



CORTE DEI CONTI  
EUROPEA

Relazione speciale n. 17

2013

**FINANZIAMENTI UE PER IL CLIMA  
NEL CONTESTO DEGLI AIUTI ESTERNI**

IT





Relazione speciale n. 17 // 2013

# FINANZIAMENTI UE PER IL CLIMA NEL CONTESTO DEGLI AIUTI ESTERNI

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

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

Tel. +352 4398-1  
Fax +352 4398-46410  
E-mail: [eca-info@eca.europa.eu](mailto:eca-info@eca.europa.eu)  
Internet: <http://eca.europa.eu>

Relazione speciale n. 17 // 2013

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

Una scheda catalografica figura alla fine del volume.  
Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2014

ISBN 978-92-9241-596-9  
doi:10.2865/20026

© Unione europea, 2014  
Riproduzione autorizzata con citazione della fonte.

*Printed in Luxembourg*

# INDICE

## Paragrafi

### ABBREVIAZIONI E ACRONIMI

I-VI	<b>SINTESI</b>
1-14	<b>INTRODUZIONE</b>
1-2	<b>LE SFIDE DEL CAMBIAMENTO CLIMATICO</b>
3-6	<b>AGENDA INTERNAZIONALE SUL CAMBIAMENTO CLIMATICO E SUI FINANZIAMENTI PER IL CLIMA</b>
7-9	<b>LA POLITICA DELL'UE IN MATERIA DI FINANZIAMENTI PER IL CLIMA NEL CONTESTO DEGLI AIUTI ESTERNI</b>
10-14	<b>FINANZIAMENTI PER IL CLIMA DELL'UE E DEGLI STATI MEMBRI NEL CONTESTO DEGLI AIUTI ESTERNI</b>
15-16	<b>ESTENSIONE E APPROCCIO DELL'AUDIT</b>
17-64	<b>OSSERVAZIONI</b>
17-25	<b>LA COMMISSIONE HA GESTITO ADEGUATAMENTE GLI AIUTI PER IL CLIMA FINANZIATI MEDIANTE IL BILANCIO DELL'UE E IL FES</b>
18-20	LA COMMISSIONE HA ACCRESCIUTO LA PRIORITÀ ACCORDATA AI FINANZIAMENTI PER IL CLIMA
21-25	LA COMMISSIONE HA ADEGUATO I FINANZIAMENTI PER IL CLIMA ALLE CIRCOSTANZE SPECIFICHE DEI PAESI PARTNER
26-64	<b>IL COORDINAMENTO TRA LA COMMISSIONE E GLI STATI MEMBRI PER AIUTARE I PAESI IN VIA DI SVILUPPO A CONTRASTARE IL CAMBIAMENTO CLIMATICO È INADEGUATO</b>
28-39	IL COORDINAMENTO DEI PROGRAMMI DELL'UE E DEI PROGRAMMI NAZIONALI DEGLI STATI MEMBRI DEVE ESSERE MIGLIORATO
40-41	LA COMMISSIONE E GLI STATI MEMBRI NON HANNO CONCORDATO LA MODALITÀ DI AUMENTO PROGRESSIVO DEI FINANZIAMENTI PER IL CLIMA A LUNGO TERMINE
42-51	UN EFFICACE SISTEMA DI MONITORAGGIO, RENDICONTAZIONE E VERIFICA NON È STATO ANCORA POSTO IN ESSERE
52-55	NON È CHIARO IN CHE MISURA SIA STATO RISPETTATO L'IMPEGNO DELL'INIZIATIVA FSF
56-64	LA COMMISSIONE E GLI STATI MEMBRI NON HANNO AGITO CONGIUNTAMENTE PER RIDURRE LA FRAMMENTAZIONE DEI FINANZIAMENTI PER IL CLIMA

**65-69 CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI**

- ALLEGATO I — PAESI MENO SVILUPPATI, PICCOLI STATI INSULARI IN VIA DI SVILUPPO E AFRICA**
- ALLEGATO II — FINANZIAMENTI PER IL CLIMA DI EUROPEAID NEL PERIODO 2003-2012**
- ALLEGATO III — FONDI RELATIVI AL CAMBIAMENTO CLIMATICO NELL'AMBITO DELLE RISORSE FINANZIARIE DELLA CE IN FAVORE DEI PAESI IN VIA DI SVILUPPO (2007-2013)**
- ALLEGATO IV — METODOLOGIA DELL'AUDIT E RACCOLTA DEGLI ELEMENTI PROBATORI**
- ALLEGATO V — PRINCIPALI FONTI POTENZIALI DI ENTRATE INDIVIDUATE DALLA COMMISSIONE PER ACCRESCERE I FINANZIAMENTI PER IL CLIMA**
- ALLEGATO VI — DEFINIZIONI UTILIZZATE PER RISORSE «NUOVE E AGGIUNTIVE» DALLA COMMISSIONE E DA QUATTRO STATI MEMBRI DELL'UE SELEZIONATI AI FINI DELL'AUDIT**

**RISPOSTE DELLA COMMISSIONE E DEL SEAE**

# ABBREVIAZIONI E ACRONIMI

**ACP:** Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico

**AMCC:** Alleanza mondiale contro il cambiamento climatico

**APS:** Aiuto pubblico allo sviluppo

**CCW:** Sportello per il cambiamento climatico (*Climate Change Window*)

**COP:** Conferenza delle Parti (*Conference of Parties*)

**CTF:** Fondo per le tecnologie pulite (*Clean Technology Fund*)

**DCI:** Strumento di cooperazione allo sviluppo (*Development Cooperation Instrument*)

**Dipecho:** Programma di preparazione alle catastrofi di ECHO (*Disaster Preparedness Programme of ECHO*)

**DRR (RRC):** Riduzione del rischio di catastrofi (*Disaster Risk Reduction*)

**ECHO:** Direzione generale per gli Aiuti umanitari e la protezione civile

**EFC:** Comitato economico e finanziario (*Economic and Financial Committee*)

**ENPI:** Strumento europeo di vicinato e partenariato (*European Neighbourhood and Partnership Instrument*)

**ENRTP:** Programma tematico per l'ambiente e la gestione sostenibile delle risorse naturali, compresa l'energia (*Thematic Programme for Environment and Sustainable Management of Natural Resources including Energy*)

