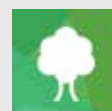


Relazione speciale

**Il sostegno dell'UE alla
prevenzione di danni
a foreste causati da
incendi e calamità naturali
e alla ricostituzione del
potenziale forestale
è gestito bene?**



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, 2015

ISBN 978-92-872-1534-5
doi:10.2865/961715

© Unione europea, 2015
Riproduzione autorizzata con citazione della fonte.

Printed in Luxembourg

Relazione speciale**Il sostegno dell'UE alla prevenzione di danni a foreste causati da incendi e calamità naturali e alla ricostituzione del potenziale forestale è gestito bene?**

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

Paragrafi

Abbreviazioni e glossario

I-IX **Sintesi**

1-16 **Introduzione**

1-2 **La funzione protettiva delle foreste**

3-7 **Incendi e calamità naturali**

4-5 **Incendi**

6-7 **Altri tipi di calamità**

8-10 **La politica di sviluppo rurale: uno strumento chiave per la protezione delle foreste dell'UE**

11-16 **Il sostegno allo sviluppo rurale per la ricostituzione del potenziale forestale e la realizzazione di interventi preventivi (misura 226)**

17-20 **Estensione ed approccio dell'audit**

21-74 **Osservazioni**

21-42 **Parte I – Gli interventi preventivi non erano sufficientemente focalizzati**

22-29 **La Commissione non ha avuto una piena visione d'insieme delle esigenze durante l'approvazione dei programmi di sviluppo rurale**

30-35 **Lacune nel processo di selezione a livello degli Stati membri**

36-42 **I finanziamenti non sono stati allineati ai rischi e ai bisogni identificati**

43-54 **Parte II – Sono stati rilevati interventi non adatti al raggiungimento degli obiettivi della misura**

43 **Per loro natura, gli interventi sottoposti ad audit hanno contribuito in genere agli obiettivi della misura 226, tuttavia...**

44-47 **... il sostegno è stato concesso per alcuni interventi forestali non connessi a calamità naturali**

48-49 **Per alcuni tipi di operazioni realizzate non è stato possibile verificare il rispetto dei requisiti chiave di ammissibilità**

50-52 **Il sostegno è stato concesso per strade forestali per le quali non è stato dimostrato alcun particolare vantaggio ai fini della prevenzione di incendi...**

53-54 **... e potrebbero verificarsi effetti collaterali negativi per l'ambiente senza un'adeguata considerazione delle condizioni locali**

55-64	Parte III – L’efficacia degli interventi finanziati in rapporto ai costi non è stata garantita in maniera adeguata
55-60	Non sempre è stata dimostrata la ragionevolezza dei costi
61-64	Situazioni specifiche che presentano un rischio di eccessivo sostegno pubblico
65-74	Parte IV – Gli strumenti di monitoraggio non permettono alla Commissione e agli Stati membri di valutare in modo appropriato l’efficienza e l’efficacia della misura
66-67	Gli strumenti di monitoraggio a disposizione
68-70	Indicatori inadeguati per misurare il conseguimento degli obiettivi
71-72	Limitata utilità delle valutazioni a medio termine
73-74	L’efficacia degli interventi preventivi non è stata misurata in modo appropriato
75-81	Conclusioni e raccomandazioni
	Allegato I — Ripartizione delle risorse finanziarie per la misura 226
	Allegato II — Elenco delle operazioni esaminate
	Risposta della Commissione

Altre superfici boschive: un'area di oltre 0,5 ettari non classificata come foresta. Ha una copertura dal 5 al 10 %, o una copertura di arbusti d'albero e cespugli superiore al 10 %. Non rientrano in questa definizione i terreni ad uso prevalentemente agricolo o urbanistico.

Asse: un insieme coerente di misure con obiettivi specifici che contribuiscono a uno o più obiettivi del sostegno allo sviluppo rurale. Nel periodo 2007-2013 la misura 226 era parte dell'asse 2, il quale mira al miglioramento dell'ambiente e dello spazio rurale.

Calamità naturale: un evento naturale, di tipo biotico o abiotico, che causa gravi turbative dei complessi forestali, con conseguenti danni ambientali ed economici rilevanti.

EFFIS: Sistema europeo d'informazione sugli incendi boschivi. Una banca dati creata dalla Commissione, che contiene informazioni pertinenti ai fini del monitoraggio del verificarsi e dell'impatto di incendi boschivi a livello dell'UE. I dati servono per redigere una relazione annuale sugli incendi boschivi in Europa e nei paesi limitrofi.

Esigenza: un'opportunità o una difficoltà significativa per i gruppi o le regioni in questione che l'intervento pubblico si prefigge di affrontare.

FEASR: Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale. Il FEASR rappresenta il principale strumento finanziario previsto per la politica di sviluppo rurale. Il FEASR è, assieme al FEAGA (Fondo europeo agricolo di garanzia), uno dei due strumenti finanziari della PAC.

Foresta: un'area di dimensioni superiori a 0,5 ettari, con alberi di oltre cinque metri di altezza e aventi una copertura superiore al 10 % o in grado di raggiungere tali valori in situ. Non rientrano in questa definizione i terreni ad uso prevalentemente agricolo o urbanistico¹.

Misura 226: sostegno del FEASR per la ricostituzione del potenziale forestale e la realizzazione di interventi preventivi².

Misura: l'unità di base per la gestione di un programma. Consiste in una serie di operazioni simili finanziate da un bilancio esattamente definito.

Operazione: progetto selezionato in base a criteri ed attuato dal beneficiario, comprendente una serie di interventi connessi agli obiettivi del sostegno.

1 Articolo 30 del regolamento (CE) n. 1974/2006 della Commissione, del 15 dicembre 2006, recante disposizioni di applicazione del regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) (GU L 368 del 23.12.2006, pag. 15).

2 Articolo 48 del regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio, del 20 settembre 2005, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del FEASR (GU L 277 del 21.10.2005, pag. 1).

PAC: Politica agricola comune.

PSR: programma di sviluppo rurale. Documento redatto da uno Stato membro o da una regione e approvato dalla Commissione, per pianificare l'attuazione della politica dell'SR.

QCMV: Quadro comune per il monitoraggio e la valutazione.

SR: sviluppo rurale.

UE: Unione europea.

I Le foreste europee sono minacciate dagli incendi, causati in genere da azioni volontarie o colpose dell'uomo o da calamità naturali abiotiche (ad esempio, tempeste di vento, siccità, inondazioni, valanghe ecc.) o biotiche (organismi nocivi, malattie).

II La Corte ha verificato se il sostegno del FEASR per la ricostituzione del potenziale forestale in foreste danneggiate da calamità naturali e incendi e per la realizzazione di interventi preventivi («misura 226») fosse stato gestito bene e se avesse ottenuto i risultati previsti in maniera efficiente. Questa misura era disponibile durante il periodo di programmazione 2007-2013 nel quadro dell'asse 2, il quale puntava all'utilizzo sostenibile dei terreni forestali quale mezzo per migliorare l'ambiente e lo spazio rurale nell'UE. Alla fine del 2012 il sostegno complessivo del FEASR programmato per la misura 226 è ammontato a 1,55 miliardi di euro per il periodo 2007-2013.

III L'audit della Corte ha riguardato la Commissione e alcuni Stati membri selezionati, ovvero Austria, Francia (Aquitania), Italia (Basilicata), Spagna (Andalusia) e Slovacchia. Questi Stati membri hanno assorbito complessivamente oltre l'85 % della spesa totale dichiarata al 31 dicembre 2012. La maggior parte del sostegno (80 %) ha riguardato interventi preventivi, prevalentemente contro gli incendi.

IV La Corte conclude che il sostegno non è stato gestito in modo sufficientemente buono e che la Commissione e gli Stati membri non sono in grado di dimostrare che i risultati previsti sono stati ottenuti in modo efficiente.

V Gli interventi preventivi non erano sufficientemente mirati. La Corte ha constatato che, mentre la misura 226 si indirizza a foreste classificate ad alto o medio rischio di incendio, a livello dell'UE non esiste una definizione o criterio comune per identificarle. Le procedure di selezione negli Stati membri sono state carenti sotto diversi aspetti: senza chiari criteri di selezione, prive di un'efficace valutazione degli interventi proposti o noncuranti di alcune aree a rischio. Agli obiettivi ambientali è stata attribuita scarsa priorità nella fase di selezione e talvolta essi sono stati trascurati durante l'attuazione.

VI Gli auditor della Corte hanno rilevato interventi che non erano adatti al raggiungimento degli obiettivi della misura. Sebbene per loro natura (fasce parafuoco, diradamenti, disboscamenti ecc.) molti degli interventi co-finanziati sottoposti a controllo abbiano generalmente contribuito agli obiettivi del sostegno, la Corte ha rilevato casi non connessi a calamità naturali o incendi, bensì motivati da altri obiettivi economici o ambientali. Per alcuni tipi di operazioni messe in atto non è stato possibile verificare il rispetto dei requisiti chiave di ammissibilità a causa dell'assenza di documentazione. La Corte ha anche rilevato casi di strade forestali utilizzate per lo sfruttamento economico di foreste e per le quali non è stato dimostrato alcun particolare vantaggio ai fini della prevenzione di incendi. L'elevata densità di strade costruite potrebbe inoltre avere degli effetti negativi sull'ambiente.

VII L'efficacia degli interventi finanziati in rapporto ai costi non è stata garantita in maniera adeguata. La Corte ha rilevato casi in cui il massimale del sostegno pubblico è stato spesso modificato senza spiegazione, in cui i costi standard in una regione sono stati considerevolmente maggiori rispetto a quelli in un'altra per interventi simili e in cui è stata data la priorità a lavori manuali piuttosto che all'uso di macchinari, con conseguente aumento dei costi. Ci sono anche state situazioni con rischi di eccessivo sostegno pubblico, in cui sono stati selezionati progetti già completati, in cui i beneficiari erano in grado di finanziare le operazioni per proprio conto e in cui il sostegno è stato concesso per parcelle agricole.

VIII

Infine, gli strumenti di monitoraggio in uso non hanno permesso alla Commissione e agli Stati membri di valutare appropriatamente l'efficienza e l'efficacia della misura. In particolare, gli indicatori di performance fissati nel QCMV erano inadeguati e l'utilità delle valutazioni a disposizione è stata limitata. Non è stato possibile formulare conclusioni sull'efficacia degli interventi preventivi, poiché questa non era stata misurata. Verosimilmente, i punti di debolezza individuati persisteranno nel periodo 2014-2020, in quanto i nuovi strumenti di monitoraggio proposti non hanno migliorato il quadro di monitoraggio previsto per questo specifico sostegno.

IX

Con riferimento alle suddette conclusioni e tenendo conto del fatto che il sostegno oggetto dell'audit sarà mantenuto nel periodo di programmazione 2014-2020, la Corte formula le seguenti raccomandazioni:

— Gli Stati membri dovrebbero:

- a) selezionare gli interventi preventivi sulla base di chiari criteri allineati alle esigenze e dopo uno scrupoloso e documentato processo di valutazione;
 - b) accrescere l'impatto di tutela ambientale del sostegno, dando la priorità agli interventi nelle foreste più preziose dal punto di vista ambientale (come le aree forestali Natura 2000);
 - c) assicurare che vengano sostenuti solo gli interventi connessi a calamità naturali o incendi;
 - d) predisporre un sistema di controllo capace di garantire un'efficace verifica del rispetto delle condizioni cui è soggetta la concessione del sostegno e di garantire la conservazione di documentazione e informazioni adeguate;
 - e) prestare maggiore attenzione alle considerazioni ambientali connesse agli interventi sostenuti, in particolare mediante l'introduzione di adeguate misure di salvaguardia volte a impedire effetti contrari sull'ambiente;
- f) assicurare che i costi standard stabiliti per gli interventi sostenuti siano ragionevoli;
 - g) giustificare il massimale del sostegno, e ogni sua modifica, sulla base dei costi normalmente sostenuti dai beneficiari;
 - h) richiedere ai beneficiari di dimostrare in modo chiaro le loro esigenze ai fini del sostegno nel quadro della misura 226;
 - i) riferire sugli effetti degli interventi realizzati in termini di riduzione del numero di incendi/calamità naturali e dell'area danneggiata.
- La Commissione dovrebbe:
- a) verificare, durante l'approvazione dei PSR degli Stati membri per il periodo 2014-2020, che il bisogno di interventi preventivi nelle aree forestali per le quali è previsto un sostegno pubblico siano descritte e motivate in maniera adeguata;
 - b) stabilire dei criteri di base comuni per la suddivisione delle aree forestali in zone a basso, medio e alto rischio di incendio;
 - c) verificare che gli Stati membri abbiano predisposto un adeguato sistema di controllo;
 - d) chiarire le condizioni degli interventi da sostenere nel quadro della misura 226, affinché questi contribuiscano significativamente alla prevenzione di incendi e calamità naturali, specialmente quando rientrano in un'attività economica remunerativa e in quanto tali potrebbero anche essere finanziati nel quadro dell'asse 1;
 - e) migliorare il proprio monitoraggio della misura al fine di assicurarsi che gli Stati membri la attuino conformemente agli specifici obiettivi stabiliti.

La funzione protettiva delle foreste

01

Nell'UE, le foreste e i terreni boschivi occupano una superficie totale di circa 180 milioni di ettari, che rappresenta circa il 42,4 % di tutta la superficie dell'UE e più della superficie utilizzata a fini agricoli (circa 174 milioni di ettari)³. Le foreste sono multifunzionali e servono fini economici, sociali e ambientali. L'importanza socio-economica delle foreste è elevata: la produzione e la lavorazione del legno contribuiscono allo sviluppo rurale e creano milioni di posti di lavoro, spesso in imprese rurali di piccole e medie dimensioni⁴.

02

Da parecchi decenni le funzioni ambientali delle foreste attirano una crescente attenzione, soprattutto riguardo alla tutela della biodiversità e, più recentemente, nel contesto dei cambiamenti climatici. Le foreste svolgono un'importante funzione protettiva⁵:

a) *le foreste proteggono gli insediamenti e le infrastrutture.* Molte aree montane in Europa sarebbero inabitabili se non vi fossero presenti foreste, le quali proteggono strade, ferrovie, zone coltivate e addirittura interi insediamenti da danni o distruzioni causati da frane, colate di fango, cadute di massi e valanghe;

- b) *le foreste proteggono il suolo.* Le aree forestali svolgono un importante ruolo nella protezione dei paesaggi e della fertilità del suolo. Le foreste impediscono l'erosione e la desertificazione del suolo, specialmente in aree montane o semiaride, per lo più limitando il ruscellamento e riducendo la velocità del vento;
- c) *le foreste regolano l'approvvigionamento di acqua dolce.* Le foreste svolgono un ruolo fondamentale nella raccolta e purificazione dell'acqua e nel rilascio di questa a corpi idrici superficiali e a falde acquifere sotterranee. Il loro ruolo di purificazione include la scomposizione o l'assorbimento di gran parte degli agenti inquinanti presenti nell'aria e trasportati dalla pioggia;
- d) *le foreste preservano la biodiversità.* Le foreste sono una componente chiave del paesaggio naturale dell'Europa e ospitano il maggior numero di vertebrati del continente. Migliaia di specie di insetti e invertebrati e molte piante vivono anch'essi in habitat forestali;
- e) *le foreste come smaltitori di carbonio.* Le foreste costituiscono un anello essenziale nell'intero ciclo del carbonio, in quanto sono capaci di rimuovere CO₂ dall'atmosfera e di immagazzinarla nella loro biomassa e nel suolo.

- 3 *Agriculture, forestry and fishery statistics*, Eurostat Pocketbooks, 2013. Salvo diversa indicazione, nella presente relazione speciale, con il termine «foresta» si fa riferimento anche ad altre aree boschive.
- 4 COM(2013) 659 final, del 20 settembre 2013, «Una nuova strategia forestale dell'Unione europea: per le foreste e il settore forestale».
- 5 COM(2010) 66 definitivo, del 1° marzo 2010, libro verde «La protezione e l'informazione sulle foreste nell'UE: preparare le foreste ai cambiamenti climatici».

Incendi e calamità naturali

03

Le foreste europee sono minacciate dagli incendi, causati in genere da azioni volontarie o colpose dell'uomo, e da calamità naturali abiotiche (tempeste di vento, siccità, inondazioni, valanghe ecc.) o biotiche (organismi nocivi, malattie).

Incendi

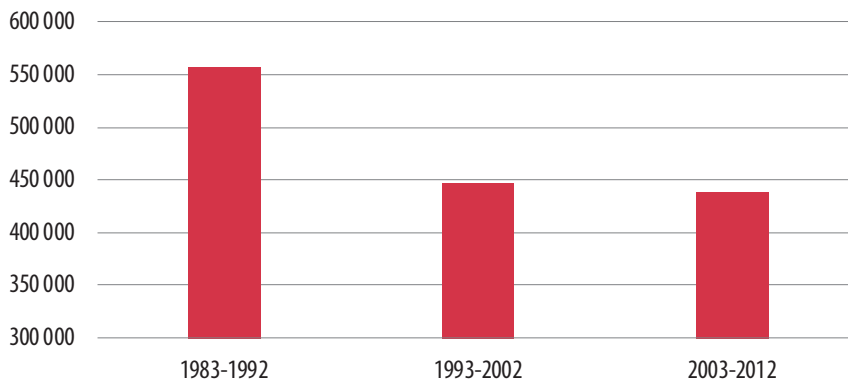
04

Nell'UE, la superficie forestale incendiata ogni anno è stata in media di 480 000 ha⁶ nel periodo 1983-2012. La superficie incendiata è stata in media considerevolmente più ampia nel periodo 1983-1992 rispetto ai decenni successivi, durante i quali il perfezionamento dei mezzi di lotta contro gli incendi boschivi negli Stati membri ha giocato un ruolo importante (cfr. **grafico 1**)⁷.

