA), la necessità di dare un seguito adeguato alle misure preparatorie con misure di conservazione più specifiche.

Raccomandazione 2 b)

La Commissione concorda con la raccomandazione. In virtù dei regolamenti per il periodo 2014-2020 adottati nel dicembre 2013, gli Stati membri sono tenuti a valutare l'impatto di ciascun asse prioritario almeno una volta durante il periodo di programmazione. La natura di tali valutazioni dipenderà dagli obiettivi specifici fissati nei programmi ancora da adottare. Quando sono stabiliti chiari obiettivi in materia di biodiversità, sono necessari indicatori specifici di output e di risultato e procedure di valutazione.

Raccomandazione 2 c)

La Commissione accoglie la raccomandazione e ha già avviato le azioni necessarie. Per quanto riguarda l'articolo 13 del regolamento (UE) n. 1303/2013, recante disposizioni comuni, la Commissione pubblicherà orientamenti per i beneficiari che conterranno informazioni sul modo in cui sfruttare le complementarità dei fondi strutturali e d'investimento europei con altri strumenti dell'Unione. Anche la guida summenzionata comprende una sezione sulle complementarità.

La Commissione scambia regolarmente informazioni con gli Stati membri e fornisce loro consulenza riguardo all'utilizzo dei diversi fondi per la biodiversità, per esempio tramite il gruppo di coordinamento sulla natura e la biodiversità e il gruppo di lavoro della rete europea delle autorità ambientali.

La Commissione accoglie la raccomandazione e sta adottando i provvedimenti necessari. Gli atti di esecuzione per il periodo 2014-2020 definiscono il sistema rivisto di classificazione per fornire informazioni sugli investimenti effettuati nel quadro della politica di

coesione. Entro i limiti di questo sistema d'informazione, la Commissione ha istituito un meccanismo interno di «tracciabilità della biodiversità», che consentirà di registrare la spesa diretta e indiretta a favore della biodiversità nell'ambito del FESR e del Fondo di coesione. L'attendibilità dei dati dipenderà dalla qualità dei dati forniti dagli Stati membri.

In linea con gli impegni dell'Unione in materia di integrazione della dimensione della biodiversità in tutto il bilancio dell'UE e con gli impegni internazionali nel quadro della convenzione sulla diversità biologica, la Commissione si sta adoperando per rendere più efficace la tracciabilità della spesa in favore della biodiversità. Un'apposita sezione sulla tracciabilità della biodiversità sarà inserita nelle dichiarazioni programmatiche del 2015 e la Commissione si sta adoperando per migliorare la metodologia per tenere conto della biodiversità nel bilancio dell'Unione.

COME OTTENERE LE PUBBLICAZIONI DELL'UNIONE EUROPEA

Pubblicazioni gratuite:

- una sola copia:
tramite EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- più di una copia o poster/carte geografiche:
presso le rappresentanze dell'Unione europea (http://ec.europa.eu/represent_it.htm),
presso le delegazioni dell'Unione europea nei paesi terzi (http://eeas.europa.eu/delegations/index_it.htm),
contattando uno dei centri Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_it.htm), chiamando il numero 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuito in tutta l'UE) (*).

(*) Le informazioni sono fornite gratuitamente e le chiamate sono nella maggior parte dei casi gratuite (con alcuni operatori e in alcuni alberghi e cabine telefoniche il servizio potrebbe essere a pagamento).

Pubblicazioni a pagamento:

- tramite EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Abbonamenti:

- tramite i distributori commerciali dell'Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea (http://publications.europa.eu/others/agents/index_it.htm).

La protezione della biodiversità costituisce una priorità ambientale fondamentale per l'UE, espressa nella strategia dell'UE per la biodiversità all'orizzonte 2020, in una serie di pertinenti politiche dell'UE e nella normativa applicabile. In questa relazione, la Corte ha incentrato il proprio esame sul Fondo europeo di sviluppo regionale e sul ruolo svolto da quest'ultimo nel finanziare e sostenere progetti che promuovono in modo diretto la biodiversità.



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA



Ufficio delle pubblicazioni