**EPC:** Comitato di politica economica (*Economic Policy Committ*)

**ETS:** Sistema di scambio delle quote di emissioni (*Emissions Trading System*)

**FCPF:** Fondo di partenariato per il carbonio forestale (*Forest Carbon Partnership Facility*)

**FES:** Fondo europeo di sviluppo

**FLEGT:** Applicazione delle normative, governance e commercio nel settore forestale (*Forest Law Enforcement, Governance and Trade Programme*)

**FMI:** Fondo monetario internazionale

**FSF:** Finanziamento rapido (*Fast Start Finance*)

**FTI:** Iniziativa «fast track»

**GCF:** Fondo verde per il clima (*Green Climate Fund*)

**Geeref:** Fondo globale per l'efficienza energetica e le energie rinnovabili (*Global Energy Efficiency and Renewable Energy Fund*)

**GEF:** Fondo mondiale per l'ambiente (*Global Environment Facility*)

**GFDRR:** Fondo di finanziamento globale per la riduzione delle catastrofi e la ripresa (*Global Facility for Disaster Reduction and Recovery*)

**MMR:** Meccanismo di monitoraggio e comunicazione delle emissioni di gas a effetto serra (*Mechanism for monitoring and reporting greenhouse gas emissions*)

**MRV:** Misurazione, rendicontazione e verifica

**OCSE:** Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico

**ONG:** Organizzazione non governativa

**PMS:** Paese meno sviluppato

**QFP:** Quadro finanziario pluriennale

**REDD:** Riduzione delle emissioni da deforestazione e degrado delle foreste (*Reducing Emissions from Deforestation and forest Degradation*)

**SEAE:** Servizio europeo per l'azione esterna

**SIDS:** Piccoli Stati insulari in via di sviluppo (*Small Island Developing States*)

**UNDP:** Programma di sviluppo delle Nazioni Unite (*United Nations Development Programme*)

**UNEP:** Programma per l'ambiente delle Nazioni Unite (*United Nations Environment Programme*)

**UNFCCC:** Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (*United Nations Framework Convention on Climate Change*)

**USD:** Dollaro statunitense



# SINTESI

## I.

Il cambiamento climatico rappresenta una delle principali minacce ambientali, sociali ed economiche che affliggono il pianeta. Milioni di persone nei paesi in via di sviluppo potrebbero vedersi costrette a una situazione di indigenza provocata dal cambiamento climatico, che rappresenta una grave minaccia sia per lo sviluppo economico che per il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo del millennio. I paesi sviluppati si sono impegnati a rafforzare il loro sostegno per prestare assistenza ai paesi in via di sviluppo nei loro sforzi di adattamento al cambiamento climatico e di attenuazione del relativo impatto. Collettivamente, l'Unione europea (UE) e i suoi Stati membri sono i principali erogatori dei finanziamenti per il clima nei paesi in via di sviluppo.

## II.

La Corte ha sottoposto ad audit l'erogazione dei finanziamenti UE per il clima destinati ai paesi in via di sviluppo e ha esaminato se la Commissione abbia gestito adeguatamente la spesa relativa al clima finanziata dal bilancio dell'UE e dal Fondo europeo di sviluppo (FES). La Corte ha altresì esaminato se la Commissione abbia intrapreso le misure del caso per promuovere il coordinamento con gli Stati membri dell'UE in materia di finanziamenti per il clima destinati ai paesi in via di sviluppo, e se tale coordinamento sia stato adeguato.

## III.

In relazione alla gestione degli aiuti legati al clima finanziati con il bilancio dell'UE e le risorse del FES, l'operato della Commissione risulta soddisfacente. In conformità agli impegni assunti sul piano strategico, la Commissione ha costantemente aumentato la spesa legata al clima finanziata con il bilancio dell'UE e le risorse del FES, concentrandosi sulle opportune priorità e adeguando i propri programmi alle circostanze specifiche di ciascun paese partner.

## SINTESI

### IV.

Il coordinamento tra la Commissione e gli Stati membri in materia di finanziamenti per il clima a favore dei paesi in via di sviluppo è inadeguato. In alcuni ambiti, la Commissione non ha esercitato un sufficiente ruolo di guida e gli Stati membri sono stati poco ricettivi ad alcune sue iniziative. Ulteriori sforzi significativi si rivelano necessari per garantire la complementarità tra i programmi dell'UE e degli Stati membri relativi a determinati paesi. La Commissione e gli Stati membri non hanno concordato come mantenere l'impegno di aumentare progressivamente i finanziamenti per il clima entro il 2020. Non è stato ancora istituito un solido sistema di monitoraggio, rendicontazione e verifica che fornisca informazioni esaustive e affidabili sulla spesa legata al clima della Commissione e degli Stati membri per monitorare il rispetto degli impegni assunti, e la misura in cui è stato rispettato l'impegno dei finanziamenti FSF non è chiara. Nessun tentativo è stato effettuato per ridurre la proliferazione dei finanziamenti per il clima. È necessario che la Commissione e gli Stati membri rafforzino in misura significativa il coordinamento al fine di prevenire e combattere la corruzione.

### V.

La Corte conclude che la Commissione ha gestito bene la spesa dell'UE legata al clima a carico del bilancio dell'UE e del FES. Tuttavia, affinché l'UE renda ottimale il suo impatto a livello internazionale, sarebbe opportuno migliorare considerevolmente il coordinamento tra la Commissione e gli Stati membri in materia di finanziamenti per il clima destinati ai paesi in via di sviluppo.

### VI.

La Corte formula le seguenti raccomandazioni:

- a) la Commissione dovrebbe:
  - proporre un calendario per l'aumento progressivo dei finanziamenti per il clima in vista dell'obiettivo per il 2020 definito nell'accordo di Copenaghen;
  - chiedere all'Alleanza mondiale contro il cambiamento climatico (AMCC) di effettuare una valutazione indipendente;
- b) La Commissione e il SEAE dovrebbero:
  - riferire su come viene attuato, nell'ambito degli aiuti allo sviluppo, l'obiettivo di spesa del 20 % del bilancio dell'UE e del FES nel periodo 2014-2020 per le azioni per il clima;
- c) la Commissione e gli Stati membri dovrebbero:
  - nel quadro della normativa sul meccanismo di monitoraggio (MMR), concordare norme comuni per il monitoraggio, la rendicontazione e la verifica dei finanziamenti per il clima a favore dei paesi in via di sviluppo;
  - intensificare la loro cooperazione per l'attuazione del Codice di condotta dell'UE in materia di divisione dei compiti nell'ambito dei finanziamenti per il clima.