- 6 Statistiche EFFIS sulle aree incendiate per il periodo 1980-2012. Il valore medio si basa su informazioni fornite da 20 Stati membri dell'UE. Nessuna informazione a disposizione per BE, DK, IE, LU, MT, NL e UK.
- 7 Relazione congiunta del JRC e della direzione generale Ambiente, *Forest Fires in Europe, Middle East and North Africa 2012*. I dati statistici riportati riguardano 19 Stati membri. I dati si riferiscono al periodo 1980-2012 per gli Stati membri dell'Europa meridionale (Grecia, Spagna, Francia, Italia e Portogallo). Per i restanti Stati membri (Bulgaria, Repubblica ceca, Germania, Estonia, Cipro, Lettonia, Lituania, Ungheria, Austria, Polonia, Romania, Slovacchia, Finlandia e Svezia) i dati si riferiscono al periodo 1990-2012.

Grafico 1

Media annuale (ha) di area incendiata dal 1983 al 2012



Fonte: Relazione congiunta del JRC e della direzione generale Ambiente, *Forest Fires in Europe, Middle East and North Africa 2012*.

05

Oltre il 95 % di questi incendi è causato da persone, volontariamente o per negligenza (ad esempio, incendi connessi a pratiche agricole, come appiccare fuoco a paglia e arbusti, incendi di scarti forestali, rinnovi di pascoli, sigarette). Circa l'85 % della superficie totale colpita da incendi boschivi si trova nella regione mediterranea e in Portogallo. Gli incendi boschivi hanno recentemente bruciato vaste aree in Portogallo nel 2003 e 2005, in Grecia nel 2007 e in Spagna nel 2006. Le foreste gravemente colpite sono messe a dura prova per ritornare alle condizioni antecedenti gli incendi, specialmente per quanto riguarda la biodiversità. L'impatto ambientale degli incendi boschivi non si limita alla perdita di biodiversità e al danneggiamento degli ecosistemi. Essi causano anche l'emissione di particelle e gas (incluso CO₂) nell'atmosfera, la scomparsa di sostanze nutritive minerali, la distruzione dello strato organico del suolo e cambiamenti nei livelli di infiltrazione dell'acqua nel suolo, il che rende le aree incendiate inclini a erosione, perdita di suolo e frane. I ricorrenti incendi boschivi, combinati alla siccità, possono anche causare desertificazione⁸.

Altri tipi di calamità

06

Nel periodo 1950-2009 le tempeste di vento sono state le maggiori cause di danno in Europa. Le perdite dovute a tempeste hanno rappresentato oltre il 50 % di tutti i tipi di danni abiotici a foreste⁹. Le tempeste più devastanti dell'ultimo periodo si sono verificate nel 1999, 2005, 2007 e 2009. Le tempeste del 1999 («Lothar» e «Martin») hanno causato i danni più catastrofici in Francia e in Europa centrale, con quasi 200 milioni di m³ di boschi danneggiati.

Nel gennaio 2005, la tempesta «Gudrun» ha spazzato la Svezia meridionale, danneggiando 66 milioni di m³ di boschi (il che equivale all'incirca alla produzione annuale di legname in Svezia). Nel gennaio 2007, la tempesta «Kyrill» ha causato gravi danni in Europa centrale, compresa la perdita di 45 milioni di m³ (dei quali 16 milioni di m³ in Germania) di alberi da legname. Nel gennaio 2009, la tempesta «Klaus» ha raso al suolo enormi aree di piantagioni forestali in Francia (37 milioni di m³, prevalentemente pino marittimo), Spagna e Italia¹⁰. Oltre ai negativi impatti sull'ambiente, vi sono anche conseguenze sociali (morti) ed economiche (bassi prezzi del legname) connessi al rilascio sul mercato di enormi quantità di legname danneggiato¹¹.

07

Le sempre più frequenti e gravi siccità colpiscono vaste aree dell'Europa, provocando carenza idrica e maggiore pressione sulle risorse idriche. Dall'altro lato, parecchi gravi disastri da inondazione si sono verificati in Europa negli ultimi anni. Anche queste calamità danneggiano le foreste, sebbene in misura più limitata rispetto a incendi, tempeste e agenti biotici, come insetti (ad esempio scolitidi), malattie, flora e fauna selvatiche e pascoli non controllati¹².

- 8 Relazione AEA n. 3/2008, *European forests – Ecosystem conditions and sustainable use*, pag. 51.
- 9 COM(2010) 66 definitivo, pag. 12; relazione tecnica dell'AEA n. 13/2010, *Mapping the impacts of natural hazards and technological accidents in Europe*, pag. 25.
- 10 Relazione tecnica dell'AEA n. 13/2010, *Mapping the impacts of natural hazards and technological accidents in Europe*, pagg. 33-40. Relazione EFI sullo STORMS Workshop su *Policies for Forest Storm Damages Mitigation and Restoration*, 1° luglio 2010, Bruxelles, pag. 20.
- 11 COM(2010) 66 definitivo, pag. 12.
- 12 Relazione tecnica dell'AEA n. 3/2008, *European forests – Ecosystem conditions and sustainable use*, pagg. 53-54: nel 2005, in Svezia circa 2 900 000 ettari di danni, per lo più a pini giovani (*Pinus sylvestris*), causati da alci al pascolo (*Alces alces*) e in Italia meridionale quasi 500 000 ettari di danni causati da vasti pascoli di bestiame.
- 13 Regolamento (CEE) n. 3529/86 del Consiglio, del 17 novembre 1986, relativo alla protezione delle foreste nella Comunità contro gli incendi (GU L 326 del 21.11.1986, pag. 5) e regolamento (CEE) n. 2158/92, del 23 luglio 1992, relativo alla protezione delle foreste nella Comunità contro gli incendi (GU L 217 del 31.7.1992, pag. 3).
- 14 Articolo 30 del regolamento (CE) n. 1257/1999 del Consiglio, del 17 maggio 1999, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG) e che modifica ed abroga taluni regolamenti (GU L 160 del 26.6.1999, pag. 80).

La politica di sviluppo rurale: uno strumento chiave per la protezione delle foreste dell'UE

08

L'UE vanta una lunga storia di contributi alla tutela delle foreste, in particolare per quanto riguarda la prevenzione di incendi. Nel periodo 1986-2002, le foreste dell'UE hanno beneficiato di specifici regolamenti dedicati alla prevenzione degli incendi boschivi¹³, e dal 2000 la tutela delle foreste è inclusa nella politica di sviluppo rurale¹⁴.

09

La politica dell'SR per il periodo di programmazione 2007-2013 si è incentrata su tre obiettivi essenziali¹⁵ da raggiungere mediante una serie di misure raggruppate, per ogni obiettivo, in un «asse tematico» sostenuto finanziariamente dal FEASR¹⁶:

- a) miglioramento della competitività del settore agricolo e forestale (asse 1);
- b) miglioramento dell'ambiente e dello spazio rurale (asse 2);
- c) miglioramento della qualità della vita nelle zone rurali e diversificazione dell'economia rurale (asse 3).

10

Nel periodo 2007-2013, una specifica misura forestale (misura 122: «Accrescimento del valore economico delle foreste») è stata coperta dall'asse 1¹⁷, mentre varie altre sono state coperte dall'asse 2¹⁸.

Il sostegno allo sviluppo rurale per la ricostituzione del potenziale forestale e la realizzazione di interventi preventivi (misura 226)

11

Nel periodo 2007-2013, il sostegno del FEASR alla ricostituzione di foreste danneggiate da calamità naturali e incendi e all'adozione di interventi preventivi era disponibile mediante la misura 226 «Ricostituzione del potenziale forestale e interventi preventivi» nel quadro dell'asse 2. Questa misura è stata inclusa in 58 programmi di sviluppo rurale (PSR) definiti da 16 Stati membri¹⁹.

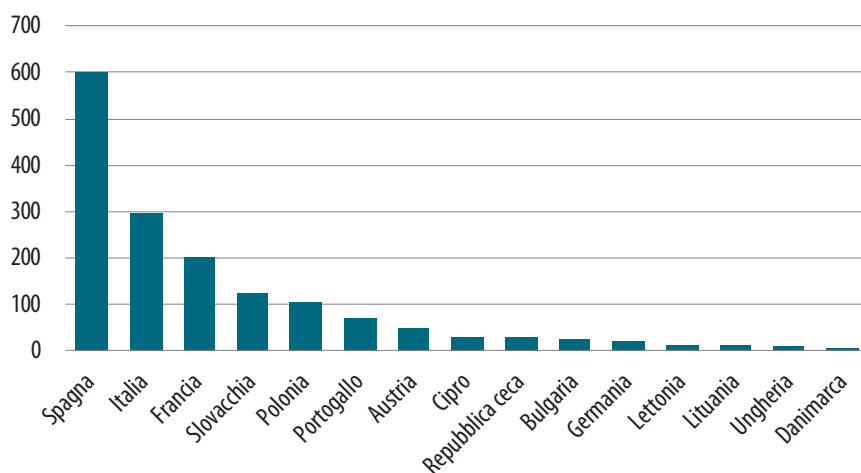
12

Alla fine del 2012 il sostegno complessivo del FEASR previsto per gli interventi nel quadro della misura 226 è stato di circa 1,55 miliardi di euro. Il sostegno del FEASR copre una parte del sostegno pubblico complessivo corrisposto ai beneficiari da parte dell'amministrazione nazionale competente. Il tasso di cofinanziamento del FEASR è stabilito in ogni PSR. Il sostegno pubblico complessivo potrebbe coprire fino al 100 % dei costi ammissibili sostenuti dai beneficiari della misura.

- 15 Articolo 4 del regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio.
- 16 Il raggruppamento delle misure in assi è stato abbandonato per il periodo 2014-2020. In questo periodo, ogni misura finanziata dal FEASR dovrà essere programmata in modo tale da contribuire al soddisfacimento di una o più delle sei «priorità dell'Unione» seguenti [articolo 5 del regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga il regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio (GU L 347 del 20.12.2013, pag. 487)]:
 - 1) promuovere il trasferimento di conoscenze e l'innovazione;
 - 2) competitività dell'agricoltura in tutte le sue forme e redditività delle aziende agricole;
 - 3) organizzazione della filiera alimentare e gestione dei rischi;
 - 4) preservare, ripristinare e valorizzare gli ecosistemi;
 - 5) uso efficiente delle risorse e passaggio a un'economia a basse emissioni di carbonio e resiliente al clima;
 - 6) inclusione sociale, riduzione della povertà e sviluppo economico.
- 17 Questa misura è il soggetto della relazione speciale della Corte dei conti europea n. 8/2013 «Sostegno per l'accrescimento del valore economico delle foreste da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale» (<http://eca.europa.eu>).
- 18 Misure forestali nel quadro dell'asse 2: 221 – Primo imboscimento di terreni agricoli; 222 – Primo impianto di sistemi agroforestali su terreni agricoli; 223 – Primo imboscimento di superfici non agricole; 224 – Indennità Natura 2000; 225 – Pagamenti per interventi silvoambientali; 226 – Ricostituzione del potenziale forestale e interventi preventivi; 227 – Investimenti non produttivi.
- 19 BG, CZ, DK, DE(5), EL, ES(17), FR(3), IT(20), CY, LV, LT, HU, AT, PL, PT(3), SK.

Grafico 2

Sostegno del FEASR programmato nel quadro della misura 226 per il periodo 2007-2013 (in milioni di euro)



Fonte: Commissione europea.

20 Articolo 48 del regolamento (CE) n. 1698/2005 e articolo 33 del regolamento (CE) n. 1974/2006.

13

I pagamenti del FEASR nel quadro della misura sono ammontati a circa 860 milioni di euro al 31 dicembre 2012. La maggior parte del sostegno (80 %) era per interventi preventivi, principalmente attività di prevenzione di incendi (cfr. **allegato I** per dettagli sulla ripartizione delle risorse finanziarie per la misura 226).

14

Il sostegno finanziario pubblico è disponibile per le foreste sia private che pubbliche, dato che per la misura 226 la normativa dell'UE non esclude alcun tipo di proprietà. Il sostegno all'SR tramite interventi preventivi contro gli incendi può essere concesso

solo per foreste classificate ad alto o medio rischio di incendio dai piani di protezione delle foreste degli Stati membri e può coprire la realizzazione di infrastrutture protettive (ad esempio, sentieri forestali, piste, punti di approvvigionamento idrico, radure e fasce parafuoco), pratiche forestali preventive (ad esempio, controllo della vegetazione, diradamento, diversificazione della flora) e installazione o miglioramento di attrezzature fisse per il monitoraggio degli incendi boschivi²⁰. In caso di realizzazione di fasce parafuoco, i costi ammissibili possono comprendere, oltre ai costi di impianto, anche i costi della manutenzione successiva per la zona interessata.

15

Per altri interventi preventivi, nonché per interventi destinati alla ricostituzione del potenziale forestale danneggiato da calamità naturali o incendi, la normativa UE prevede che essi siano connessi a calamità, ovvero che siano connessi rispettivamente al verificarsi di (o di rischio che si verifichi) una calamità naturale o un incendio, ma non stabilisce alcuna specifica condizione di ammissibilità (come un livello minimo di rischio).

16

Il sostegno allo sviluppo rurale per la «ricostituzione del potenziale forestale e la realizzazione di interventi preventivi» è gestito in maniera concorrente dalla Commissione e dagli Stati membri. Gli Stati membri elaborano programmi di sviluppo rurale (PSR) a livello nazionale o regionale. Una volta approvati dalla Commissione, questi programmi vengono attuati dagli Stati membri stessi. Un «Quadro comune per il monitoraggio e la valutazione» è stato creato sulla base di indicatori comuni, di relazioni annuali sull'attuazione redatte dagli Stati membri e di diversi tipi di valutazioni.

Estensione e approccio dell'audit

17

L'obiettivo principale dell'audit era valutare se la misura di sostegno FEASR per la ricostituzione del potenziale forestale e la realizzazione di interventi preventivi fosse stata gestita bene e se la Commissione e gli Stati membri siano in grado di dimostrare che il sostegno ha conseguito gli obiettivi previsti in maniera efficiente.

18

L'audit è stato incentrato sugli aspetti seguenti:

- a) Il sostegno è stato adeguatamente diretto ai bisogni in termini di prevenzione di calamità naturali e rischi di incendio?
- b) Le operazioni finanziate erano adatte a conseguire gli obiettivi della misura?
- c) Le operazioni finanziate sono state efficienti in rapporto ai costi?
- d) Gli strumenti di monitoraggio sono appropriati per valutare l'efficacia e l'efficienza della misura?

19

L'audit ha riguardato sia la Commissione che gli Stati membri selezionati. A livello della Commissione, il lavoro di audit ha interessato la concezione della misura e le attività di gestione della Commissione, fra cui l'approvazione dei PSR presentati dagli Stati membri e il monitoraggio dell'attuazione della misura. A livello degli Stati membri, l'audit ha compreso visite in Austria, Francia (Aquitania), Italia (Basilicata), Slovacchia e Spagna (Andalusia). Questi Stati membri hanno assorbito complessivamente oltre l'85 % della spesa totale dichiarata per la misura 226 al 31 dicembre 2012.

20

Il lavoro di audit ha compreso un esame dei PSR, della normativa nazionale o regionale e di procedure amministrative, nonché colloqui con le autorità di gestione responsabili negli Stati membri visitati. Inoltre, sono state sottoposte ad audit 68 operazioni sostenute nel quadro della misura 226, di cui 45 in loco, al fine di verificare gli effetti dei diversi tipi di interventi ammissibili realizzati nelle aree forestali interessate (cfr. **allegato II** per dettagli).

Parte I – Gli interventi preventivi non erano sufficientemente focalizzati

21

Un'opportuna focalizzazione degli interventi preventivi²¹ richiede che:

- o la Commissione abbia una visione d'insieme delle calamità naturali e dei rischi di incendio durante la valutazione dei PSR presentati dagli Stati membri;
- o il processo di selezione a livello degli Stati membri sia allineato alle esigenze identificate nei PSR;
- o di conseguenza, il finanziamento coincida con le aree a rischio.

La Commissione non ha avuto una piena visione d'insieme delle esigenze durante l'approvazione dei programmi di sviluppo rurale

Nessuna definizione comune di foreste a rischio di incendio

22

Fino al termine del periodo di applicazione nel 2001, il regolamento (CEE) n. 2158/92 del Consiglio, relativo alla protezione delle foreste nella Comunità contro gli incendi, aveva stabilito dei criteri per classificare le aree forestali in zone a basso, medio e alto rischio di incendio. Questo regolamento obbligava gli Stati membri a redigere elenchi di aree classificate sulla base del rischio di incendio e di inviarli alla Commissione per approvazione²². La decisione della Commissione che stabilisce gli elenchi delle aree forestali a medio e alto rischio di incendio in Grecia, Spagna, Francia, Italia e Portogallo²³ non è stata aggiornata dal 2001 e, di conseguenza, gli Stati diventati

membri dell'Unione nel e dopo il 2004 sono esclusi da tale obbligo.

23

Al termine del periodo di applicazione del suddetto regolamento, l'articolo 48 del regolamento (CE) n. 1698/2005 ha disposto che gli interventi preventivi contro gli incendi debbano riguardare foreste classificate ad alto o medio rischio di incendio dai piani di protezione delle foreste degli Stati membri²⁴.

24

In assenza di criteri comuni per la valutazione dei rischi di incendio, gli Stati membri effettuano le loro analisi del rischio di incendio basandosi ognuno sulle proprie metodologie. Di conseguenza, i criteri utilizzati per classificare le aree forestali in zone a medio o alto rischio di incendio variano in tutta l'UE.