# INTRODUZIONE

## LE SFIDE DEL CAMBIAMENTO CLIMATICO

1. È ampiamente riconosciuto che l'attività umana esercita un'influenza sempre più negativa sul clima della Terra attraverso l'uso di combustibili fossili, la deforestazione e l'allevamento. Le temperature medie globali sono in aumento e fenomeni meteorologici estremi come uragani, inondazioni e siccità stanno diventando sempre più frequenti. Il cambiamento climatico provoca ripercussioni dirette sulla salute umana, sulla vita e sul sostentamento e indirette sulla sicurezza alimentare e sulla sostenibilità delle economie basate sulle risorse naturali.
2. La Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC) rileva che il cambiamento climatico è suscettibile di pregiudicare lo sviluppo sostenibile, di aumentare la povertà e ritardare o impedire la realizzazione degli obiettivi di sviluppo del millennio<sup>1</sup>. Molti paesi in via di sviluppo sono vulnerabili ai cambiamenti climatici: spesso mancano di risorse sufficienti per far fronte alle minacce incalzanti a danno di risorse idriche, energia, suolo, foreste, zone umide, fauna e flora selvatica e stock ittici, da cui dipendono direttamente per il loro sostentamento.

<sup>1</sup> UNFCCC, *Climate Change: Impacts, vulnerabilities and adaptation in developing countries*, 2007, pag. 42.

## AGENDA INTERNAZIONALE SUL CAMBIAMENTO CLIMATICO E SUI FINANZIAMENTI PER IL CLIMA

3. L'UNFCCC rappresenta il forum mondiale per un'azione internazionale concertata per attenuare il cambiamento climatico e adattarsi al suo impatto. Un principio fondamentale dell'UNFCCC è quello della «responsabilità comune ma differenziata»: i paesi sviluppati dovrebbero assumere un ruolo guida nella lotta al cambiamento climatico e sostenere i paesi in via di sviluppo nei loro sforzi di adattamento e attenuazione, in quanto questi ultimi, pur contribuendo in misura minore all'accumulo di gas a effetto serra nell'atmosfera, risulteranno i più colpiti. In altre parole, vige il principio «chi inquina paga».
4. Dal 1995 le parti aderenti all'UNFCCC si riuniscono ogni anno per valutare i progressi compiuti nel far fronte al cambiamento climatico. Tali riunioni sono note come COP o Conferenze delle parti. Le COP più recenti si sono svolte a Doha nel novembre 2012 (COP 18) e a Varsavia nel novembre 2013 (COP 19).

- 5.** In occasione della COP 15 (Copenaghen 2009), i paesi sviluppati sono giunti a un accordo volontario (l'accordo di Copenaghen) riguardo allo stanziamento di finanziamenti «nuovi e aggiuntivi» per sostenere i paesi in via di sviluppo ad affrontare le sfide poste dal cambiamento climatico, attraverso l'attenuazione, l'adattamento, lo sviluppo e il trasferimento di tecnologie, nonché mediante azioni dirette al rafforzamento delle capacità. L'accordo comprendeva:
- a) un impegno di breve termine, denominato «finanziamento rapido» (FSF), di circa 30 miliardi di dollari per il periodo 2010-2012. Il finanziamento FSF si propone di aiutare i paesi in via di sviluppo ad attuare un'azione urgente e immediata per affrontare il cambiamento climatico e consentire loro di assorbire una maggiore quantità di finanziamenti nel più lungo termine;
  - b) un impegno a più lungo termine per aumentare a 100 miliardi di dollari all'anno entro il 2020 la dotazione finanziaria per il clima proveniente da vari fondi, pubblici e privati, bilaterali e multilaterali, compresi i fondi innovativi.
- 6.** La COP 16 (Cancún 2010) si è basata sull'accordo di Copenaghen approvando l'istituzione di un Fondo verde per il clima (GCF) globale per erogare la maggior parte di questi fondi. La COP 16 ha ribadito gli impegni precedentemente assunti secondo cui i finanziamenti per l'adattamento al cambiamento climatico rappresentano una priorità per i paesi in via di sviluppo più vulnerabili, ossia i paesi meno sviluppati (PMS), i piccoli Stati insulari in via di sviluppo (SIDS) e l'Africa (cfr. *allegato I*).

## LA POLITICA DELL'UE IN MATERIA DI FINANZIAMENTI PER IL CLIMA NEL CONTESTO DEGLI AIUTI ESTERNI

- 7.** La politica dell'UE in materia di cambiamento climatico per i paesi in via di sviluppo risale al 2003<sup>2</sup>. La politica è stata poi aggiornata per includere e mettere in evidenza taluni ambiti, in particolare l'adattamento<sup>3</sup> (2004), la riduzione del rischio di catastrofi<sup>4</sup> (2009) e il sostegno allo sviluppo di capacità e al trasferimento di tecnologie nei settori dell'agricoltura e dell'energia sostenibile, nonché l'adattamento al cambiamento climatico e le strategie di attenuazione<sup>5</sup> (2011).

<sup>2</sup> COM(2003) 85 def. dell'11 marzo 2003.

<sup>3</sup> Conclusioni n. 15164/04 del Consiglio, del 24 novembre 2004, «I cambiamenti climatici nel contesto della cooperazione allo sviluppo» (<http://consilium.europa.eu>).

<sup>4</sup> COM(2009) 84 def. del 23 febbraio 2009.

<sup>5</sup> COM(2011) 637 def. del 13 ottobre 2011.

- 8.** Il cambiamento climatico costituisce una priorità importante della politica estera dell'UE. Nel loro documento congiunto del 2011, il SEAE e la Commissione hanno attirato l'attenzione sulle importanti conseguenze del cambiamento climatico sulla sicurezza. Nel documento viene inoltre riconosciuto il ruolo importante che l'Alto rappresentante, la Commissione e il SEAE possono svolgere collaborando con gli Stati membri sulla diplomazia in materia di clima e viene incoraggiata la programmazione congiunta degli aiuti volta a ottimizzare le sinergie e a evitare duplicazioni<sup>6</sup>. Nel 2003, il Consiglio ha istituito una rete UE della «diplomazia verde» e ha invocato un'«agenda (della diplomazia climatica dell'UE) più proattiva e mirata, intesa a massimizzare (gli) sforzi collettivi e a rafforzare ulteriormente la voce dell'UE in materia di clima a livello internazionale»<sup>7</sup>.
- 9.** L'UE e gli Stati membri condividono la responsabilità di coordinare gli aiuti allo sviluppo. L'articolo 210 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea stabilisce che ciò è inteso a «promuovere la complementarità e l'efficacia delle azioni» e che la Commissione «può prendere qualsiasi iniziativa» utile a tale scopo<sup>8</sup>. Onde garantire tale coordinamento, la Commissione ha sottoscritto la dichiarazione di Parigi sull'efficacia degli aiuti (2005) e il Consiglio ha adottato il consenso europeo in materia di sviluppo (2006): l'Unione europea e i suoi Stati membri si sono impegnati a promuovere un miglior coordinamento dei donatori e una migliore complementarità, e dovrebbero assumere un ruolo di primo piano nell'attuazione della dichiarazione di Parigi. Nel 2008, la Commissione e gli Stati membri hanno lanciato l'iniziativa «fast track» (FTI) dell'UE sulla divisione dei compiti per migliorare l'efficacia degli aiuti attuando il «Codice di condotta dell'UE in materia di divisione dei compiti»<sup>9</sup>.

## FINANZIAMENTI PER IL CLIMA DELL'UE E DEGLI STATI MEMBRI NEL CONTESTO DEGLI AIUTI ESTERNI

- 10.** L'UE e i suoi Stati membri si sono impegnati a contribuire all'iniziativa FSF stanziando 7,2 miliardi di euro (10 miliardi di dollari) (cfr. paragrafo 5), ripartendo equamente la dotazione tra le misure di adattamento e le misure di attenuazione, come disposto dall'accordo di Cancún. La quota dell'impegno complessivo della Commissione era pari a 150 milioni di euro per il periodo 2010-2012.
- 11.** L'impegno a più lungo termine dell'accordo di Copenaghen prevedeva la mobilitazione di 100 miliardi di dollari l'anno entro il 2020, ma la relativa ripartizione tra i paesi sviluppati non è stata stabilita. La Commissione stima, tuttavia, che la quota di questo impegno complessivo dell'UE e degli Stati membri si attesti tra il 29 % e il 38 % del totale (ossia tra 22 e 29 miliardi di euro)<sup>10</sup>.

<sup>6</sup> [http://eeas.europa.eu/environment/docs/2011\\_joint\\_paper\\_euclimate\\_diplomacy\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/environment/docs/2011_joint_paper_euclimate_diplomacy_en.pdf)

<sup>7</sup> [http://consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/EN/foraff/137587.pdf](http://consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/137587.pdf)

<sup>8</sup> L'articolo 210, paragrafo 1, recita: «Per favorire la complementarità e l'efficacia delle azioni, l'Unione e gli Stati membri coordinano le rispettive politiche in materia di cooperazione allo sviluppo e si concertano sui rispettivi programmi di aiuto, anche nelle organizzazioni internazionali e in occasione di conferenze internazionali. Essi possono intraprendere azioni congiunte. Gli Stati membri contribuiscono, se necessario, all'attuazione dei programmi di aiuto dell'Unione». L'articolo 210, paragrafo 2, recita: «La Commissione può prendere qualsiasi iniziativa utile a promuovere il coordinamento di cui al paragrafo 1».

<sup>9</sup> Consiglio dei Rappresentanti dei governi del 15 maggio 2007, documento n. 9558/07.

<sup>10</sup> SEC(2011) 487 final dell'8 aprile 2011, pag. 18. ([http://ec.europa.eu/economy\\_finance/articles/financial\\_operations/pdf/sec\\_2011\\_487\\_final\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/financial_operations/pdf/sec_2011_487_final_en.pdf)).

- 12.** La Commissione eroga i finanziamenti per il clima nel contesto degli aiuti esterni mediante il bilancio dell'UE e il Fondo europeo di sviluppo (FES). Nel periodo 2003-2012 EuropeAid ha impegnato all'incirca 4 650 milioni di euro in materia di clima ed ECHO ha stanziato 155 milioni di euro per finanziare la preparazione alle catastrofi dovute al clima. Si veda l'**allegato II** per ulteriori dettagli.
- 13.** I finanziamenti per il clima della Commissione sono forniti nell'ambito di programmi tematici<sup>11</sup> e di programmi geografici. Essi sono erogati principalmente attraverso programmi bilaterali con i paesi partner e le organizzazioni regionali. L'**allegato III** fornisce una panoramica di questi canali di erogazione.
- 14.** Il sostegno all'adattamento si propone di aiutare i paesi partner a rafforzare la capacità di reazione agli effetti negativi del cambiamento climatico. I programmi sono incentrati sulla protezione delle infrastrutture, dell'industria e dell'agricoltura dal cambiamento dei modelli meteorologici e dall'innalzamento del livello del mare, nonché sugli investimenti nella gestione delle acque e nelle colture resistenti alla siccità. Il sostegno all'attenuazione mira ad accelerare la transizione verso un'economia globale a basse emissioni di carbonio. I programmi si concentrano sullo sviluppo di tecnologie energetiche pulite, sull'efficienza energetica e sulla riduzione delle emissioni di gas a effetto serra attraverso la gestione sostenibile e la conservazione delle foreste e degli stock di carbonio.

<sup>11</sup> Principalmente, il programma tematico per l'ambiente e la gestione sostenibile delle risorse naturali, compresa l'energia (ENRTP) e il programma tematico per la sicurezza alimentare (FSTP).

## ESTENSIONE E APPROCCIO DELL'AUDIT

- 15.** Il presente audit prende in esame l'erogazione dei finanziamenti UE per il clima destinati ai paesi in via di sviluppo. La relazione verte sui due quesiti seguenti:
- a) La Commissione ha gestito adeguatamente gli aiuti per il clima finanziati mediante il bilancio dell'UE e il FES?
  - b) La Commissione ha adottato le misure appropriate per promuovere il coordinamento con gli Stati membri dell'UE in materia di finanziamenti per il clima a favore dei paesi in via di sviluppo, e tale coordinamento è stato adeguato?
- 16.** L'audit si è focalizzato sulle iniziative di finanziamento riguardanti il cambiamento climatico promosse dalla Commissione e adottate nel periodo 2007-2013, con un impatto previsto fino al 2020. L'audit ha riguardato esami documentali dei programmi svolti in sede e in sedici paesi e due regioni, e colloqui e visite di audit in loco in quattro paesi: Bangladesh, Indonesia, Tanzania e Uganda. I criteri alla base dell'audit e le modalità di raccolta degli elementi probatori di audit sono descritti con maggiori dettagli nell'*allegato IV*.