25

Il Sistema europeo d'informazione sugli incendi boschivi (EFFIS) è una banca dati creata dalla Commissione che contiene informazioni pertinenti per monitorare il verificarsi e l'impatto degli incendi boschivi a livello dell'UE²⁵. I dati servono per redigere una relazione annuale sugli incendi boschivi in Europa e nei paesi limitrofi²⁶; tuttavia, non sono utilizzati per valutare le analisi del rischio degli Stati membri durante l'approvazione dei PSR. La Commissione non fornisce precise linee guida²⁷ sulla classificazione del rischio di incendio al fine di promuovere migliori pratiche e garantire la comparabilità e affidabilità delle analisi del rischio di incendio operate dagli Stati membri.

- 21 Questa parte si concentra su interventi preventivi per i quali un'adeguata identificazione è fondamentale per la loro efficacia. Questi rappresentano circa l'80 % degli interventi finanziati.
- 22 Come dichiarato all'articolo 2, paragrafi 2 e 3 del regolamento (CEE) n. 2158/92, si possono classificare come zone ad alto rischio solo le zone situate in Portogallo, Spagna, Grecia e in alcune regioni della Francia e dell'Italia, in cui il rischio permanente o ciclico di incendio di foresta minaccia gravemente l'equilibrio ecologico, la sicurezza delle persone e dei beni o contribuisce all'accelerazione dei processi di desertificazione delle superfici rurali. Le zone diverse da queste possono essere riconosciute come zone ad alto rischio se lo Stato membro ha presentato una richiesta giustificata. Si possono classificare come zone a medio rischio le zone in cui il rischio di incendio di foresta, pur non essendo permanente o ciclico, può minacciare in misura rilevante gli ecosistemi forestali.
- 23 Decisione n. 1619/1993 della Commissione, del 24 giugno 1993: a quel tempo (UE-12), 60 milioni di ettari di foresta, corrispondenti al 42 % dell'allora area forestale totale, erano stati classificati come zone a rischio di incendio, principalmente nell'area mediterranea.
- 24 Questa condizione non è stata cambiata per il periodo 2014-2020 (cfr. articolo 24, paragrafo 2 del regolamento (UE) n. 1305/2013).
- 25 Le informazioni sulle foreste dell'UE a rischio di incendio sono elaborate sulla base di set di dati presenti nell'EFFIS, come il pericolo di incendio meteorologico, la frequenza di incendi e i perimetri delle aree incendiate, nonché sulla base di set di dati su incendi forniti dagli Stati e integrati da informazioni complementari riguardanti l'entità delle risorse forestali (come le mappe forestali del Centro comune di ricerca o la banca dati europea Corine Land Cover). Ogni anno, fino a 22 Stati europei forniscono dati su base volontaria, dato

26

L'esempio della Slovacchia illustra le potenziali discrepanze che possono essere individuate utilizzando i dati disponibili in EFFIS. Secondo il sistema nazionale per la classificazione delle aree forestali sulla base del rischio di incendio, in Slovacchia 1,8 milioni di ettari di superficie forestale (su un totale di 2 milioni) sono classificati come aree a medio o alto rischio di incendio. Tuttavia, né i dati storici sugli incendi boschivi, né la banca dati EFFIS (cfr. **grafico 3**) confermano questa elevata percentuale di aree a medio e alto rischio di incendio nel paese. Le autorità slovacche non hanno fornito alla Corte il metodo o i criteri utilizzati per la classificazione delle aree forestali nei vari livelli di rischio di incendio.

La Commissione non possiede informazioni esaurienti su altre calamità naturali che colpiscono le foreste

27

Dall'audit è emerso che la Commissione non possiede informazioni esaurienti sull'evoluzione storica del verificarsi di calamità naturali e di eventi catastrofici (ad eccezione degli incendi). La Commissione non ha a disposizione alcuna analisi sull'entità dei danni ad aree forestali causati da altre calamità abiotiche (ad esempio, siccità, tempeste di vento o valanghe) o biotiche (organismi nocivi e malattie).

28

Nella sua comunicazione «Una nuova strategia forestale dell'Unione europea: per le foreste e il settore forestale»²⁸, la Commissione riconosce come orientamenti strategici a) l'istituzione del «sistema di informazione forestale europeo raccogliendo informazioni armonizzate in tutta l'Unione» e «integrandolo diversi sistemi di informazione (ad es. EFFIS) e piattaforme di dati (...)», b) la necessità di allineare «le informazioni dell'UE sulle foreste», c) la necessità di migliorare, rendere paragonabile e condividere le «informazioni ed esiti dei monitoraggi (...)» e d) la necessità di sviluppare «diversi moduli, ad esempio sulle foreste e le perturbazioni naturali come incendi e organismi nocivi».

29

La Commissione non possiede informazioni esaurienti sugli altri tipi di calamità naturali che colpiscono le foreste e, di conseguenza, non dispone di una completa visione d'insieme sulle esigenze di prevenzione di calamità quando essa valuta i piani per la misura 226 proposti nei PSR presentati dagli Stati membri.

Lacune nel processo di selezione a livello degli Stati membri

30

Le autorità di gestione dovrebbero stabilire le priorità di intervento nelle aree forestali più preziose (prendendo in considerazione la natura multifunzionale delle foreste, come illustrato nei paragrafi 1 e 2), dove in passato sono stati individuati importanti rischi potenziali. Ciò dovrebbe riflettersi nella procedura di selezione.

che sin dal 2006 (dopo la scadenza del regolamento Forest Focus (CE) n. 2152/2003) nessun regolamento dell'UE obbliga a tale trasmissione di dati.

- 26 Relazione congiunta del JRC e della direzione generale Ambiente, *Forest Fires in Europe, Middle East and North Africa 2012*.
- 27 Nella sua conclusione sulla prevenzione degli incendi boschivi nell'UE (3010^a sessione del Consiglio Affari generali del 26 aprile 2010), il Consiglio ha invitato la Commissione a «includere gli incendi boschivi tra le priorità da affrontare nei lavori in corso sullo scambio di buone prassi e l'elaborazione di orientamenti sulla valutazione e la mappatura dei rischi e di orientamenti sulle norme minime per la prevenzione delle catastrofi specifiche per ciascun pericolo». La Commissione, nel documento di lavoro dei suoi servizi sulla valutazione del rischio e le linee guida per la mappatura nella gestione delle calamità (21.12.2010), non è precisa sugli incendi, non sostiene alcun particolare criterio, parametro o standard, e sottolinea le lacune esistenti nelle metodologie, spiegando che una gamma di metodi e standard raccomandati per le valutazioni del rischio saranno sviluppati per una futura versione di queste linee guida.

28 COM(2013) 659 final.

Assenza di efficaci procedure di selezione...

31

In Italia (Basilicata), i fondi disponibili per attuare la misura sono stati inizialmente ripartiti tra le associazioni di comuni in proporzione al numero di operatori forestali da impiegare nei comuni che costituivano ogni associazione. Dopo la ripartizione dei fondi, le associazioni hanno presentato i progetti e le domande di aiuto relativamente ai fondi già assegnati ad ognuna di esse. I progetti e le domande di aiuto hanno dato luogo ad una procedura formale di selezione e di graduatoria senza alcun effetto pratico, poiché tutte le domande sono state accolte con conferma degli importi di aiuto già assegnati.

32

Inoltre, riguardo alla selezione delle aree forestali sostenute non era presente alcuna documentazione che esponesse i motivi delle scelte o facesse riferimento a particolari livelli di rischio o ad altri obiettivi tecnici prioritari (ad esempio, lavori previsti con precise scadenze in un piano di gestione delle foreste comunali, necessità di realizzare o completare operazioni già realizzate in altre aree forestali comunali).

33

In Spagna (Andalusia), per la misura 226 sono stati definiti vari criteri di selezione. Una procedura di selezione è stata impiegata e documentata nel caso di bandi di gara per proposte di investimento. Al contrario, per interventi promossi direttamente dalle autorità regionali, rappresentanti oltre i $\frac{3}{4}$ della spesa, i criteri non hanno dato la priorità ad interventi sulla base di una specifica analisi dei rischi, né tantomeno la procedura di selezione è stata documentata.

34

L'Austria ha posto in essere un sistema di assistenza forestale. L'area sotto la responsabilità di un ufficio forestale locale distrettuale è ripartita tra consulenti forestali professionisti, che sono responsabili del contatto diretto con proprietari e gestori di foreste. I consulenti decidono se gli interventi forestali proposti dai gestori di foreste possono essere sostenuti. Questa decisione non si basa né su espliciti criteri di selezione, né su una valutazione scritta dell'intervento forestale proposto (valutazione delle specifiche tecniche, importanza, urgenza, impatto sull'ambiente ecc.).

... o di criteri di selezione che non danno la priorità ad esigenze ambientali

35

Non sempre è stata data la priorità ad interventi nelle foreste dell'UE più preziose dal punto di vista ambientale, come i siti Natura 2000²⁹ (cfr. **riquadro 1**). Si stima che la rete di aree forestali Natura 2000 copra circa il 20 % dell'area forestale totale dell'UE³⁰. L'obiettivo della rete di aree Natura 2000 è quello di assicurare la sopravvivenza a lungo termine degli habitat e specie europei più preziosi e minacciati³¹.

- 29 Ad eccezione dell'Andalusia, nel caso del sostegno concesso sulla base di bandi di gara per proposte di investimento.
- 30 Relazione AEA n. 5/2012 *Protected areas in Europe - an overview*, pagg. 70-79. La componente terrestre della rete Natura 2000 (768 000 km²), della quale il 46 % è area forestale Natura 2000, copre circa il 17,9 % della terraferma dell'UE-27. L'area forestale totale nell'UE-27 è di circa 1,8 milioni di km².
- 31 È costituita da zone speciali di conservazione (ZSC) dichiarate dagli Stati membri ai sensi della direttiva Habitat e include anche le zone di protezione speciale (ZPS) che essi dichiarano ai sensi della direttiva Uccelli. Natura 2000 non è un sistema di rigorose riserve naturali dove è esclusa qualsiasi attività umana. Mentre la rete comprende indubbiamente riserve naturali, la maggior parte del territorio continuerà probabilmente a essere di proprietà privata e ci si impegnerà a garantire una gestione futura sostenibile.

Dare la priorità alle esigenze ambientali a livello degli Stati membri

Sebbene una significativa percentuale delle foreste slovacche sia classificata come foreste protette (siti Natura 2000 compresi) dall'elevato valore ambientale, a queste non è stata data la priorità durante il processo di selezione, limitando così il potenziale impatto ambientale della misura 226.

In Francia (Aquitania), gli interventi di ricostituzione sono stati concepiti al fine di massimizzare la superficie forestale soccorsa dopo una tempesta, senza dare la priorità a foreste aventi un maggiore valore ambientale. Inoltre, la normativa regionale non ha tenuto conto degli aspetti ambientali connessi alla rimozione del legno, alla pulizia e alla ricostituzione delle aree danneggiate³². Ad esempio, non erano richiesti in fase progettuale studi ecologici in aree sensibili e determinate operazioni che pregiudicano la protezione del suolo (come spogliare vaste aree utilizzando bulldozer) non erano proibite.

32 Rispetto all'Aquitania, la Lorena, che ha anch'essa finanziato investimenti per il ripristino di coltivazioni forestali danneggiate dalla tempesta del 1999, ha varato una normativa al fine di prendere in considerazione gli aspetti ambientali.

I finanziamenti non sono stati allineati ai rischi e ai bisogni identificati

36

I finanziamenti dovrebbero essere allineati ai rischi identificati ed essere destinati alle aree che ne hanno maggior bisogno.

In Slovacchia e Austria i finanziamenti non sono coincisi con i rischi identificati...

37

In Slovacchia, l'assegnazione del sostegno finanziario nel quadro della misura 226 non è risultato in linea con i principali fattori potenziali di danno a foreste. Ad esempio, sebbene in questo Stato le calamità dovute a vento siano state il più importante fattore di danno a foreste (80 %), seguite da neve (12 %) e siccità con canicola (7 %)³³, la percentuale più alta di sostegno pubblico nel quadro della misura

226 è stata impiegata per interventi di prevenzione di incendi boschivi (61 %), soprattutto per finanziare la costruzione e manutenzione di strade forestali utilizzate principalmente per lo sfruttamento delle foreste, senza giustificare il legame particolare con la prevenzione antincendio.

38

In Austria, nonostante l'esistenza di dettagliati piani di gestione forestale e di piani per zone pericolose, l'attuale valutazione del rischio per protezione forestale condotta dalle autorità austriache ha svolto un ruolo limitato nell'indirizzare gli aiuti. Non c'è stata alcuna chiara correlazione tra il rischio forestale di base e la spesa di bilancio. Ad esempio, il Salisburghese, i cui 376 000 ettari di foreste presentano un livello di rischio da molto basso a medio, ha ricevuto fondi per un ammontare leggermente superiore alla Carinzia, i cui 584 000 ettari di foreste presentano un livello di rischio da medio a molto alto.

33 Secondo la relazione annuale sull'esercizio 2012 sulla presenza di agenti nocivi in foreste e secondo le previsioni per l'anno successivo formulate dal Centro forestale nazionale slovacco.

... mentre in Italia (Basilicata) e Spagna (Andalusia) i finanziamenti sono stati destinati prevalentemente a foreste di proprietà pubblica per sostenere attività ad alta intensità di manodopera

39

Dall'audit sono emersi un sostegno sproporzionatamente elevato a favore di certi enti pubblici (autorità regionali o municipali) per operazioni in foreste di proprietà pubblica e anche una concentrazione di fondi in costose attività ad alta intensità di manodopera.

40

In Italia (Basilicata), la misura 226 è stata applicata esclusivamente a foreste di proprietà comunale, che costituiscono solo il 30 % del totale delle aree forestali della regione. Il fatto che un'area forestale sia di proprietà comunale non implica per quell'area un maggiore rischio di incendio. Infatti, nel 2012 l'area forestale colpita da incendi in Basilicata era aumentata del 93 % rispetto al 2011 e del 231 % rispetto al periodo 2009-2011. Questi incendi si sono verificati principalmente in aree forestali di proprietà privata. La restituzione del sostegno alle foreste comunali era da attribuire all'intento di garantire lavoro agli operatori forestali assunti ogni anno per lavori stagionali in foreste di proprietà comunale (cfr. paragrafo 31).

41

In Spagna (Andalusia), mentre più del 70 % delle foreste è di proprietà privata, la spesa nel quadro della misura per aree forestali pubbliche è stata circa tre volte superiore a quella per aree forestali private. Né il PSR né la valutazione ex-ante avevano fornito informazioni che giustificassero l'ineguale distribuzione delle risorse finanziarie, mentre la spiegazione fornita dalle autorità spagnole sull'assenza di redditività del settore forestale privato denota un bisogno di sostegno pubblico.

42

Inoltre, nella stessa regione, nel caso dei bandi di gara per proposte di investimento nel 2008, il sostegno pubblico concesso nel quadro della misura 226 per la rimozione di cespugli e di aree coperte da arbusti ha impiegato risorse finanziarie sei volte superiori alla somma complessiva impiegata nella regione per altri specifici interventi volti alla prevenzione di incendi, come la realizzazione e manutenzione di fasce parafuoco oppure la realizzazione e manutenzione di punti idrici. La rimozione di cespugli e di aree coperte da arbusti ha avuto un effetto positivo nella lotta contro la propagazione degli incendi, ma si tratta di attività costose ad alta intensità di manodopera. Le autorità spagnole hanno riconosciuto il fatto che i disboscamenti e diradamenti sono stati effettuati in molte aree dove a livello economico ed ecologico sarebbe stato opportuno ricorrere a incendi controllati. Hanno giustificato la propria scelta con l'assenza di personale qualificato e l'esistenza di ostacoli legali (sono necessari dettagliati ordini amministrativi di incendio) e sociali, ma prevedono di sviluppare l'impiego di incendi controllati nell'immediato futuro.

Parte II – Sono stati rilevati interventi non adatti al raggiungimento degli obiettivi della misura

Per loro natura, gli interventi sottoposti ad audit hanno contribuito in genere agli obiettivi della misura 226, tuttavia...

43

Il sostegno nel quadro della misura 226 doveva essere concesso solo per la ricostituzione del potenziale forestale in foreste danneggiate da calamità naturali e incendi e per la realizzazione di interventi preventivi. Per loro natura (fasce parafuoco, diradamenti, disboscamenti ecc.), molti degli interventi co-finanziati esaminati durante l'audit hanno contribuito in genere agli obiettivi del sostegno. Alcuni progetti sono stati particolarmente rilevanti per via delle loro elevate caratteristiche di tutela (cfr. **riquadro 2**).

... il sostegno è stato concesso per alcuni interventi forestali non connessi a calamità naturali

Gestione di organismi nocivi e malattie

44

Gli interventi ricostitutivi e preventivi nel quadro della misura 226 dovrebbero essere connessi al verificarsi di o al rischio che si verifichi una calamità naturale. I danni causati da insetti/organismi nocivi o malattie in quanto tali non sono considerati calamità naturali³⁴. Per tale motivo, gli interventi connessi alla normale gestione di organismi nocivi non possono essere ammissibili al finanziamento, a meno che l'epidemia non sia la conseguenza di una calamità naturale. In Spagna (Andalusia) e Slovacchia, gli interventi preventivi riguardanti la gestione di organismi nocivi sono stati sostenuti nel quadro della misura 226, benché essi non fossero connessi ad alcuna calamità naturale. Sono stati considerati ammissibili poiché nell'area era già in corso un'epidemia. Tuttavia, la limitata portata dell'epidemia non ha giustificato l'esistenza di un rischio di calamità naturale.