## OSSERVAZIONI

### LA COMMISSIONE HA GESTITO ADEGUATAMENTE GLI AIUTI PER IL CLIMA FINANZIATI MEDIANTE IL BILANCIO DELL'UE E IL FES

- 17.** La presente sezione esamina se le risorse finanziarie stanziolate dalla Commissione per far fronte alle sfide del cambiamento climatico
- abbiano adeguatamente rispecchiato gli impegni delle politiche,
  - abbiano tenuto conto delle circostanze specifiche dei paesi e delle regioni partner.

### LA COMMISSIONE HA ACCRESCIUTO LA PRIORITÀ ACCORDATA AI FINANZIAMENTI PER IL CLIMA

- 18.** La Commissione ha aumentato costantemente nel corso del decennio conclusosi nel 2012 la spesa relativa al clima per i paesi in via di sviluppo a carico del bilancio generale dell'UE e del FES (cfr. **figura 1**), che ha incluso un contributo supplementare di 155 milioni di euro previsti nell'ambito dell'iniziativa FSF. Durante il periodo di programmazione 2007-2013, circa 3,7 miliardi di euro sono stati impegnati per i programmi legati al clima fino alla fine del 2012, vale a dire circa l'8 % del bilancio complessivo dell'UE e delle risorse del FES per lo sviluppo (cfr. **allegato II, tabella 1**).
- 19.** Per il periodo 2014-2020, il Consiglio europeo<sup>12</sup> ha deciso di destinare almeno il 20 % della spesa complessiva dell'UE alle azioni per il clima, in linea con la priorità strategica dell'UE di far fronte al cambiamento climatico. Questo obiettivo del 20 % è previsto nella proposta di regolamento che istituisce uno strumento per il finanziamento della cooperazione allo sviluppo (DCI) per il periodo 2014-2020<sup>13</sup>, nonché nelle istruzioni per l'undicesima programmazione del FES<sup>14</sup>. Supponendo che l'obiettivo del 20 % fosse applicato a tutti gli aiuti esterni, ciò rappresenterebbe un importo stimato di 11,6 miliardi di euro per il cambiamento climatico a titolo degli aiuti esterni, vale a dire un aumento pari a più del triplo rispetto all'importo impegnato nel periodo 2007-2013.
- 20.** L'attuazione di un impegno simile richiederà un notevole sforzo da parte della Commissione, del SEAE e dei paesi partner. Tuttavia, dalle discussioni con le delegazioni dell'UE nei quattro paesi visitati è emerso che la necessità di tener conto, in una programmazione futura, degli obiettivi relativi al cambiamento climatico non era stata sistematicamente contemplata: in Bangladesh, la delegazione non aveva previsto di conferire progressivamente priorità al cambiamento climatico nella strategia di cooperazione e nei programmi, contrariamente a quanto avveniva in Uganda e Tanzania<sup>15</sup>.

<sup>12</sup> Conclusioni del Consiglio europeo del 7/8 febbraio 2013 sul quadro finanziario pluriennale 2014-2020 (EUCO 37/13), paragrafo 10: «[...] Gli obiettivi dell'azione per il clima rappresenteranno almeno il 20 % della spesa dell'UE nel periodo 2014-2020 [...]».

<sup>13</sup> COM(2011) 840 def. del 7 dicembre 2011.

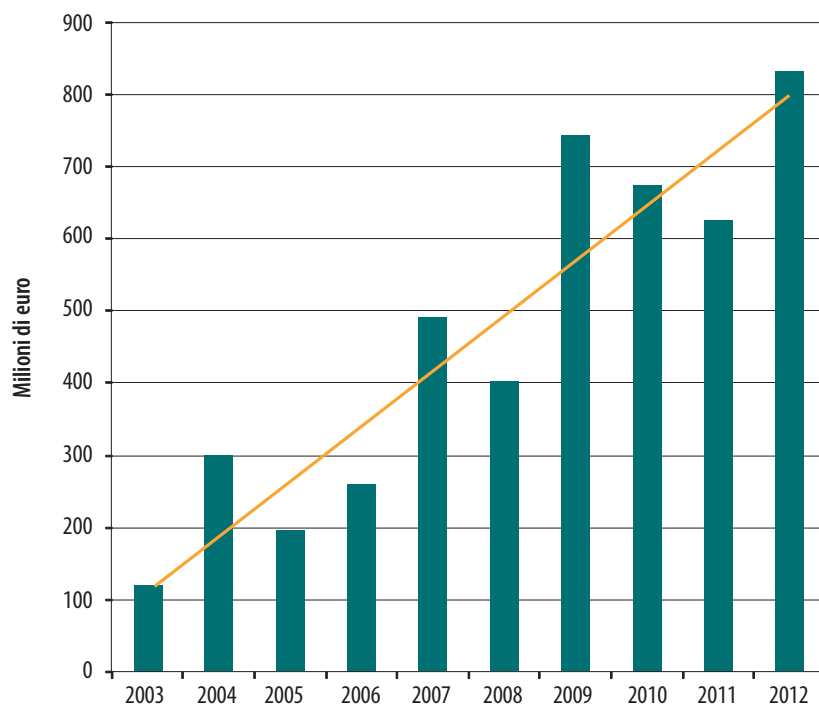
<sup>14</sup> «Instructions for the programming of the 11th EDF and the DCI 2014-2020» pubblicate dal SEAE e dalla Commissione europea, il 15 maggio 2012 (cfr. pag. 3, nota 2).

<sup>15</sup> L'Indonesia si annovera fra le 19 economie emergenti che beneficeranno dello strumento di partenariato istituito di recente e non sarà quindi più ammissibile agli aiuti bilaterali a titolo del DCI a partire dal 2014.



FIGURA 1

### IMPEGNI DI FINANZIAMENTO PER IL CLIMA DI EUROPEAID NEL PERIODO 2003-2012



Fonte: Commissione europea.