34 DG Agricoltura e sviluppo rurale, marzo 2009, *Report on implementation of forestry measures under Regulation (EC) No 1698/2005*, che dichiara che gli interventi riguardanti la gestione di organismi nocivi possono essere considerati ammissibili nel quadro di questa misura se sono connessi a una calamità naturale, ad esempio tempeste di vento, inondazioni o incendi forestali.

Un esempio di buona prassi (progetti ad elevato valore ambientale)

In Austria, il finanziamento è stato concesso a parecchi progetti volti alla prevenzione di valanghe in foreste tutela mediante l'abbattimento orizzontale di alberi, il che contribuisce significativamente anche alla protezione di sorgenti d'acqua che alimentano i vicini sistemi idrici municipali.

Interventi trasferiti da altre misure

45

In Austria, tutti gli interventi lanciati inizialmente nel quadro della misura 224 «Indennità Natura 2000» e della misura 225 «Pagamenti per interventi silvoambientali» sono stati finanziati in realtà nel quadro della misura 226. Tuttavia, le misure 224 e 225 riguardano interventi che puntano a mantenere e migliorare le funzioni ambientali di aree e terreni forestali non connessi alla prevenzione di calamità, mentre la misura 226 fornisce soltanto un sostegno connesso a calamità. Allo stesso modo, i progetti di impianto, inizialmente presentati nel quadro della misura 122 volta all'«accrescimento del valore economico delle foreste», sono stati successivamente approvati nel quadro della misura 226, senza una chiara indicazione della loro correlazione con calamità naturali.

Aumento del numero delle specie di alberi

46

In Andalusia, il supporto nel quadro della misura 226 ha incluso interventi che puntavano alla conservazione e al miglioramento degli ecosistemi delle aree boschive mediante l'aumento del numero di specie di alberi in una specifica zona, dove non vi era alcun deterioramento o perdita della copertura di alberi come conseguenza di incendi o calamità naturali. Quindi, in Andalusia, l'obiettivo primario di questi interventi non era connesso all'obiettivo della misura 226.

Infrastrutture realizzate molto tempo dopo la calamità naturale

47

Il magazzinaggio di legname in ambiente umido è una tecnica che aiuta a mantenere la qualità del legno dopo l'abbattimento, ottimizzandone quindi il prezzo di vendita. In Austria sono stati sostenuti depositi per legname al fine di impedire epidemie di scoltidi in pinete colpite da calamità naturali (tempeste di vento). Dall'audit è emerso che tali depositi, realizzati molto tempo dopo il verificarsi della calamità, sono stati utilizzati in realtà per lo stoccaggio di legno di faggio, il quale è colpito solo marginalmente da scoltidi.

Per alcuni tipi di operazioni realizzate non è stato possibile verificare il rispetto dei requisiti chiave di ammissibilità

48

L'articolo 4, paragrafo 1 del regolamento (UE) n. 65/2011 stabilisce che, come principio generale di controllo, gli Stati membri istituiscano un sistema di controllo atto ad assicurare che siano condotte tutte le verifiche necessarie per accertare con efficacia il rispetto delle condizioni di concessione del sostegno. L'articolo 33, paragrafo 2 dello stesso regolamento stabilisce che occorre conservare una pista di controllo sufficiente.

49

Dall'audit della Corte sono emerse le debolezze sistemiche esposte nel **riquadro 3**. Queste debolezze non hanno permesso di verificare il rispetto delle condizioni cui era soggetta la concessione del sostegno, a causa dell'assenza di documentazione o informazioni a supporto dei requisiti chiave di ammissibilità.

Il sostegno è stato concesso per strade forestali per le quali non è stato dimostrato alcun particolare vantaggio ai fini della prevenzione di incendi...

50

La misura 226 ha sostenuto la costruzione e manutenzione di piste e strade forestali in Francia (Aquitania), Austria, Slovacchia e Spagna (Andalusia), che sono state utilizzate per la produzione di legno e di altri prodotti forestali (cortecce di sughero) da foreste private remunerative (cfr. **riquadro 4**).

51

La realizzazione e manutenzione di strade forestali utilizzate principalmente per l'estrazione di legno e di altri prodotti forestali non rientrano nelle finalità della misura 226. Per tali operazioni il FEASR fornisce un adeguato sostegno nel quadro dell'asse I (misure 122 e 125), che punta ad accrescere la competitività del settore forestale. Mentre le strade forestali sono necessarie per la lotta antincendio, la misura 226 dovrebbe evitare di sostenere progetti motivati prevalentemente da obiettivi economici, che non apportano alcun particolare vantaggio ai fini della prevenzione di incendi. Parecchi progetti sottoposti ad audit (5 su 8 riguardanti strade in foreste di proprietà privata) non presentavano alcuna giustificazione dei vantaggi in relazione agli obiettivi di prevenzione di incendi, così da garantire un efficace contributo agli obiettivi ambientali da parte del sostegno.

Riquadro 3

Esempi di informazioni o documentazione insufficienti in relazione alla concessione del sostegno nel quadro della misura 226

In Aquitania (Francia), il rispetto della soglia minima di danno stabilita dalle autorità regionali (minimo 40 %) è stato un importante criterio di ammissibilità da sottoporre a verifica per tutte le domande di aiuto. Dall'audit è emerso che non era presente alcun sistema amministrativo di informazione per l'identificazione sia dei terreni forestali colpiti dalle tempeste di vento del 1999, che del livello dei danni. Di conseguenza, non è stato possibile verificare l'esattezza delle dichiarazioni dei richiedenti.

In Slovacchia, la documentazione conservata nei fascicoli relativi alla procedura di appalto pubblico era incompleta, in quanto nel fascicolo del beneficiario era conservata solo l'offerta vincente, ma non le offerte perdenti. Ciò ha comportato una perdita di elementi comprovanti l'efficace valutazione delle offerte.

Esempio di utilizzo economico di strade forestali sostenute mediante la misura 226 (Aquitania, Francia)



52

Ad esempio, in Austria, un progetto ha riguardato la realizzazione di una strada forestale che permette di accedere a 25 ha di foreste. Lo scopo principale di tale progetto era quello di permettere ai proprietari delle foreste di produrre legno. Gli argomenti presentati nei fascicoli del progetto includono lo sfruttamento di riserve forestali inutilizzate, l'aumento della redditività dello sfruttamento di legname e l'approvvigionamento di segherie locali.

... e potrebbero verificarsi effetti collaterali negativi per l'ambiente senza un'adeguata considerazione delle condizioni locali

53

Le condizioni per il sostegno alla realizzazione e manutenzione di strade forestali nel quadro della misura 226 dovrebbero essere chiare, in modo da garantire che il sostegno contribuisca efficacemente al conseguimento degli

obiettivi ambientali. La normativa UE non ha definito alcun requisito minimo (come la limitazione all'accesso, una densità che non metta a repentaglio la tutela di ecosistemi o la certificazione obbligatoria dei progetti da parte dei servizi antincendio locali) per assicurare un'adeguata tutela ambientale. Secondo il *Feasibility Study on means of combating forest dieback in the European Union*, una relazione tecnica redatta per la DG Ambiente nel dicembre 2007, la costruzione di strade potrebbe contribuire alla protezione di foreste o potrebbe avere l'effetto contrario. Sempre secondo questo studio, le reti di strade forestali garantiscono l'accesso in caso di incendi forestali, aiutando quindi a spegnerli. Tuttavia, le strade forestali possono anche causare un aumento della frammentazione forestale, destabilizzando le funzioni degli ecosistemi e portando quindi a un'accresciuta vulnerabilità delle foreste.

54

In Slovacchia, il PSR approvato dalla Commissione aveva stabilito una densità ottimale di 20-25 m/ha per le strade forestali coperte dalle operazioni finanziate nel quadro della misura 226. Dall'audit è emerso che in realtà è stata sostenuta una densità di strade forestali sproporzionatamente elevata, il che potrebbe avere un impatto negativo sullo stato ecologico delle foreste interessate. Ad esempio, nel 2008 un beneficiario privato aveva presentato domanda per 4 progetti riguardanti la realizzazione di nuove strade forestali sui terreni della sua azienda forestale³⁵. Prima dell'investimento infrastrutturale, la lunghezza delle strade forestali sui terreni della sua azienda forestale era marginale. Come conseguenza dell'investimento, sono stati costruiti circa 40 km di nuove strade forestali; ciò ha comportato una densità di strade forestali di 36 m/ha, che è superiore alla densità ottimale di 20-25 m/ha indicata nel PSR. Un altro beneficiario ha costruito 3 619 m di strade forestali sui terreni della sua azienda forestale di 24,96 ha, raggiungendo una densità di strade forestali di 145 m/ha, che è molto elevata rispetto sia alla media slovacca (circa 10,6 m/ha) che alla densità ottimale di 20-25 m/ha indicata nel PSR.

Parte III – L'efficacia degli interventi finanziati in rapporto ai costi non è stata garantita in maniera adeguata**Non sempre è stata dimostrata la ragionevolezza dei costi****55**

L'articolo 24, paragrafo 2, lettera d) del regolamento (UE) n. 65/2011 della Commissione che stabilisce le modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 1698/2005 per quanto riguarda le procedure di controllo dispone che i controlli amministrativi sulle domande di aiuto comprendono in particolare la verifica della ragionevolezza dei costi dichiarati, valutati con un sistema di valutazione adeguato, ad esempio in base a spese di riferimento o al raffronto delle diverse offerte, oppure esaminati da un comitato di valutazione.

56

Le lacune nelle procedure seguite in Austria, Slovacchia e Italia (Basilicata) hanno inciso negativamente sulla ragionevolezza dei costi degli interventi sostenuti (cfr. **riquadro 5**).

35 Tutta la foresta è classificata come zona ad alto rischio di incendio.

Esempi di insufficiente giustificazione dei costi standard

Esempio 1

In Austria, i tipi di intervento e i loro massimali (limiti superiori fissi o pagamenti forfettari per ettaro o albero) sono stati definiti ogni anno. Tuttavia, non c'è stata alcuna giustificazione o logica apparente per la fissazione di certi massimali, i quali sono stati modificati considerevolmente di anno in anno.

Imboschimento dopo calamità naturali

In Carinzia, il massimale per l'imboschimento di foreste decidue (più del 75 % di latifogli) è stato inizialmente fissato a 1 800 euro/ha nel 2008, mentre dal 2009 è aumentato a 2 500 euro/ha. Nel 2010 il sostegno per l'imboschimento ha raggiunto i 6 000 euro/ha.

Diradamento

Ancora in Carinzia si è assistito a un incremento del massimale per diradamento da 300 euro/ha nel 2008 a 400 euro/ha nel 2009 e, nel caso dei pagamenti forfettari riguardanti la protezione di foreste, da 420 euro/ha a 560 euro/ha.

In Bassa Austria, il sostegno pubblico per il diradamento è stato di 350 euro/ha dal 2007 al 2009. Nel 2010 è stato portato a un importo massimo di 750 euro/ha (se documentato da fatture) o di 500 euro/ha in caso di pagamenti forfettari. Entrambi questi importi sono stati ridotti a 350 euro/ha a partire dal 2011.

Esempio 2

I costi standard stabiliti in Basilicata sono stati considerevolmente maggiori rispetto a quelli di altre regioni limitrofe italiane per interventi preventivi uguali o simili, come illustrato qui di seguito.

Lavori manuali di disboscamento

In Basilicata, il costo standard dei lavori manuali di disboscamento per la realizzazione di sentieri larghi 1,2 metri era di 7,81 euro/metro, mentre in Puglia il costo standard per un'attività analoga (realizzazione di un sentiero largo 1 metro su un qualsiasi tipo di terreno) era di soli 3,58 euro/metro.

Ripristino di sentieri di servizio

Per quanto riguarda il ripristino di sentieri di servizio, in Basilicata il tempo di lavoro standard è stato di 35 minuti per metro e il costo standard è stato di 6,89 euro al metro. In Puglia, per un'attività simile il tempo di lavoro standard è stato di 9 minuti (compresi 3 minuti con un decespugliatore) e il costo standard è stato di 2,15 euro al metro. Un'attività simile è stata realizzata in Campania al costo di 2,77 euro al metro.

57

In Basilicata, le attività sarebbero potute essere eseguite in modo più economico ed efficiente mediante l'impiego di macchinari (come in altre regioni) piuttosto che di manodopera. A causa di un più vasto impiego di manodopera, in vari casi i costi stabiliti in Basilicata sono molto più alti di quelli di altre regioni per attività uguali o simili (cfr. **riquadro 6**).

58

In Slovacchia, tutti i progetti sono soggetti a norme in materia di appalti pubblici, che dovrebbero assicurare un uso efficiente dei fondi pubblici. La Corte ha notato che non vi è stata alcuna valutazione della ragionevolezza dei costi di investimento dichiarati dai beneficiari, sebbene i progetti fossero stati finanziati al 100 % con fondi pubblici. L'unico controllo formale è stato quello di verificare che la soglia stabilita durante la procedura di appalto pubblico non fosse oltrepassata dalla spesa dichiarata dal richiedente.

Riquadro 6**Esempio di un'attività costosa a causa dell'impiego di lavoro manuale****Manutenzione di strade forestali**

In Basilicata, il costo complessivo per la manutenzione di 7 253,82 metri di strade forestali è stato di 337 665,32 euro³⁶, per un costo standard di 46,55 euro al metro.

In Toscana, per strade forestali simili aventi la stessa lunghezza i lavori di manutenzione eseguiti ricorrendo a mezzi sia manuali che meccanici sono costati solo 37 828,67 euro, in quanto il costo standard in questa regione è stato di 5,21 euro al metro.

³⁶ 46,55 euro al metro.

59

In Andalusia, non sono stati eseguiti alcuni interventi rappresentanti circa il 13,5 % del prezzo contrattuale totale per l'esecuzione di opere forestali nell'ambito di un progetto riguardante foreste pubbliche. Di contro, l'appaltatore ha eseguito altri interventi a un prezzo molto più alto rispetto a quello stabilito nel progetto tecnico. Poiché il costo totale approvato del progetto non è stato superato, il beneficiario non è stato obbligato a giustificare né la mancata esecuzione di certi interventi, né il costo aumentato di altri interventi.

60

In Francia, per certi interventi di ripristino e di manutenzione, i beneficiari sono obbligati a presentare una sola offerta assieme alla loro domanda. La presentazione di più offerte contribuirebbe ad assicurare la selezione dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Situazioni specifiche che presentano un rischio di eccessivo sostegno pubblico

61

Concedere il sostegno in quei casi in cui l'esigenza del beneficiario non è dimostrata in modo chiaro (effetto inerziale) va a scapito dell'efficienza del sostegno stesso.

62

In Austria, alcuni progetti già completati sono stati finanziati nel quadro della misura. Il regolamento di esecuzione nazionale è entrato in vigore all'inizio del 2008 e, di conseguenza, le prime decisioni di aggiudicazione sono state adottate solo nell'aprile 2008. Tuttavia, i potenziali beneficiari erano stati incoraggiati e autorizzati a presentare domande di sostegno sin dal gennaio 2007 e a eseguire i progetti a proprio rischio e pericolo. In totale, nel 2007 erano state presentate 3 671 domande di sostegno, e tra queste vi erano almeno 444 progetti già completati ancor prima della data della decisione di aggiudicazione. Per quanto riguarda le domande presentate a partire dal 2008, almeno 147 progetti erano stati realizzati ancor prima dell'approvazione della sovvenzione, sebbene il regolamento di esecuzione in vigore sin dal 2008 disponesse che i costi per progetti nel quadro della misura 226 sono ammissibili solo a partire dalla data della decisione di sostegno. In queste situazioni, la decisione iniziale dei beneficiari di eseguire i progetti senza aiuto mette in discussione il loro bisogno di sostegno pubblico.

63

In Slovacchia, durante una visita di audit in loco, due beneficiari del sostegno per la costruzione di strade forestali hanno confermato che essi avrebbero eseguito gli interventi anche senza finanziamenti pubblici.

64

In Spagna, i terreni prevalentemente agricoli (pascoli con alberi, pascoli con cespugli e terreni a pascolo), dichiarati «ettari ammissibili» per l'attivazione di diritti all'aiuto³⁷ e identificati come tali nel sistema spagnolo di identificazione delle parcelle, sono anche stati ammissibili alla concessione di sostegno forestale nel quadro della misura 226. Alcuni beneficiari hanno ricevuto sostegno nel quadro della misura 226 per la rimozione di arbusti e cespugli, considerata come intervento preventivo contro gli incendi, sebbene fossero già obbligati a mantenere i loro terreni agricoli in buone condizioni agricole ed ambientali (ossia, privi di arbusti e cespugli).

37 L'articolo 34 del regolamento (CE) n. 73/2009 del Consiglio, del 19 gennaio 2009, che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto agli agricoltori nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori e che modifica i regolamenti (CE) n. 1290/2005, (CE) n. 247/2006, (CE) n. 378/2007 e abroga il regolamento (CE) n. 1782/2003 (GU L 30 del 31.1.2009, pag. 16), stabilisce che il sostegno è erogato previa attivazione di un diritto all'aiuto per ettaro ammissibile. Lo stesso articolo definisce «ettaro ammissibile» come «qualsiasi superficie agricola dell'azienda [...] o, qualora la superficie sia utilizzata anche per attività non agricole, utilizzata prevalentemente per attività agricole».

Parte IV – Gli strumenti di monitoraggio non permettono alla Commissione e agli Stati membri di valutare in modo appropriato l'efficienza e l'efficacia della misura

65

Valutare se la misura 226 sia stata efficace richiede l'uso di appropriati strumenti di monitoraggio e valutazione, che consentono l'individuazione dei miglioramenti necessari per massimizzare l'impatto del sostegno dell'UE.