### LA COMMISSIONE HA ADEGUATO I FINANZIAMENTI PER IL CLIMA ALLE CIRCOSTANZE SPECIFICHE DEI PAESI PARTNER

21. Durante il periodo 2007-2013, gli orientamenti programmatici della Commissione richiedevano che venissero analizzati i rischi e le opportunità connessi ai cambiamenti climatici per ogni paese partner<sup>16</sup>. Nel 2009 ha pubblicato orientamenti destinati alle delegazioni dell'UE su come affrontare il cambiamento climatico in settori specifici<sup>17</sup>.
22. Come indicato nel paragrafo 6, l'accordo di Copenaghen e la COP 16 di Cancún hanno sottolineato la necessità di dare priorità alle misure di adattamento al cambiamento climatico, in particolare per quanto riguarda i PMS, i SIDS e i paesi africani<sup>18</sup>. Il Consiglio ha condiviso tali priorità, senza però fissare obiettivi quantificati specifici<sup>19</sup>. Ciononostante, gli impegni finanziari per il clima assunti dalla Commissione riflettono tali priorità.

<sup>16</sup> Profili ambientali nazionali e profili ambientali regionali.

<sup>17</sup> Sono stati adottati orientamenti volti ad «integrare» i temi ambientali e i cambiamenti climatici negli aiuti allo sviluppo. Sono stati inoltre emanati orientamenti per otto settori d'intervento: salute, infrastrutture, sviluppo agricolo e rurale, approvvigionamento energetico, istruzione, approvvigionamento idrico e servizi igienico-sanitari, commercio e investimenti, e gestione dei rifiuti solidi.

<sup>18</sup> [http://unfccc.int/cooperation\\_support/financial\\_mechanism/fast\\_start\\_finance/items/5646.php](http://unfccc.int/cooperation_support/financial_mechanism/fast_start_finance/items/5646.php)

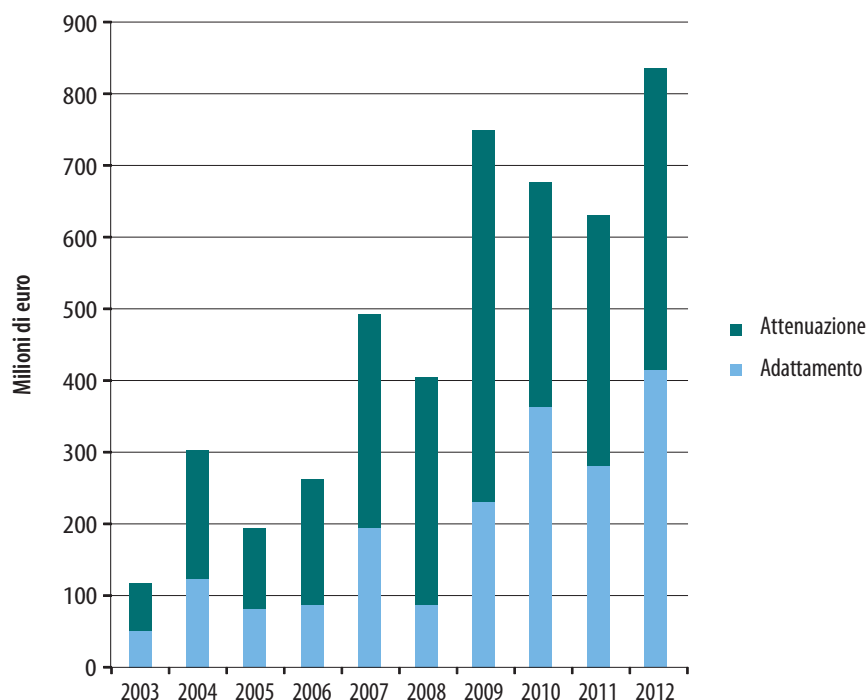
<sup>19</sup> Conclusioni del Consiglio n. 15265/1/09 REV1, dell'1 dicembre 2009, 9437/1/10 REV1, del 12 maggio 2010, n. 14957/10 del 14 ottobre 2010 e n. 15353/11 del 10 ottobre 2011 (<http://consilium.europa.eu>).

23. Nel periodo 2003-2012, il finanziamento all'adattamento ha rappresentato poco meno della metà degli impegni finanziari per il clima della Commissione (cfr. **figura 2**) e la sua quota è aumentata dal 2010. Durante tutto il periodo, la metà degli impegni per l'adattamento a titolo dei programmi nazionali<sup>20</sup> ha sostenuto gli sforzi in tal senso nei paesi PMS, SIDS e nei paesi africani (cfr. **tabella 4** dell'**allegato II**).

<sup>20</sup> I dati della Commissione non consentono di stabilire la quota dei paesi PMS, SIDS e dei paesi africani nei programmi regionali.

FIGURA 2

**STIMA DELLA RIPARTIZIONE DEI FINANZIAMENTI PER IL CLIMA TRA LE MISURE DI ADATTAMENTO E LE MISURE DI ATTENUAZIONE, EROGATI DA EUROPEAID**



Fonte: Commissione europea. La Corte ha ottenuto la stima della ripartizione applicando direttamente le rispettive percentuali all'importo complessivo (cfr. **tabella 3** dell'**allegato II**).

**24.** Per il campione esaminato composto di sedici paesi e due regioni, la Corte ha rilevato che la Commissione ha adeguatamente rispecchiato le priorità in materia di cambiamento climatico individuate, per la maggior parte di questi, nella programmazione per il periodo 2007-2013<sup>21</sup>:

- a) la Commissione ha prestato particolare attenzione al cambiamento climatico in tredici paesi e nella regione asiatica, dove è stato affrontato come un settore specifico prioritario nel quadro della sua strategia di cooperazione<sup>22</sup> o nell'ambito di un altro settore prioritario riguardante l'ambiente, la gestione delle risorse naturali, lo sviluppo rurale o anche il commercio e gli investimenti<sup>23</sup>;
- b) in cinque paesi<sup>24</sup>, la revisione intermedia dei programmi 2007-2013 ha dato luogo a decisioni di rafforzamento del sostegno al cambiamento climatico mediante l'aggiunta di nuove aree d'intervento o l'incremento dell'importo dei fondi stanziati.

**25.** Per i sedici paesi inclusi nel suo campione, la Corte ha analizzato in dettaglio un ulteriore sottocampione di otto paesi e due regioni<sup>25</sup> per valutare se gli interventi legati al clima predisposti dalla Commissione abbiano affrontato le priorità individuate dai paesi partner stessi. La Corte ha constatato che i programmi erano adeguatamente mirati.

### **IL COORDINAMENTO TRA LA COMMISSIONE E GLI STATI MEMBRI PER AIUTARE I PAESI IN VIA DI SVILUPPO A CONTRASTARE IL CAMBIAMENTO CLIMATICO È INADEGUATO**

**26.** L'articolo 210 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea conferisce alla Commissione il ruolo di ottimizzare il coordinamento tra l'Unione e gli Stati membri. Il cambiamento climatico è una priorità importante della politica estera dell'UE e la Commissione ha sottoscritto la dichiarazione di Parigi sull'efficacia degli aiuti (cfr. paragrafi 8 e 9).