Gli strumenti di monitoraggio a disposizione

66

Per il periodo 2007-2013 è stato definito, in collaborazione tra la Commissione e gli Stati membri, un «Quadro comune per il monitoraggio e la valutazione». L'andamento, l'efficienza e l'efficacia dei programmi di sviluppo rurale rispetto ai loro obiettivi sono misurati in base a indicatori che permettono di valutare la situazione di partenza nonché l'esecuzione finanziaria, i prodotti, i risultati e l'impatto dei programmi³⁸.

67

La Commissione ha formulato linee guida che stabiliscono i seguenti indicatori di realizzazione comuni riguardanti l'attuazione della misura 226: a) numero di interventi preventivi/ricostitutivi; () superficie forestale danneggiata sovvenzionata; c) volume totale di investimenti. Oltre a questi indicatori di prodotto, nel QCMV per la misura 226 è stato definito l'indicatore di risultato seguente: «Superficie soggetta a una gestione efficace del territorio, che ha contribuito con successo alla biodiversità, alla qualità dell'acqua, ad attenuare i cambiamenti climatici».

Indicatori inadeguati per misurare il conseguimento degli obiettivi

68

Sebbene la maggior parte degli interventi finanziati siano di natura preventiva, l'indicatore di realizzazione stabilito per tali azioni (numero di azioni preventive) non è stato sufficiente. L'indicatore di realizzazione «*superficie forestale danneggiata sovvenzionata*» si riferisce solamente a foreste effettivamente danneggiate da calamità, quindi è attinente solo agli interventi di ricostituzione.

69

Quanto all'indicatore di risultato riguardante il miglioramento della biodiversità, della qualità dell'acqua e del suolo e la mitigazione dei cambiamenti climatici, dall'audit è emerso che nessuna delle autorità di gestione visitate è stata in grado di attribuire il risultato di ogni intervento all'uno a all'altro aspetto dell'indicatore e, in effetti, alcune di esse hanno dichiarato la stessa area totale come risultato ottenuto per ogni aspetto dell'indicatore.

38 Articoli 80 e 81 del regolamento (CE) n. 1698/2005.

70

L'indicatore di risultato stabilito per il nuovo periodo di programmazione 2014-2020³⁹ (percentuale di aziende agricole che partecipano a regimi di gestione del rischio) non costituisce un miglioramento ai fini della valutazione dell'efficacia del sostegno; quindi le debolezze individuate continueranno probabilmente a persistere.

Limitata utilità delle valutazioni a medio termine

71

I programmi di sviluppo rurale sono valutati sulla base della loro preparazione, attuazione e completamento (valutazioni ex ante, intermedie ed ex post). Mentre la valutazione ex-ante punta a ottimizzare la ripartizione delle risorse di bilancio e a migliorare la qualità della programmazione, le valutazioni intermedie ed ex post esaminano il livello di impiego delle risorse, l'efficacia e l'efficienza della programmazione del FEASR, il suo impatto socio-economico e il suo impatto sulle priorità dell'Unione. Per quanto riguarda la misura 226, le quattro domande di valutazione formulate nel QCMV per il periodo 2007-2013 sono connesse alla misura in cui gli interventi sostenuti hanno contribuito a: a) ricostruire il potenziale forestale (foreste danneggiate); b) effettuare la manutenzione delle foreste (interventi preventivi); c) aumentare la gestione sostenibile dei terreni forestali; d) migliorare l'ambiente.

72

Dall'audit è emerso che, per quanto riguarda la misura 226, le informazioni ottenute attraverso le valutazioni intermedie erano eterogenee e incomplete. Ad esempio, per la Basilicata e l'Aquitania i valutatori non hanno fornito risposte a nessuna delle domande, diversamente dall'Andalusia. Tuttavia, sebbene per l'Andalusia fossero state fornite risposte a tutte le domande, esse non sempre sono state utili per valutare i progressi nell'attuazione, in quanto gli stessi dati (numero di operazioni e numero di ettari) erano stati forniti sia per le domande riguardanti la manutenzione delle foreste, sia per la gestione sostenibile dei terreni forestali.

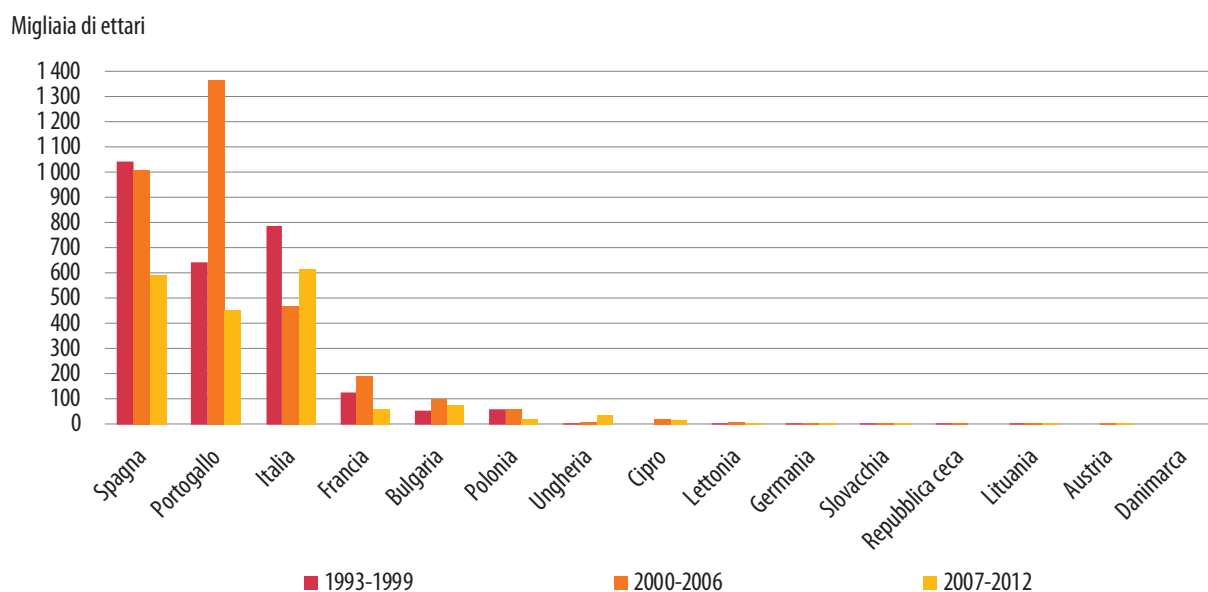
L'efficacia degli interventi preventivi non è stata misurata in modo appropriato

73

I danni da incendio sono concentrati in alcuni Stati membri della regione mediterranea. Le statistiche a livello dell'UE mostrano una moderata diminuzione dell'area incendiata totale negli ultimi anni (cfr. paragrafo 4). Tuttavia, l'andamento a livello degli Stati membri non è lo stesso (cfr. **grafico 3**).

39 Regolamento di esecuzione (UE) n. 808/2014 della Commissione, del 17 luglio 2014, recante disposizioni di applicazione del regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) (GU L 227 del 31.07.2014, pag. 18).

Grafico 3 Ettari di foresta incendiata in paesi beneficiari del sostegno della misura 226



Fonte: EFFIS.

74

La maggior parte del sostegno del FEASR nel quadro della misura 226 era inteso a realizzare interventi preventivi, soprattutto per la prevenzione di incendi boschivi (cfr. **allegato I**). Sebbene l'80 % dei fondi dell'UE siano utilizzati per finanziare operazioni preventive, l'efficacia di tali operazioni non è misurata. Di conseguenza, la Commissione non possiede statistiche per confermare l'efficacia degli interventi volti alla prevenzione di incendi messi in atto dagli Stati membri nel quadro della misura 226 e non ha richiesto alcuna informazione geografica sulle aree in cui le attività sostenute sono state realizzate.

75

Nel periodo 2007-2013, il sostegno dell'UE nel quadro della misura di sviluppo rurale 226 mirava alla ricostituzione del potenziale forestale danneggiato da calamità naturali e da incendi, nonché alla realizzazione di adeguati interventi preventivi. La maggior parte del sostegno (80 %) ha riguardato interventi preventivi, soprattutto contro gli incendi. La Corte ha verificato se il sostegno sia stato gestito bene e se la Commissione e gli Stati membri siano in grado di dimostrare che il sostegno abbia raggiunto gli obiettivi previsti in maniera efficiente. È stato sottoposto ad audit un campione di 68 interventi, 45 dei quali in loco assieme al beneficiario finale.

76

La Corte conclude che il sostegno non è stato gestito in modo sufficientemente buono e che la Commissione e gli Stati membri non sono in grado di dimostrare che i risultati previsti sono stati raggiunti in modo efficiente.

77

Con particolare riferimento al fatto che un tale sostegno è disponibile nel corrente periodo di programmazione 2014-2020⁴⁰, la Corte formula le raccomandazioni indicate di seguito.

Gli interventi preventivi non erano sufficientemente focalizzati

78

La Corte ha constatato che la misura 226 è rivolta a foreste classificate a rischio di incendio da medio ad alto, ma che a livello dell'UE non esiste una definizione o un criterio comune per identificarle. Le procedure di selezione negli Stati membri sono state carenti sotto diversi aspetti: senza chiari criteri di selezione, prive di un'efficace valutazione degli interventi proposti o noncuranti di alcune aree a rischio. Agli obiettivi ambientali è stata attribuita scarsa priorità nella fase di selezione e talvolta essi sono stati trascurati durante l'attuazione (cfr. paragrafi da 21 a 42).

Raccomandazione 1

Gli Stati membri dovrebbero:

- selezionare gli interventi preventivi sulla base di criteri espliciti allineati alle esigenze e dopo uno scrupoloso e documentato processo di valutazione;
- accrescere l'impatto di tutela ambientale del sostegno dando priorità agli interventi nelle foreste più preziose dal punto di vista ambientale (come le aree forestali Natura 2000).

La Commissione dovrebbe:

- verificare, durante l'approvazione dei PSR degli Stati membri per il periodo 2014-2020, che il bisogno di interventi preventivi nelle aree forestali, per i quali sia previsto un sostegno pubblico, siano descritti e giustificati in maniera adeguata;
- stabilire criteri comuni di base per la differenziazione delle aree forestali in zone a basso, medio e alto rischio di incendio.

40 Articolo 24 del regolamento (UE) n. 1305/2013.

Sono stati rilevati interventi non adatti al raggiungimento degli obiettivi della misura

79

Sebbene per loro natura (fasce parafuoco, diradamenti, disboscamenti ecc.) molti degli interventi co-finanziati esaminati durante l'audit abbiano contribuito in genere agli obiettivi del sostegno, la Corte ha rilevato casi non connessi a calamità naturali o incendi, bensì motivati da altri obiettivi economici o ambientali. Per alcuni tipi di operazioni messe in atto non è stato possibile verificare il rispetto dei requisiti chiave di ammissibilità, a causa dell'assenza di documentazione. La Corte ha anche rilevato casi di strade forestali utilizzate per lo sfruttamento economico di foreste e per le quali non è stato dimostrato alcun particolare vantaggio ai fini della prevenzione di incendi. L'elevata densità di strade costruite potrebbe inoltre avere degli effetti negativi sull'ambiente (cfr. paragrafi da 43 a 54).

Raccomandazione 2

Gli Stati membri dovrebbero:

- far sì che vengano sostenuti solo gli interventi connessi a calamità naturali o incendi e
- predisporre un sistema di controllo capace di garantire un'efficace verifica del rispetto delle condizioni cui è soggetta la concessione del sostegno, nonché di garantire la conservazione di documenti e informazioni pertinenti;

- prestare maggiore attenzione alle considerazioni ambientali connesse agli interventi sostenuti, in particolare mediante l'introduzione di adeguate misure di salvaguardia volte a impedire effetti contrari sull'ambiente.

La Commissione dovrebbe:

- verificare che gli Stati membri abbiano predisposto un tale sistema;
- chiarire i requisiti degli interventi da sostenere nel quadro della misura 226, affinché questi contribuiscano significativamente alla prevenzione di incendi e calamità naturali, specialmente quando rientrano in un'attività economica remunerativa e in quanto tali potrebbero essere finanziati anche nel quadro dell'asse 1.

L'efficacia degli interventi finanziati in rapporto ai costi non è stata garantita in maniera adeguata

80

Per quanto riguarda i costi degli interventi sostenuti, la Corte ha rilevato casi in cui il massimale del sostegno pubblico è stato spesso modificato senza spiegazione, in cui i costi standard in una regione sono stati considerevolmente maggiori rispetto a quelli in un'altra per interventi simili e in cui è stata data la priorità a lavori manuali piuttosto che all'uso di macchinari, con conseguente aumento dei costi. Ci sono anche state situazioni con rischi di eccessivo sostegno pubblico, in cui sono stati selezionati progetti già completati, in cui i beneficiari erano in grado di finanziare le operazioni per proprio conto e in cui il sostegno è stato destinato a parcelle agricole (cfr. paragrafi da 55 a 64).

Raccomandazione 3

Gli Stati membri dovrebbero:

- assicurare che i costi standard stabiliti per gli interventi sostenuti siano ragionevoli;
- giustificare il massimale del sostegno, e ogni sua modifica, sulla base dei costi normalmente sostenuti dai beneficiari;
- richiedere ai beneficiari di dimostrare in modo chiaro il proprio bisogno di sostegno nel quadro della misura 226.

Gli strumenti di monitoraggio non permettono alla Commissione e agli Stati membri di valutare adeguatamente l'efficienza e l'efficacia della misura

81

In particolare, gli indicatori di performance definiti nel QCMV si sono rilevati insufficienti e l'utilità delle

valutazioni a disposizione è stata limitata. Non è stato possibile formulare conclusioni sull'efficacia degli interventi preventivi, poiché questa non era stata misurata (cfr. paragrafi da 65 a 74). Verosimilmente, i punti di debolezza individuati persisteranno nel periodo 2014-2020, in quanto i nuovi strumenti di monitoraggio proposti non hanno migliorato il quadro di monitoraggio previsto per questo specifico sostegno.

Raccomandazione 4

Gli Stati membri dovrebbero:

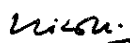
- riferire sugli effetti degli interventi realizzati in termini di riduzione del numero di incendi/calamità naturali e dell'area danneggiata.

La Commissione dovrebbe:

- migliorare il proprio monitoraggio della misura al fine di garantire che gli Stati membri la attuino in linea con gli obiettivi specifici stabiliti.

La presente relazione è stata adottata dalla Sezione I, presieduta da Rasa BUDBERGYTĖ, Membro della Corte dei conti, a Lussemburgo nella riunione del 17 dicembre 2014.

Per la Corte dei conti



Vitor Manuel da SILVA CALDEIRA
Presidente

Ripartizione delle risorse finanziarie per la misura 226

(migliaia di euro)

Stati membri	Spesa pubblica programmata per il periodo 2007-2013 (primi PSR)		Esecuzione finanziaria spesa pubblica al 31.12.2012		Numero di interventi sostenuti		Esecuzione finanziaria FEASR (per NUOVE domande nel periodo di programmazione 2007-2013)		
	Contributo FEASR per M226	Totale spesa pubblica per M226	Pagamenti FEASR	Totale pagamenti pubblici	Prevenzione	Ricostituzione	Pagamenti per prevenzione	Pagamenti per ricostituzione	Totale pagamenti FEASR
Bulgaria	24 224	29 541	544	664	37	29	244	300	544
Repubblica ceca	22 379	28 017	11 068	13 835	47	264	3 189	7 879	11 068
Danimarca	3 692	6 712	3 792	6 895	0	0	0	0	0
Germania	11 005	14 239	11 082	13 852	717	308	9 112	1 970	11 082
Grecia	136 082	179 996	0	0	0	0	0	0	0
Spagna	468 573	789 950	342 441	543 633	18 666	1 223	275 944	25 486	301 430
Francia	257 364	467 498	154 768	283 910	455	5 656	7 153	40 010	47 163
Italia	233 655	431 691	143 722	252 069	1 716	261	131 141	9 725	140 866
Cipro	2 250	4 500	1 336	2 671	86	30	962	373	1 336
Lettonia	12 974	16 218	1 676	2 104	13	248	1 091	584	1 675
Lituania	12 000	15 000	8 510	10 637	28	167	6 215	2 295	8 510
Ungheria	8 251	10 736	1 084	1 392	0	4 105	0	1 084	1 084
Austria	40 934	81 932	40 959	83 018	12 683	3 842	28 866	8 180	37 046
Polonia	112 000	140 000	31 121	38 901	74	169	19 424	5 158	24 582
Portogallo	119 313	146 077	19 012	21 502	237	70	14 684	4 328	19 012
Slovacchia	88 281	111 354	89 844	113 396	179	186	57 104	32 740	89 844
TOTALE	1 552 977	2 473 463	860 958	1 388 480	34 938	16 558	555 129	140 113	695 242