**27.** Questa sezione valuta i progressi compiuti in alcuni settori nel garantire che le azioni dell'UE e degli Stati membri siano effettivamente complementari ed efficienti. In particolare intende valutare:

- a) se la Commissione abbia coordinato i propri programmi nazionali con quelli degli Stati membri;
- b) se la Commissione abbia promosso un coordinamento con gli Stati membri per rispettare gli impegni internazionali di lungo termine in materia di finanziamenti per il clima, come convenuto nell'accordo di Copenaghen del 2009;

<sup>21</sup> Cfr. *allegato IV*.

<sup>22</sup> In Cina, Ucraina e la programmazione regionale per l'Asia.

<sup>23</sup> In Bangladesh, Bolivia, Brasile, Etiopia, Guyana, Indonesia, Mali, Marocco e Uganda.

<sup>24</sup> Indonesia, Bolivia, Cina, Ucraina e Marocco.

<sup>25</sup> Bangladesh, Etiopia, Indonesia, Maurizio, Nicaragua, Tanzania, Ucraina e Uganda, Africa orientale e regioni asiatiche.

- c) quanto sia stato realizzato in termini di monitoraggio, rendicontazione e verifica riguardo ai finanziamenti per il clima impegnati e corrisposti;
- d) in quale misura i progressi compiuti in questi settori rendano possibile verificare e analizzare i contributi forniti dall'UE e dagli Stati membri all'iniziativa FSF, e
- e) se l'UE abbia contribuito a semplificare i meccanismi per l'erogazione dei finanziamenti per il clima («riduzione della frammentazione»).

#### IL COORDINAMENTO DEI PROGRAMMI DELL'UE E DEI PROGRAMMI NAZIONALI DEGLI STATI MEMBRI DEVE ESSERE MIGLIORATO

- 28.** L'esigenza di coordinare gli aiuti esterni tra l'UE e i suoi Stati membri è stata regolarmente sottolineata nel corso degli anni nelle conclusioni del Consiglio<sup>26</sup>. Secondo la dichiarazione di Parigi e il consenso europeo sullo sviluppo, gli aiuti dovrebbero essere concentrati in quelle aree in cui un donatore gode di un vantaggio comparativo.
- 29.** La Commissione e il SEAE ritengono che la divisione dei compiti e l'individuazione di vantaggi comparativi possano essere stabilite solo a livello di paese partner e a livello specifico rispetto al contesto. Le delegazioni dell'UE dovrebbero promuovere la divisione dei compiti. Non è stata svolta alcuna analisi specifica: i vantaggi comparativi sono in genere misurati sulla base della capacità di un donatore di «integrare» il cambiamento climatico in un determinato settore, e le risorse umane a livello regionale o centrale non sono prese in considerazione. La Commissione e gli Stati membri non si scambiano informazioni sugli stanziamenti per paese a titolo delle proprie iniziative di finanziamento per il clima, in particolare per individuare i paesi caratterizzati da sostanziali sovrapposizioni («paesi beniamini») o carenze («paesi emarginati dagli aiuti»), in termini di attività dei donatori e/o al livello di assegnazione degli aiuti. Il Codice di condotta dell'UE incoraggia la complementarità e la divisione dei compiti nell'ambito della politica di sviluppo<sup>27</sup>.
- 30.** Dalla terza relazione sul monitoraggio, un riesame sullo stato di avanzamento dell'iniziativa FTI (cfr. paragrafo 9), emergono risultati disomogenei<sup>28</sup>. Era stato lanciato un progetto pilota che coinvolgeva le delegazioni dell'UE e le ambasciate degli Stati membri per un numero selezionato di paesi (fra cui il Bangladesh), ma i risultati sono stati deludenti per motivi legati sia ai donatori che ai paesi partner<sup>29</sup>. Le constatazioni della Corte concordano con le conclusioni formulate dall'OCSE-DAC nella sua revisione tra pari dell'Unione europea (2012) secondo cui una combinazione di ostacoli tecnici e politici ha fatto sì che le istituzioni dell'UE non abbiano compiuto i progressi auspicati nella programmazione congiunta<sup>30</sup>.

<sup>26</sup> Si vedano, ad esempio, le conclusioni del Consiglio del 14.10.2010 (Preparazione della 16ª sessione della conferenza delle Parti (COP 16) della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC) e della 6ª sessione della riunione delle parti aderenti del protocollo di Kyoto (Cancún, 29 novembre-10 dicembre 2010).

<sup>27</sup> Cfr. Codice di condotta dell'UE in materia di complementarità e di divisione dei compiti nell'ambito della politica di sviluppo <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/07/st09/st09558.en07.pdf>. Cfr. anche le conclusioni del Consiglio della 3166ª riunione del Consiglio «Affari esteri» del 14 maggio 2012.

<sup>28</sup> SEC(2011) 502 def. del 19 aprile 2011, allegato 5.

<sup>29</sup> Come, ad esempio: mancanza di capacità o interesse dei paesi partner, mancanza di adeguate norme sulla governance, circostanze complesse nel paese, l'esistenza di altri meccanismi di coordinamento, l'assenza di sincronizzazione delle agende dei donatori o dei cicli di programmazione, la scarsa trasparenza da parte di alcuni donatori, forti interessi bilaterali e, in alcuni casi, netta prevalenza dell'UE come principale donatore.

<sup>30</sup> <http://www.oecd.org/dac/peer-reviews/50155818.pdf> (pag. 22).

**31.** L'efficace divisione dei compiti e la complementarità delle azioni dei donatori dipendono da svariati fattori, fra cui:

- o la volontà dei donatori di cooperare all'efficacia degli aiuti e alla lotta alla corruzione;
- o la volontà di cooperare da parte delle autorità nazionali;
- o la presenza di una strategia sul clima a livello nazionale.

Tali fattori sono esaminati più dettagliatamente nei paragrafi 33-39.