Elenco delle operazioni esaminate

Stato membro	Numero operazione	Natura dell'operazione	Tipo di intervento	Totale spesa pubblica (euro)	Totale contributo FEASR (euro)	Visita in loco
ES	1	Prevenzione	Fasce parafuoco, piano antincendio	4 464,30	3 348,23	Sì
ES	2	Prevenzione	Diradamento, manutenzione di corsie	641 768,30	482 437,85	Sì
ES	3	Ricostituzione	Disboscamento, rimboscimento	13 013,61	9 782,18	Sì
ES	4	Ricostituzione	Disboscamento, diradamento	499 443,40	374 582,55	Sì
ES	5	Ricostituzione	Diradamento, manutenzione di corsie	951 688,65	713 766,49	Sì
ES	6	Prevenzione	Interventi preventivi	51 488,59	38 871,67	No
ES	7	Prevenzione e ricostituzione	Diradamento, disboscamento, manutenzione di piste forestali, addensamento	2 262 163,20	1 741 226,39	No
ES	8	Prevenzione e ricostituzione	Diradamento, disboscamento, rimboscimento, manutenzione e costruzione di corsie	1 038 834,14	784 763,11	No
ES	9	Prevenzione	Diradamento, disboscamento	1 750 955,95	1 313 216,96	No
ES	10	Ricostituzione	Diradamento, disboscamento	60 236,19	45 177,14	No
ES	11	Ricostituzione	Disboscamento	209 115,15	165 631,35	No
ES	12	Prevenzione	Costruzione e manutenzione di fasce parafuoco	278,78	225,00	No
ES	13	Prevenzione	Fasce parafuoco, piano antincendio	34 323,01	33 750,00	No
ES	14	Ricostituzione	Manutenzione di corsie e strade forestali	297 550,92	276 095,98	No
ES	15	Prevenzione e ricostituzione	Diradamento, disboscamento e rimboscimento	1 712 450,99	1 314 688,73	No
FR	1	Prevenzione di rischi	Pulitura, ricostituzione	5 368,00	9 760,00	No
FR	2	Prevenzione di rischi	Accesso	44 791,12	81 438,40	No
FR	3	Prevenzione di rischi	Infrastrutture	140 768,62	255 942,96	Sì
FR	4	Ricostituzione di danni	Pulitura, ricostituzione	113 979,04	207 234,62	Sì
FR	5	Ricostituzione di danni	Pulitura, ricostituzione	178 750,88	325 001,60	Sì
FR	6	Ricostituzione di danni	Ricostituzione	4 121,85	7 494,28	Sì
FR	7	Ricostituzione di danni	Pulitura, ricostituzione	11 035,20	20 064,00	Sì
FR	8	Ricostituzione di danni	Pulitura, ricostituzione	14 331,68	26 057,60	Sì
FR	9	Ricostituzione di danni	Pulitura	63 490,90	115 438,00	No
FR	10	Ricostituzione di danni	Pulitura, ricostituzione	34 342,00	62 440,00	No

Stato membro	Numero operazione	Natura dell'operazione	Tipo di intervento	Totale spesa pubblica (euro)	Totale contributo FEASR (euro)	Visita in loco
FR	11	Ricostituzione di danni	Pulitura, ricostituzione	18 182,15	33 058,46	No
IT	1	Prevenzione	Fasce parafuoco, piste, disboscamento	1 192 999,59	685 974,76	Si
IT	2	Prevenzione	Fasce parafuoco, piste	1 034 691,15	594 947,41	Si
IT	3	Prevenzione	Fasce parafuoco, piste	1 042 459,99	599 414,50	Si
IT	4	Prevenzione	Fasce parafuoco, piste, disboscamento	816 808,12	469 664,67	Si
IT	5	Prevenzione	Fasce parafuoco, piste	407 399,34	234 254,62	Si
IT	6	Prevenzione	Fasce parafuoco, piste	394 524,99	226 851,87	Si
IT	7	Prevenzione	Fasce parafuoco, piste	405 571,49	233 203,61	Si
IT	8	Prevenzione	Fasce parafuoco, piste, disboscamento	1 244 483,70	715 578,13	Si
IT	9	Prevenzione	Fasce parafuoco, piste	625 927,12	359 908,09	Si
IT	10	Prevenzione	Fasce parafuoco, piste, disboscamento	616 179,62	354 303,28	Si
IT	11	Prevenzione	Fasce parafuoco, piste, disboscamento	1 378 702,24	792 753,79	Si
IT	12	Prevenzione	Fasce parafuoco, piste	706 745,31	406 378,55	Si
IT	13	Prevenzione	Fasce parafuoco, piste	1 002 850,95	576 639,30	Si
IT	14	Prevenzione	Fasce parafuoco, piste	900 440,30	517 753,17	Si
IT	15	Prevenzione	Fasce parafuoco, piste, disboscamento	998 533,36	574 156,68	Si
IT	16	Prevenzione	Fasce parafuoco, piste, disboscamento	499 266,68	287 078,34	Si
IT	17	Prevenzione	Fasce parafuoco, piste	608 695,65	350 000,00	Si
IT	18	Prevenzione	Fasce parafuoco, piste, disboscamento	583 960,24	335 777,14	Si
AT	1	Ricostituzione	Disboscamento di foreste dopo calamità	33 800,00	16 413,00	Si
AT	2	Prevenzione	Diradamento	5 840,00	3 041,00	Si
AT	3	Ricostituzione	Impianto	9 001,00	4 371,00	Si
AT	4	Natura 2000	Alberi preziosi dal punto di vista ambientale	5 080,00	2 646,00	Si
AT	5	Prevenzione	Abbattimento orizzontale, estrazione di legname a cavo aereo	29 029,00	15 118,00	Si
AT	6	Ricostituzione	Estrazione di legname a cavo aereo	17 058,00	8 283,00	Si
AT	7	Ricostituzione	Estrazione di legname a cavo aereo	18 500,00	9 008,00	Si
AT	8	Ricostituzione	Estrazione di legname a cavo aereo	115 883,00	56 273,00	Si
AT	9	Prevenzione	Estrazione di legname a cavo aereo, preparazione, impianto, diradamento	123 698,00	61 994,00	Si
AT	10	Prevenzione	Estrazione di legname a cavo aereo, preparazione, impianto, diradamento	98 538,00	48 250,00	Si
AT	11	Prevenzione	Controllo di scolitidi	684 810,00	333 434,00	No
AT	12	Prevenzione	Strada forestale	142 415,00	69 342,00	No
AT	13	Prevenzione	Cura di foreste protettive, prevenzione di valanghe, estrazione di legname a cavo aereo, impianto ecc.	128 062,00	62 250,00	No

Allegato II

Stato membro	Numero operazione	Natura dell'operazione	Tipo di intervento	Totale spesa pubblica (euro)	Totale contributo FEASR (euro)	Visita in loco
SK	1	Prevenzione	Infrastrutture, strade forestali, bacini idrici, monitoraggio	503 619,00	402 895,00	Sì
SK	2	Prevenzione	Infrastrutture, strade forestali	404 885,00	222 687,00	Sì
SK	3	Prevenzione	Infrastrutture, strade forestali, bacini idrici	903 141,00	722 513,00	Sì
SK	4	Ricostituzione	Fertilizzazione e calcinazione per via aerea	633 904,00	507 123,00	Sì
SK	5	Ricostituzione	Rimboschimento	204 132,00	163 305,00	Sì
SK	6	Prevenzione	Infrastrutture, strade forestali	778 136,00	622 509,00	Sì
SK	7	Prevenzione	Infrastrutture, strade forestali	79 689,00	63 751,00	No
SK	8	Prevenzione	Pulitura e manutenzione di fasce antincendio	371 433,00	297 146,00	No
SK	9	Prevenzione	Infrastrutture, strade forestali; altre misure di cura	504 977,00	403 982,00	No
SK	10	Ricostituzione	Rimboschimento, strade forestali	1 495 292,00	1 196 234,00	No
SK	11	Ricostituzione	Rimboschimento	153 271,00	122 617,00	No

Sintesi

IV

La Commissione ritiene che, in generale, gli interventi preventivi nelle aree forestali abbiano contribuito al raggiungimento degli obiettivi dei programmi di sviluppo rurale (PSR). Sono stati raggiunti risultati concreti e il numero degli incendi è diminuito. Inoltre gli insegnamenti tratti sono applicati in relazione al periodo 2014-2020, soprattutto per quanto riguarda la portata della misura e il miglioramento degli orientamenti.

V

Il regolamento sullo sviluppo rurale¹ stabilisce che le misure di prevenzione degli incendi boschivi siano mirate alle zone classificate ad alto o medio rischio dai piani di protezione degli Stati membri. Questi piani di protezione delle foreste e i programmi forestali adottati dagli Stati membri a livello nazionale o regionale, o altri strumenti equivalenti, hanno fornito una base adeguata per la focalizzazione degli interventi e l'attribuzione delle priorità nella fase di selezione.

La Commissione ha analizzato la situazione del settore forestale, compresi gli aspetti relativi alla prevenzione di calamità e al monitoraggio, nel documento di lavoro dei servizi della Commissione del 2005 allegato alla comunicazione sull'attuazione della strategia forestale dell'Unione². In base al regolamento sullo sviluppo rurale, le misure a favore del settore forestale dovrebbero contribuire all'attuazione della strategia forestale comunitaria, che riguarda gli aspetti economici, ambientali e sociali della gestione forestale sostenibile.

1 Regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio.

2 Documento di lavoro dei servizi della Commissione allegato alla comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sull'attuazione della strategia forestale dell'Unione europea [COM(2005) 84 def.], http://ec.europa.eu/agriculture/forest/1998-strategy-2006-action-plan/sec-2005-333_en.pdf

Per quanto riguarda il nuovo periodo di programmazione, la Commissione ha analizzato la situazione del settore forestale nel documento di lavoro dei servizi della Commissione del 2013, allegato alla comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni dal titolo «Una nuova strategia forestale dell'Unione europea: per le foreste e il settore forestale»³.

VI

Nell'ambito delle pratiche di gestione forestale sostenibile, le strade forestali (al pari di altri investimenti) costruite principalmente ai fini della prevenzione degli incendi possono essere utilizzate anche per prevenire altri rischi, per l'esecuzione di lavori di riparazione e ripristino nonché a fini ricreativi o economici. La creazione di una rete adeguata di strade forestali contribuisce non soltanto a una migliore protezione delle foreste contro gli incendi ma anche ad una valutazione economica sostenibile delle risorse forestali in molte regioni. Spesso tali interventi sono indispensabili per evitare che le aree forestali diventino prive di interesse sul piano socioeconomico e finiscano per essere abbandonate, con un conseguente aumento del rischio di incendi.

Per quanto riguarda il nuovo periodo di programmazione, sono state predisposte schede orientative allo scopo di garantire che gli Stati membri/le regioni utilizzino correttamente la misura. Inoltre gli Stati membri/le regioni dovranno precisare meglio le proprie esigenze e motivazioni qualora intendano aumentare la densità delle proprie reti stradali.

3 COM(2013) 659 final: http://ec.europa.eu/agriculture/forest/strategy/index_en.htm

VII

Nel quadro della gestione concorrente, la Commissione adotta i programmi di sviluppo rurale nazionali o regionali, mentre spetta agli Stati membri e alle rispettive autorità di gestione attuare i programmi e garantire l'efficienza del sostegno e la sua efficacia in rapporto ai costi.

Per quanto riguarda il ricorso a lavori manuali in luogo dei macchinari, talvolta tali scelte possono essere legate alle caratteristiche del terreno (orografia, aspetti ambientali ecc.) e dovrebbero essere valutate in un contesto più ampio di sviluppo rurale.

VIII

È necessario creare un sapiente equilibrio tra i costi dell'attività di monitoraggio e valutazione e i relativi vantaggi potenziali. In particolare quando si tratta di misurare l'efficacia degli interventi preventivi è difficile e dunque costoso stabilire il nesso di causalità. Inoltre l'efficacia di particolari interventi nel settore forestale può essere valutata soltanto dopo vari anni o addirittura decenni.

Per quanto riguarda il periodo 2014-2020, sono stati introdotti miglioramenti. Ad esempio nel quadro comune per il monitoraggio e la valutazione (QCMV) saranno raccolti dati relativi al nuovo indicatore «superficie sovvenzionata» per gli interventi preventivi. Inoltre al fine di ottenere risultati di valutazione utili, è prevista per il 2019 una relazione annuale migliorata sull'attuazione. Nel quadro di tale relazione sarà condotta una valutazione del PSR e saranno forniti i primi risultati sull'efficienza del programma.

IX Primo trattino b)

La Commissione ritiene che le aree forestali Natura 2000 rappresentino un patrimonio prezioso dal punto di vista ambientale e producano vari importanti servizi ecosistemici. Inoltre diverse disposizioni di Natura 2000 si applicano all'intera superficie forestale dell'UE, sia all'interno sia all'esterno dei siti Natura 2000 e, a tale riguardo, è molto importante anche il ruolo svolto dalle foreste che non sono comprese nella rete Natura 2000.

IX Primo trattino c)

La Commissione osserva che il nuovo regolamento sullo sviluppo rurale comprende una misura rivista concernente la protezione e la ricostituzione del potenziale forestale. La nuova misura può fornire un sostegno alla prevenzione di danni a foreste causati da incendi, calamità naturali ed eventi catastrofici e alla ricostituzione del potenziale forestale e può inoltre fornire un sostegno per interventi di prevenzione delle fitopatie e delle infestazioni parassitarie, a condizione che il rischio di calamità sia giustificato da fondate prove scientifiche e riconosciuto da organismi scientifici pubblici.

IX Primo trattino e)

Per quanto riguarda gli interventi che beneficiano del sostegno, è già disponibile una serie di misure di salvaguardia ambientale. Ad esempio nell'ambito di Natura 2000 il regime di tutela di cui all'articolo 6, paragrafi 2 e 3, della direttiva Habitat⁴ garantisce che sia evitato un significativo degrado di tali zone. In altre aree anche le valutazioni dell'impatto ambientale contribuiranno a impedire effetti contrari sull'ambiente. Infine per tutti gli interventi che dovranno essere cofinanziati tramite i fondi dell'UE, le autorità nazionali competenti potrebbero subordinare il cofinanziamento dell'UE alla presentazione di un certificato di buona prassi ambientale o di gestione forestale sostenibile.

Nel nuovo periodo di programmazione le prestazioni ambientali dei beneficiari costituiscono una considerazione essenziale per l'attuazione delle varie misure.

IX Primo trattino f)

La Commissione osserva che, quando nei programmi sono applicati costi standard, gli Stati membri/le regioni garantiscono che tali costi siano predeterminati in base a parametri esatti e adeguati e mediante un calcolo giusto, equo e verificabile. Dovrebbe essere designato un organismo indipendente che effettui i calcoli di tutti i costi standard o che confermi l'adeguatezza degli stessi.

⁴ Direttiva 92/43/CEE del Consiglio.

IX Primo trattino g)

È attualmente in fase di elaborazione e di discussione con gli Stati membri un documento di orientamento relativo ai controlli e alle sanzioni nel settore dello sviluppo rurale. L'allegato I di tale documento contiene una lista di controllo di cui gli Stati membri potranno avvalersi per valutare la ragionevolezza dei costi.

IX Secondo trattino a)

La Commissione sta attuando la raccomandazione.

La necessità di una descrizione adeguata degli interventi preventivi è prevista nella sezione dedicata all'analisi delle esigenze contenuta nella strategia del PSR 2014-2020 e, in alcuni casi, anche a livello di accordi di partenariato.

La Commissione esamina i PSR presentati e verifica la logica d'intervento e il bisogno di interventi preventivi durante il periodo di approvazione dei programmi e chiede che gli interventi preventivi si basino sul piano di protezione della zona interessata.

IX Secondo trattino b)

La Commissione accetta la raccomandazione.

La Commissione provvederà ad esaminare, insieme alle autorità nazionali, la possibilità di un adeguato livello di intervento nel campo dei criteri di base comuni per classificare le aree forestali in zone a basso, medio e alto rischio di incendio.

IX Secondo trattino c)

La Commissione sta attuando la raccomandazione.

La Commissione svolge audit di conformità negli Stati membri al fine di verificare che le spese sostenute siano conformi alle norme. Qualora durante l'audit siano individuate carenze, si applicano rettifiche finanziarie.

Le misure e gli organismi pagatori da sottoporre a audit sono determinati in base ad un'analisi dei rischi. L'importanza finanziaria svolge un ruolo determinante nella quantificazione dell'esposizione al rischio. In altri termini una zona in cui la spesa è elevata ha maggiori probabilità di essere classificata come zona ad alto rischio e di essere sottoposta a audit. La misura 226 è stata oggetto di audit nel 2014 e lo sarà nel 2015.

IX Secondo trattino d)

La Commissione sta attuando la raccomandazione attraverso il quadro giuridico relativo ai PSR e ulteriori orientamenti.

La nuova misura riguarda una più ampia gamma di rischi e di danni. Per il periodo 2014-2020 la scheda della misura, che costituisce un documento orientativo, comprende chiarimenti e requisiti dettagliati e come tale può essere di ausilio allo Stato membro nella corretta elaborazione della misura.

Si è attirata l'attenzione degli Stati membri/delle regioni sul fatto che, in caso di incertezze riguardo alla finalità degli interventi, esistono altre misure specificamente finalizzate a incrementare il valore economico delle foreste.

IX Secondo trattino e)

La Commissione accetta la raccomandazione.

Sono già stati introdotti alcuni adeguamenti: ad esempio i dati relativi all'indicatore «superficie sovvenzionata» per gli interventi preventivi saranno raccolti nel QCMV 2014-2020.

Inoltre affinché la valutazione produca risultati utili in tempi più brevi, nel 2019 sarà introdotta una relazione annuale migliorata sull'attuazione. Tale relazione fornisce una valutazione dei risultati del programma e, ove possibile, una valutazione degli impatti.

Introduzione

01

La Commissione ritiene che, poiché le foreste sono multifunzionali e servono fini economici, sociali e ambientali fornendo servizi ecosistemici essenziali, le loro funzioni non possano essere completamente separate. Pertanto le misure a favore del settore forestale che servono principalmente fini economici possono perseguire anche obiettivi sociali o ambientali. Gli interventi con una funzione principalmente protettiva possono produrre vantaggi anche sul piano sociale ed economico e altri benefici ambientali. Nelle fasi di progettazione, gestione e controllo delle misure a favore del settore forestale, si dovrebbe tenere conto anche del carattere specifico dei processi forestali.

04

La diminuzione della superficie forestale incendiata può essere dovuta alla corretta attuazione dei sistemi di prevenzione degli incendi boschivi che è stata facilitata dalla misura.

Le statistiche potrebbero indicare che la superficie incendiata è oggi a livelli più o meno stabili, ma ciò non significa che non vi sia un rischio crescente di incendi boschivi e di altre calamità.

05

Gli incendi boschivi hanno anche un importante impatto socioeconomico, in quanto incidono sulle popolazioni la cui sussistenza dipende dalle risorse forestali, creano distorsioni nei mercati del legno e provocano vittime.

Osservazioni

21 Primo punto elenco

La Commissione ritiene che il lavoro svolto dal gruppo di esperti in materia di incendi della Commissione europea e dal comitato permanente forestale (Standing Forestry Committee), che costituiscono una piattaforma di informazione e consultazione con gli Stati membri, fornisca alla Commissione informazioni adeguate in materia di incendi boschivi ed altre calamità, compresi gli organismi nocivi e le malattie. I PSR presentati comprendono un capitolo dedicato alla descrizione delle foreste e della situazione ambientale e tali informazioni sono funzionali alla valutazione delle proposte contenute nei programmi.

Inoltre l'introduzione del modulo «Forest Disturbances» (perturbazioni a carico delle foreste) del sistema di informazione forestale europeo (Forest Information System for Europe — FISE) a seguito della recente comunicazione sulla strategia forestale dell'Unione europea è destinata a rafforzare la visione d'insieme delle calamità naturali che colpiscono le foreste.

21 Secondo punto elenco

I PSR comprendono l'analisi SWOT, che guida gli Stati membri e le regioni nelle scelte strategiche riguardanti le priorità, gli obiettivi e le misure da includere nel programma e che dovrebbe anche definire i requisiti minimi per il monitoraggio e la valutazione del programma.

Risposta congiunta ai punti da 22 a 24

Esistono notevoli differenze, sul piano biogeografico e climatico, tra gli Stati membri, dal Circolo Artico all'Oceano Indiano (isola della Riunione, Francia); pertanto la classificazione in base al rischio di incendio dovrebbe riflettere le caratteristiche della regione a rischio di incendio.

Il regolamento n. 2158/92 prevedeva che tale classificazione dovesse essere proposta dagli Stati membri e approvata dalla Commissione.

Nell'attuale FEASR non è necessario che gli Stati membri propongano alla Commissione la classificazione delle aree forestali nei vari livelli di rischio di incendio. La designazione di tali aree è di competenza degli Stati membri. Tutti i nuovi Stati membri partecipano al gruppo di esperti in materia di incendi boschivi e collaborano alle attività dell'EFFIS. Pertanto sono disponibili informazioni sugli incendi boschivi. Tali disposizioni indicano l'intento comune della Commissione e degli Stati membri di far sì che gli interventi preventivi contro gli incendi boschivi rimangano, per quanto possibile, mirati e coerenti, tenendo conto delle notevoli differenze esistenti tra gli Stati membri in termini di condizioni biogeografiche.

L'istituzione del Sistema europeo d'informazione sugli incendi boschivi ha, tra i suoi obiettivi, quello di rendere disponibili informazioni armonizzate sugli incendi boschivi in tutta l'Europa. Tali informazioni sono essenziali per le attività di collaborazione nel campo della prevenzione e della lotta contro gli incendi boschivi.

25

Nell'analizzare i PSR i servizi della Commissione sono a conoscenza del rischio generale di incendio boschivo di uno Stato membro o di una regione.

La Commissione ha proposto una metodologia per la valutazione del rischio di incendio boschivo nel quadro delle attività dell'EFFIS. Sono tuttavia necessari sforzi ulteriori, in collaborazione con gli Stati membri, per ricavare una «mappa» armonizzata dei rischi di incendio boschivo in Europa.

26

La Commissione ha invitato le autorità slovacche a riesaminare in misura sostanziale la metodologia di classificazione delle foreste a rischio di incendio nella lettera di osservazioni inviata durante la negoziazione del PSR 2014-2020. La Commissione provvederà ad esaminare attentamente, insieme alle autorità slovacche, le esigenze individuate per il periodo 2014-2020, tenendo conto dei dati a lungo termine relativi al verificarsi di incendi e della proporzionalità dei finanziamenti rispetto alle esigenze di prevenzione.

27

La Commissione ritiene di possedere informazioni esaustive sull'evoluzione storica del verificarsi di calamità naturali e di altri eventi catastrofici e sulla loro prevista evoluzione, nonché sulla potenziale diffusione di organismi nocivi e malattie; tali informazioni sono acquisite nel contesto del sistema di informazione forestale europeo (FISE) e attraverso studi (ad esempio relativi all'adattamento delle foreste ai cambiamenti climatici⁵ o altri studi sulle calamità⁶). Tali informazioni, tuttavia, non sono ancora armonizzate negli Stati membri. La Commissione, inoltre, dà seguito alle richieste degli Stati membri per l'attivazione dei fondi europei di solidarietà a seguito di calamità e alle loro richieste di modifica dei programmi di sviluppo rurale. Inoltre gli Stati membri informano regolarmente il comitato permanente forestale in merito ad eventi estremi di notevole rilevanza.

28

La Commissione è attualmente al lavoro sull'istituzione del sistema di informazione forestale europeo (Forest Information System for Europe — FISE). Un prototipo del sistema sarà disponibile e sarà presentato al comitato forestale permanente a dicembre 2014.

29

Grazie ai contatti diretti con gli Stati membri e le regioni, alle riunioni periodiche con i direttori generali dei servizi nazionali delegati alle foreste e all'operato del comitato forestale permanente e del FISE, la Commissione ritiene di analizzare i PSR sulla base di una conoscenza adeguata dei tipi di calamità naturali che colpiscono le foreste nonché delle esigenze di prevenzione delle calamità.

30

Dato che non esiste una definizione comune di «aree forestali più preziose», la Commissione sosterrrebbe l'istituzione di un «quadro di azioni prioritarie» cofinanziate dall'UE, analogo a quello già esistente in tutti gli Stati membri per il finanziamento di Natura 2000 a titolo dei vari fondi dell'Unione. Le priorità degli Stati membri formulate in tale quadro si rifletterebbero nella selezione.

5 Impacts of Climate Change on European Forests and Options for Adaptation (Impatti dei cambiamenti climatici sulle foreste europee e opzioni di adattamento) http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/euro_forests/index_en.htm

6 <http://ec.europa.eu/environment/forests/studies.htm>

Risposta congiunta ai punti da 31 a 33

Uno dei criteri fissati dall'autorità di gestione per la selezione delle operazioni è la coerenza con il piano forestale regionale e con altri strumenti di pianificazione per il settore forestale. Tale criterio garantisce la qualità delle operazioni selezionate; inoltre viene data priorità agli interventi nelle zone boschive a maggiore rischio di incendio.

Per quanto riguarda i programmi di prevenzione degli incendi forestali finanziati dall'UE dal 1992, gli Stati membri dispongono altresì di notevoli competenze nell'individuazione dei progetti prioritari.

A livello regionale/di Stato membro i piani di protezione delle foreste contengono le informazioni relative al trattamento degli incendi e di altre calamità. Sono inoltre disponibili informazioni a livello di province (livello NUTS 3) riguardanti la localizzazione, l'estensione e la causa degli incendi boschivi. Nel nuovo periodo di programmazione la Commissione ha chiesto che nei programmi di sviluppo rurale le esigenze di prevenzione e protezione siano incorporate nel piano di protezione delle foreste.

34

L'Austria ha istituito un sistema di selezione dei progetti che è stato approvato dal comitato di monitoraggio il 19 giugno 2014. Il sistema, articolato in tre fasi, si basa sulle condizioni di ammissibilità descritte nelle misure, su disposizioni giuridiche aggiuntive a livello nazionale e, ove pertinente, su criteri più dettagliati. Questo nuovo sistema dovrebbe garantire un alto livello di qualità delle operazioni selezionate per il periodo di programmazione 2014-2020.

35

Già dal 2012 gli Stati membri istituiscono quadri di azioni prioritarie (Priority Action Framework — PAF) per finanziare le rispettive reti Natura 2000. Nel nuovo periodo di finanziamento questi PAF costituiranno uno strumento prezioso per individuare gli interventi prioritari nei siti Natura 2000. La Commissione provvederà a garantire che sia data adeguata priorità non soltanto agli interventi proposti per i siti Natura 2000 in linea con i rispettivi PAF degli Stati membri ma anche ad interventi in altre zone preziose dal punto di vista ambientale, quali i parchi nazionali.

La Commissione osserva che le foreste sono multifunzionali e che il valore dal punto di vista ambientale dovrebbe essere analizzato nel giusto contesto. Pertanto i criteri di selezione elaborati dai programmi dovrebbero anche integrare altri aspetti della gestione sostenibile delle foreste.

Inoltre varie disposizioni di Natura 2000 si applicano all'intera superficie forestale dell'UE, sia all'interno sia all'esterno dei siti Natura 2000.

Riquadro 1

Le autorità slovacche hanno proposto di includere i criteri ambientali tra i criteri di selezione delle sottomisure 8.3 e 8.4 (prevenzione dei danni alle foreste e ripristino delle foreste danneggiate) che rientrano nel PSR 2014-2020.

Per quanto riguarda gli interventi specifici in Francia, tali interventi dovrebbero essere selezionati in base alle condizioni locali. Nel caso di suoli sabbiosi secchi con un contenuto organico minimo nello strato superficiale, l'utilizzo di bulldozer potrebbe essere considerato appropriato e fornire una soluzione rapida per la ricostituzione dell'area danneggiata. In determinate zone, per via delle specifiche condizioni biogeografiche locali, è necessario intervenire rapidamente per prevenire la proliferazione di malattie e di organismi nocivi (che potrebbero avere effetti negativi su foreste integre o protette); dovrebbe essere data la massima priorità agli interventi volti a ridurre il rischio di incendio e ad evitare la desertificazione.

37

Le strade forestali che servono fini di prevenzione di incendi possono essere utilizzate anche per altre finalità. Esse svolgono un ruolo importante nella ricostituzione del potenziale forestale e nella prevenzione degli effetti negativi delle calamità. Inoltre la costruzione di due tipi di strade (quelle destinate alla prevenzione degli incendi boschivi e quelle utilizzate per altri scopi), condurrebbe ad un investimento inefficace e dai costi elevati.

In Slovacchia le strade forestali costruite a fini di prevenzione degli incendi boschivi nel quadro dei programmi di sviluppo rurale sono state utilizzate in maniera efficiente per rapidi interventi ricostitutivi dopo il verificarsi di tempeste e tempeste di vento. Il miglioramento dell'accesso ha contribuito a ridurre al minimo il rischio di ulteriori calamità (incendi o infestazioni parassitarie) e, grazie a un accesso adeguato, è stato possibile contenere il degrado del suolo e dunque preservare le sostanze organiche del terreno, con effetti benefici per la flora e la fauna del suolo.

Non esistono meccanismi efficienti per proteggere le foreste da calamità provocate da vento o neve. Pertanto gli interventi si concentrano principalmente sulla prevenzione degli incendi boschivi. Gli interventi preventivi non sono mai legati ai danni abiotici verificatisi ma sono volti a prevenirli. Pertanto la percentuale di sostegno pubblico destinata ad interventi di prevenzione di incendi non può essere collegata direttamente ai danni provocati dagli incendi.

Cfr. anche la risposta al punto 50.

38

Le valutazioni del rischio per le foreste sono finanziate con fondi nazionali e dell'Unione. L'Austria assegna determinati importi (quote) dei fondi UE alle varie regioni. La parte rimanente è finanziata con fondi nazionali.

Risposta congiunta ai punti da 39 a 41

Il sostegno nel quadro della misura 226 è disponibile per tutti i tipi di foreste, siano esse di proprietà pubblica o privata. Il sostegno finanziario di maggiore entità di cui hanno beneficiato le foreste di proprietà pubblica durante l'attuazione del programma è controilanciato dagli ettari sovvenzionati. In base alla relazione annuale 2013 sullo stato di avanzamento riguardante l'Andalusia, il 78 % della superficie forestale sovvenzionata era di proprietà privata.

La Commissione osserva che spetta agli Stati membri e alle autorità di gestione selezionare i progetti migliori tenendo conto delle rispettive condizioni geografiche e socioeconomiche e motivare l'adeguatezza del calcolo dei costi applicati.

Il sostegno concesso per attività ad alta intensità di manodopera può essere collegato alle caratteristiche del terreno (orografia, aspetti ambientali ecc.) e dovrebbe essere valutato in un contesto più ampio di sviluppo rurale.

42

La Commissione ritiene che il ricorso agli incendi controllati quale tecnica di disboscamento rappresenti un'operazione assai rischiosa che è soggetta a condizioni amministrative assai restrittive e non è accettata sul piano sociale.

44

La Commissione rileva che, data la maggiore frequenza e intensità delle ondate di calore e delle siccità prolungate («causa primaria») che, in determinate condizioni, possono essere considerate calamità naturali, alcuni programmi hanno introdotto interventi contro «danni secondari», ovvero organismi nocivi e malattie, per impedire danni su più vasta scala che potrebbero avere gravi conseguenze socioeconomiche e ambientali. Pertanto si può ritenere che gli interventi finanziati attraverso misure di sviluppo rurale abbiano contribuito efficacemente all'obiettivo della misura e dei rispettivi programmi.

45

La Commissione ha rilevato che, nel corso del periodo di programmazione, l'Austria ha incontrato difficoltà nell'attuazione delle misure 224 e 225. Nonostante l'incoraggiamento costante, tali misure non sono state attuate con successo. Per tale ragione l'Austria ha approvato progetti finalizzati al mantenimento del potenziale forestale nel quadro della misura 226.

46

La Commissione ritiene che, sulla base delle conoscenze disponibili riguardo all'interazione tra foreste e clima, la diversificazione delle foreste e l'introduzione di varie specie arboree potrebbe rendere più resilienti le foreste di fronte a molti incendi e calamità e potrebbe anche migliorare l'adattabilità ai cambiamenti climatici. Tale diversificazione dovrebbe essere introdotta prima del verificarsi delle calamità, sulla base dei pareri di esperti, dei piani di protezione delle foreste e di strategie a lungo termine nel settore forestale o dell'adattamento ai cambiamenti climatici.

47

Dato che l'aumentata frequenza o intensità degli eventi meteorologici estremi è prevista dalla relazione dell'IPCC,⁷ la Commissione ritiene che questa misura sia adeguata per attuare interventi tempestivi in caso di future calamità.

Per quanto riguarda il legno di faggio, questo tipo di legno può essere danneggiato non soltanto da insetti ma anche da vari funghi; questi organismi provocano una notevole perdita di valore e possono causare fitopatie e infestazioni parassitarie anche nelle foreste non danneggiate, compromettendo ecosistemi fino a quel momento integri.

La Commissione provvederà a esaminare il caso specifico indicato dalla Corte.

⁷ https://www.ipcc.ch/pdf/special-reports/srex/SREX_FD_SPM_final.pdf

Riquadro 3

È stato posto rimedio alla situazione. In Aquitania per individuare le zone danneggiate si utilizzano ormai le immagini satellitari. Ogni appezzamento danneggiato è controllato da un esperto che verifica l'entità del danno prima che venga presentata richiesta di risarcimento. Successivamente i servizi statali provvedono ad esaminare le domande e conducono verifiche in loco a campione prima di erogare l'indennizzo.

Le autorità slovacche hanno ammesso un errore amministrativo e hanno comunicato alla Commissione che le pertinenti procedure interne erano già state aggiornate.

50

Le strade forestali possono servire molteplici finalità: facilitare l'accesso in caso di incendi boschivi, fornire l'accesso per interventi di prevenzione degli incendi e consentire l'estrazione di legno e di altri prodotti forestali.

La Commissione è del parere che le strade forestali costruite a scopo di prevenzione degli incendi possano servire anche altre finalità, a condizione che la loro funzione originaria non sia ostacolata da un utilizzo alternativo.

Cfr. anche la risposta al punto 51.

51

L'utilizzo delle strade forestali per il raggiungimento di obiettivi economici non compromette il ruolo che esse svolgono nella prevenzione degli incendi boschivi. Il diradamento e l'eliminazione della biomassa sono una componente importante degli interventi di prevenzione degli incendi boschivi. Le strade sono utilizzate anche per il trasporto del legname nel quadro delle necessarie attività preventive. Nel complesso, il carattere multifunzionale di queste strade aumenta l'efficienza dell'investimento sul piano dei costi.

52

L'utilizzo delle strade forestali per fini economici non compromette necessariamente la loro capacità di contribuire alla prevenzione delle calamità.

53

La Commissione rileva che, poiché le condizioni biogeografiche, geologiche ed ecologiche locali delle foreste variano notevolmente in tutta l'Unione, potrebbe essere problematico definire, a livello dell'UE, criteri relativi ai requisiti minimi. Tali requisiti minimi dovrebbero essere definiti al livello più appropriato.

Inoltre la creazione di una rete di strade forestali adeguata è destinata a contribuire non soltanto a una migliore protezione delle foreste contro gli incendi ma anche ad una valutazione economica sostenibile delle risorse forestali in molte regioni. Spesso tali interventi sono necessari per evitare che le aree forestali diventino prive di interesse sul piano socioeconomico e finiscano per essere abbandonate, con un conseguente aumento del rischio di incendi.

54

La Commissione rileva che la densità di strade forestali potrebbe essere maggiore o minore in base alle condizioni biogeografiche e geologiche locali. Inoltre le strade forestali potrebbero servire una molteplicità di zone e aziende agricole e può succedere che alcuni tratti di una strada forestale attraversino zone in cui la densità di strade è già ottimale. Nel quadro dei PSR relativi al periodo 2014-2020 la Commissione ha invitato le autorità slovacche a includere, tra i criteri di selezione, la densità di strade dell'area.

Riquadro 5

Nel precedente periodo di programmazione non erano esclusi tassi di aiuto variabili, che invece non sono consentiti nel nuovo periodo di programmazione.

Riquadro 5, esempio 2

Cfr. la risposta al punto 57

57

Il sostegno concesso per attività ad alta intensità di manodopera può essere collegato alle caratteristiche del terreno (orografia, aspetti ambientali ecc.) e dovrebbe essere valutato in un contesto più ampio di sviluppo rurale. L'impiego di manodopera potrebbe comportare metodi più ecologici nonché importanti vantaggi socioeconomici, che costituiscono peraltro uno degli obiettivi della politica di sviluppo rurale.

Riquadro 6

I livelli dei costi possono variare a causa delle diverse condizioni ecogeografiche e geologiche. Potrebbero inoltre esistere motivi che impediscono l'utilizzo di qualsiasi tipo di macchinari o che impongono l'uso di macchinari più costosi, ad esempio la presenza di scarpate o la difficoltà di accesso, oppure le norme ambientali ecc.

58

La Commissione ha invitato le autorità slovacche a includere nei PSR 2014-2020 la verifica della ragionevolezza dei costi.

60

In alcune zone si rileva un numero esiguo di fornitori per taluni servizi specifici.

61

La Commissione osserva che le autorità di gestione sono gli organismi preposti ad assicurare l'efficienza del sostegno a livello di progetto.

Sarebbe necessario impedire l'effetto inerziale garantendo che l'investimento sia effettuato soltanto dopo la domanda di sostegno o la concessione del sostegno. In caso contrario la valutazione dell'effetto inerziale potrebbe diventare piuttosto soggettiva e determinare una disparità di trattamento tra i richiedenti.

62

Per quanto riguarda il periodo 2014-2020, per i progetti di investimento sono ammissibili soltanto le spese sostenute dal beneficiario previa presentazione di una domanda, ai sensi dell'articolo 60, paragrafo 2, del regolamento n. 1305/2013. Gli Stati membri possono addirittura disporre che l'ammissibilità delle spese decorra da una data successiva, ad esempio la decisione di aggiudicazione.

63

La Commissione è del parere che la risposta del beneficiario dovrebbe essere ulteriormente esaminata per chiarire a quali condizioni e con quanta efficacia un simile investimento sarebbe stato realizzato e se l'obiettivo originario avrebbe effettivamente potuto essere raggiunto senza il sostegno concesso mediante questa misura.

64

Entro determinati limiti, un «ettaro ammissibile» per l'attivazione di diritti all'aiuto può contenere alberi, arbusti o cespugli.

Limitare la diffusione eccessiva di questi alberi, arbusti e cespugli può ridurre il rischio che gli incendi boschivi nella parcella si propaghino nelle aree forestali limitrofe.

Risposta congiunta ai punti da 65 a 67

La Commissione osserva che, poiché i processi naturali nelle foreste sono complessi e gli effetti misurabili di determinati interventi possono verificarsi soltanto dopo vari anni o decenni, gli interventi preventivi nelle aree forestali dovrebbero essere esaminati in un contesto più ampio di sviluppo rurale e su un orizzonte temporale a lungo termine. Gli inventari forestali degli Stati membri, che potrebbero essere ripetuti a distanza di 10-20 anni, e altri programmi di monitoraggio delle foreste possono fornire informazioni relative ai cambiamenti. Le misure a favore del settore forestale sono concepite ed attuate sulla base di informazioni ed esperienze acquisite nell'arco di 100-150 anni attraverso l'attuazione di modelli di gestione forestale a cura delle università e degli enti forestali degli Stati membri.

68

Ai fini del principio di proporzionalità, il QCMV per il periodo 2007-2013 ha incluso una serie di indicatori comuni di prodotto che garantiscono l'aggregazione e il confronto dei dati tra i PSR e che si applicano alla grande maggioranza dei casi. Ove opportuno lo Stato membro può utilizzare indicatori supplementari per illustrare talune specificità.

I dati relativi all'indicatore «superficie sovvenzionata» attinente agli interventi preventivi saranno raccolti nel QCMV 2014-2020, colmando così la lacuna individuata nel QCMV 2007-2013.

69

Le osservazioni dimostrano che, data la complessità dei diversi interventi e la loro interrelazione, in molti casi non è utile disaggregare gli indicatori di risultato ad un livello di dettaglio eccessivo. Per tale motivo nel quadro di monitoraggio e valutazione per il periodo di programmazione 2014-2020 la Commissione ha scelto di valutare i risultati a livello di aspetto specifico.

70

Questo indicatore è uno degli elementi del sistema di valutazione. Il nuovo sistema di valutazione dovrebbe essere considerato nella sua totalità.

71

La Commissione ha riconosciuto che, nel contesto dei PSR, la valutazione intermedia apporta uno scarso valore aggiunto. Pertanto per il periodo di programmazione 2014-2020 è stato abolito l'obbligo di effettuare una valutazione intermedia.

72

Cfr. le risposte ai punti 69 e 71.

73

Anche se, in media, la superficie incendiata nell'Unione non è in aumento, spesso i danni da incendio registrati in un anno sono concentrati in un numero di paesi estremamente esiguo. Tali paesi variano di anno in anno (ad esempio Portogallo e Spagna nel 2003, Portogallo nel 2005, Italia e Grecia nel 2007, Spagna nel 2012 ecc.). Ogni anno specifiche regioni possono essere soggette ad un pericolo estremo di incendio per via di condizioni meteorologiche locali di calore e siccità unite a forti venti. È pertanto possibile che, in determinati anni, specifici paesi siano confrontati ad incendi di estrema gravità, causati da condizioni meteorologiche prevalentemente favorevoli agli incendi nelle zone del bacino del Mediterraneo o in altre regioni europee.

A livello degli Stati membri, il diverso andamento osservato è spesso dovuto a condizioni estreme favorevoli agli incendi che si sono verificate in determinati anni dei periodi esaminati, come si evince analizzando i dati annuali rispetto agli indici di pericolo di incendio determinato dalle condizioni meteorologiche⁸.

74

La Commissione ritiene che sia stata acquisita una notevole esperienza in relazione alla natura degli interventi preventivi, compresa l'acquisizione di dati relativi all'efficienza e all'efficacia per area interessata dai programmi. Negli ultimi 20 anni i fondi UE hanno permesso di finanziare una serie di progetti e programmi di prevenzione delle calamità a favore delle foreste e sono stati realizzati vari studi e progetti di ricerca.

⁸ San-Miguel-Ayanz, J., Moreno, J.M., Camia, A. (2013) *Analysis of large fires in European Mediterranean landscapes: Lessons learned and perspectives. Forest Ecology and Management*, 294, pagg. 11-22

Conclusioni e raccomandazioni

76

La Commissione ritiene che, in generale, gli interventi preventivi nel settore delle foreste abbiano contribuito positivamente al raggiungimento degli obiettivi dei programmi di sviluppo rurale. Sono stati ottenuti risultati concreti e il numero degli incendi è diminuito. Inoltre gli insegnamenti tratti sono applicati in relazione al periodo 2014-2020, soprattutto per quanto riguarda la portata della misura e il miglioramento degli orientamenti.

78

Il regolamento sullo sviluppo rurale⁹ stabilisce che le misure di prevenzione degli incendi boschivi dovrebbero essere mirate alle zone classificate ad alto o medio rischio d'incendio dai piani di protezione degli Stati membri. Questi piani di protezione delle foreste e i programmi forestali adottati dagli Stati membri a livello nazionale o regionale, o altri strumenti equivalenti, hanno fornito una base adeguata per la focalizzazione degli interventi e l'attribuzione delle priorità nella fase di selezione.

La Commissione ha analizzato la situazione del settore forestale, compresi gli aspetti relativi alla prevenzione e al monitoraggio, nel documento di lavoro dei servizi della Commissione del 2005 allegato alla comunicazione sull'attuazione della strategia forestale dell'Unione. In base al regolamento sullo sviluppo rurale, le misure a favore del settore forestale dovrebbero contribuire all'attuazione della strategia forestale comunitaria, che riguarda gli aspetti economici, ambientali e sociali della gestione forestale sostenibile.

⁹ Regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio.

Per quanto riguarda il nuovo periodo di programmazione, la Commissione ha analizzato la situazione del settore forestale nel documento di lavoro dei servizi della Commissione del 2013, allegato alla comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni dal titolo «Una nuova strategia forestale dell'Unione europea: per le foreste e il settore forestale»¹⁰.

Raccomandazione 1, Gli Stati membri dovrebbero, secondo trattino

La Commissione ritiene che le aree forestali Natura 2000 rappresentino un patrimonio prezioso dal punto di vista ambientale e producano vari importanti servizi ecosistemici. Inoltre diverse disposizioni di Natura 2000 si applicano all'intera superficie forestale dell'UE, sia all'interno sia all'esterno dei siti Natura 2000 e, a tale riguardo, è molto importante anche il ruolo svolto dalle foreste che non sono comprese nella rete Natura 2000.

Raccomandazione 1, La Commissione dovrebbe, primo trattino

La Commissione sta provvedendo ad attuare la raccomandazione.

La necessità di una descrizione adeguata degli interventi preventivi è prevista nella sezione dedicata all'analisi delle esigenze contenuta nella strategia del PSR 2014-2020 e, in alcuni casi, anche a livello di accordi di partenariato.

La Commissione esamina i PSR presentati e verifica la logica d'intervento e il bisogno di interventi preventivi durante il periodo di approvazione dei programmi e chiede che gli interventi preventivi si basino sul piano di protezione della zona interessata.

¹⁰ COM(2013) 659 final: http://ec.europa.eu/agriculture/forest/strategy/index_en.htm

Raccomandazione 1, La Commissione dovrebbe, secondo trattino

La Commissione accetta la raccomandazione.

La Commissione provvederà ad esaminare, insieme alle autorità nazionali competenti, la possibilità di un adeguato livello di intervento nel campo dei criteri di base comuni per classificare le aree forestali in zone a basso, medio e alto rischio di incendio.

79

Nell'ambito delle pratiche di gestione forestale sostenibile, le strade forestali (al pari di altri investimenti) costruite principalmente ai fini della prevenzione degli incendi possono essere utilizzate anche per prevenire altri rischi, per l'esecuzione di lavori di riparazione e ripristino nonché a fini ricreativi o economici. La creazione di una rete adeguata di strade forestali contribuisce non soltanto ad una migliore protezione delle foreste contro gli incendi ma anche ad una valutazione economica sostenibile delle risorse forestali in molte regioni. Spesso tali interventi sono necessari per evitare che le aree forestali diventino prive di interesse sul piano socioeconomico e finiscano per essere abbandonate, con un conseguente aumento del rischio di incendi.

Per quanto riguarda il nuovo periodo di programmazione, sono state predisposte schede orientative allo scopo di garantire che gli Stati membri/le regioni utilizzino correttamente la misura. Inoltre gli Stati membri/le regioni dovranno precisare meglio le proprie esigenze e motivazioni qualora intendano aumentare la densità delle proprie reti stradali.

Raccomandazione 2, Gli Stati membri dovrebbero, primo trattino

La Commissione osserva che il nuovo regolamento sullo sviluppo rurale comprende una misura rivista concernente la protezione e la ricostituzione del potenziale forestale. La nuova misura può fornire un sostegno alla prevenzione di danni a foreste causati da incendi, calamità naturali ed eventi catastrofici e alla ricostituzione del potenziale forestale e può inoltre fornire un sostegno per interventi di prevenzione delle fitopatie e delle infestazioni parassitarie, a condizione che il rischio di calamità sia giustificato da fondate prove scientifiche e riconosciuto da organismi scientifici pubblici.

Raccomandazione 2, Gli Stati membri dovrebbero, terzo trattino

Per quanto riguarda gli interventi che beneficiano del sostegno, è già disponibile una serie di misure di salvaguardia ambientale. Ad esempio nell'ambito di Natura 2000 il regime di tutela di cui all'articolo 6, paragrafi 2 e 3, della direttiva Habitat garantisce che sia evitato un significativo degrado di tali zone. In altre aree anche le valutazioni dell'impatto ambientale contribuiranno a impedire effetti contrari sull'ambiente. Infine per tutti gli interventi che dovranno essere cofinanziati tramite i fondi dell'UE, le autorità nazionali competenti potrebbero subordinare il cofinanziamento dell'UE alla presentazione di un certificato di buona prassi ambientale o di gestione forestale sostenibile.

Nel nuovo periodo di programmazione le prestazioni ambientali dei beneficiari costituiscono una considerazione essenziale per l'attuazione delle varie misure.

Raccomandazione 2, La Commissione dovrebbe, primo trattino

La Commissione sta provvedendo ad attuare la raccomandazione.

La Commissione svolge audit di conformità negli Stati membri al fine di verificare che le spese sostenute siano conformi alle norme. Qualora, durante l'audit, siano individuate carenze, si applicano rettifiche finanziarie.

Le misure e gli organismi pagatori da sottoporre a audit sono determinati in base ad un'analisi dei rischi. L'importanza finanziaria svolge un ruolo determinante nella quantificazione dell'esposizione al rischio. In altri termini una zona in cui la spesa è elevata ha maggiori probabilità di essere classificata come zona ad alto rischio e di essere sottoposta a audit. La misura 226 è stata oggetto di audit nel 2014 e lo sarà nel 2015.

Raccomandazione 2, La Commissione dovrebbe, secondo trattino

La Commissione sta attuando la raccomandazione attraverso il quadro giuridico per i PSR e ulteriori orientamenti.

La nuova misura riguarda una più ampia gamma di rischi e di danni. Per il periodo 2014-2020 la scheda della misura, che costituisce un documento orientativo, comprende chiarimenti e requisiti dettagliati e come tale può essere di ausilio allo Stato membro nella corretta elaborazione della misura.

Si è attirata l'attenzione degli Stati membri/delle regioni sul fatto che, in caso di incertezze riguardo alla finalità degli interventi, esistono altre misure specificamente finalizzate a incrementare il valore economico delle foreste.

80

Nel quadro della gestione concorrente, la Commissione adotta i programmi di sviluppo rurale nazionali o regionali, mentre spetta agli Stati membri e alle rispettive autorità di gestione attuare i programmi e garantire l'efficienza del sostegno e la sua efficacia in rapporto ai costi.

Per quanto riguarda il ricorso a lavori manuali in luogo dei macchinari, talvolta tali scelte possono essere legate alle caratteristiche del terreno (orografia, aspetti ambientali ecc.) e dovrebbero essere valutate in un contesto più ampio di sviluppo rurale.

Raccomandazione 3, Gli Stati membri dovrebbero, primo trattino

La Commissione osserva che, quando nei programmi sono applicati costi standard, gli Stati membri/le regioni garantiscono che tali elementi siano pre-determinati in base a parametri esatti e adeguati e mediante un calcolo giusto, equo e verificabile. Dovrebbe essere designato un organismo indipendente che effettui i calcoli di tutti i costi standard o che confermi l'adeguatezza degli stessi.

Raccomandazione 3, Gli Stati membri dovrebbero, secondo trattino

È attualmente in fase di elaborazione e di discussione con gli Stati membri un documento di orientamento relativo ai controlli e alle sanzioni nel settore dello sviluppo rurale. L'allegato I di tale documento contiene una lista di controllo di cui gli Stati membri potranno avvalersi per valutare la ragionevolezza dei costi.

81

È necessario creare un sapiente equilibrio tra i costi dell'attività di monitoraggio e valutazione e i relativi vantaggi potenziali. In particolare quando si tratta di misurare l'efficacia degli interventi preventivi è difficile stabilire il nesso di causalità. Inoltre l'efficacia di particolari interventi nel settore forestale può essere valutata soltanto dopo vari anni o addirittura decenni.

Per quanto riguarda il periodo 2014-2020, sono stati introdotti miglioramenti. Ad esempio nel QCMV saranno raccolti dati relativi al nuovo indicatore «superficie sovvenzionata» per gli interventi preventivi. Inoltre al fine di ottenere risultati di valutazione utili, è prevista per il 2019 una relazione annuale migliorata sull'attuazione. Nel quadro di tale relazione sarà condotta una valutazione del PSR e saranno forniti i primi risultati sull'efficienza del programma.

Raccomandazione 4, La Commissione dovrebbe

La Commissione accetta la raccomandazione.

Sono già stati introdotti alcuni adeguamenti: ad esempio i dati relativi all'indicatore «superficie sovvenzionata» attinente agli interventi preventivi saranno raccolti nel QCMV 2014-2020, colmando così la lacuna individuata nel QCMV 2007-2013.

Inoltre affinché la valutazione produca risultati utili, è prevista per il 2019 una relazione annuale migliorata sull'attuazione. Tale relazione fornisce una valutazione dei risultati del programma e, ove possibile, una valutazione degli impatti.

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).

Nel periodo di programmazione 2007-2013, il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) ha fornito sostegno finanziario per la ricostituzione del potenziale forestale danneggiato da calamità naturali e da incendi, nonché per la realizzazione di interventi preventivi. In seguito all'audit, la Corte conclude che il sostegno non è stato gestito in modo sufficientemente buono e che la Commissione e gli Stati membri non sono in grado di dimostrare che i risultati previsti sono stati raggiunti in modo efficace in rapporto ai costi.

Gli interventi preventivi non erano sufficientemente mirati. Gli auditor della Corte hanno rilevato interventi che non erano adatti al raggiungimento degli obiettivi della misura. L'efficacia degli interventi finanziati in rapporto ai costi non è stata garantita in maniera adeguata. Infine, gli strumenti di monitoraggio in uso non hanno permesso alla Commissione e agli Stati membri di valutare appropriatamente l'efficienza e l'efficacia della misura.



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA



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://ec.europa.eu/development/index_it.htm),
 - contattando uno dei centri Europa Direct (http://europa.eu/europadirect/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 richieste sono nelle maggior parte dei casi gratuite, con alcuni oneri in alcuni atenei o biblioteche e servizi pubblici online a pagamento.