**32.** La qualità del coordinamento tra i donatori sul cambiamento climatico variava nei quattro paesi visitati dalla Corte: in Bangladesh, Tanzania e Uganda era migliore che in Indonesia, sebbene la Corte abbia constatato che vi sono margini per le delegazioni dell'UE di intraprendere un'azione migliore tesa a rafforzare il coordinamento tra i donatori dell'UE in tutti e quattro i paesi. Il **riquadro 1** illustra un esempio di coordinamento inadeguato rilevato dalla Corte durante l'ispezione sul campo in Bangladesh.

## RIQUADRO 1

### ESEMPIO DI COORDINAMENTO INADEGUATO

A Bainpara, due programmi di approvvigionamento idrico sono stati attuati quasi contemporaneamente. Il primo, finanziato dall'Unicef, dal Regno Unito e dall'Oxfam, è stato completato nel 2011. Il secondo, finanziato dall'UE e dal Regno Unito attraverso il programma generale della gestione delle catastrofi e l'agenzia tedesca per lo sviluppo<sup>31</sup>, è stato completato nel 2012. Il coordinamento inadeguato ha fatto sì che non sia stata presa in considerazione la possibilità di combinare gli aiuti di vari donatori in un unico programma, onde favorire un approccio più efficiente in termini di costi.

<sup>31</sup> *Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit.*

**33.** La volontà dei donatori di coordinare i loro sforzi varia notevolmente tra i quattro paesi visitati:

- a) in Bangladesh, Tanzania e Uganda, i finanziamenti per il clima sono discussi in gruppi di lavoro tematici, ma l'attuazione dei programmi non è sempre ben coordinata (cfr. paragrafo 32)<sup>32</sup>. I capi delle missioni diplomatiche dell'UE in Bangladesh hanno espresso dubbi circa la programmazione congiunta quale definita nelle conclusioni del Consiglio<sup>33</sup>;
- b) in Indonesia esiste una concorrenza tra i donatori, e i ruoli e le responsabilità del governo in materia di cambiamento climatico non sono chiari. Altri fattori pongono ulteriori sfide: le dimensioni del paese, le sue notevoli risorse naturali e una capacità finanziaria che attirano molti donatori<sup>34</sup> con differenti agende nazionali; alcuni paesi donatori dominano come «leader naturali» fornendo finanziamenti molto consistenti<sup>35</sup>.

**34.** Come altre forme di aiuti esterni, i finanziamenti per il clima sono vulnerabili alla corruzione<sup>36</sup>. Bangladesh, Indonesia, Tanzania e Uganda sono tutti fortemente interessati da questo fenomeno<sup>37</sup>. La cooperazione tra donatori è essenziale per ridurre al minimo i rischi di corruzione.

**35.** Nel 2009, in Uganda, i donatori internazionali hanno sviluppato la risposta congiunta alla corruzione. Nel 2012, successivamente alla scoperta da parte del revisore generale dell'Uganda della scomparsa di milioni di dollari versati dai donatori, diversi di questi, tra cui la Commissione e alcuni Stati membri, hanno sospeso gli aiuti destinati all'Uganda. In Tanzania, il problema della corruzione è stato discusso ad alto livello nel quadro del Partenariato per il sostegno globale al bilancio (*Global Budget Support Partnership*).

**36.** In Bangladesh, dove la corruzione è stata descritta alla Corte come «eclatante» da uno dei principali donatori, sono stati istituiti due fondi fiduciari – uno dal governo (*Bangladesh Climate Change Trust Fund*) e l'altro da donatori internazionali, compresa l'UE, per limitare i rischi fiduciari (*Bangladesh Climate Change Resilience Fund*). In Indonesia, la maggior parte dei donatori, compresa l'UE, ha scelto di non partecipare al fondo fiduciario indonesiano per il cambiamento climatico a causa della debolezza dei meccanismi di governance.

<sup>32</sup> Ad esempio, in Uganda la Banca mondiale intende finanziare un nuovo programma di approvvigionamento idrico e servizi igienico-sanitari anche se esiste già un programma cofinanziato da altri donatori, compresa l'UE, che funziona adeguatamente.

<sup>33</sup> Conclusioni del Consiglio n. 16773/11, del 14 novembre 2011.

<sup>34</sup> Sono presenti circa 50 donatori, secondo la delegazione dell'UE.

<sup>35</sup> Ad esempio, mentre l'APS dell'UE in Indonesia nel 2009-2010 è stato pari in media a 109 milioni di dollari, il Giappone ha fornito 1 505 milioni di dollari, la Francia 326 milioni di dollari, gli Stati Uniti 269 milioni di dollari e la Germania 172 milioni di dollari. (Fonte: <http://www.oecd.org/dac/stats/IDN.gif>).

<sup>36</sup> *Transparency International*, relazione generale sulla corruzione: Cambiamento climatico (2011).

<sup>37</sup> Secondo l'indice di percezione della corruzione di *Transparency International*, tutti e quattro i paesi figurano in fondo alla lista di 176 paesi e territori: Tanzania (102); Indonesia (118); Uganda (130) e Bangladesh (144) (Fonte: <http://cpi.transparency.org/cpi2012/results/>).

- 37.** In Bangladesh e Indonesia, invece, non è stato instaurato né proposto dalla Commissione un dialogo istituzionalizzato simile a quello esistente in Uganda e Tanzania. I donatori in questi paesi devono intensificare il loro coordinamento nella lotta alla corruzione<sup>38</sup>.
- 38.** La volontà dei governi nazionali di svolgere un ruolo importante nel sostenere il coordinamento tra i donatori e la divisione dei compiti, incide notevolmente sull'efficacia degli aiuti. Nei quattro paesi visitati la situazione si presentava disomogenea:
- a) il governo del Bangladesh partecipa attivamente ai gruppi di partner per lo sviluppo e ai relativi gruppi di lavoro sussidiari. Il Bangladesh è stato il primo paese al mondo a pubblicare, in risposta alla dichiarazione di Parigi e all'agenda Accra, una strategia di cooperazione congiunta, che ha contribuito a garantire una maggiore complementarità dei programmi dei donatori<sup>39</sup>;
  - b) i governi di Uganda e Tanzania partecipano a gruppi di lavoro tematici congiunti con i partner per lo sviluppo, anche se alcuni ministeri preferiscono mantenere contatti bilaterali, in modo da trarre vantaggio dalle potenziali divergenze di pareri fra i partner per lo sviluppo;
  - c) in Indonesia, la responsabilità del coordinamento in materia di cambiamento climatico è condivisa da una serie di organismi<sup>40</sup> e i donatori considerano poco affidabile il coordinamento.
- 39.** Un'unica e chiara strategia nazionale sul clima può rafforzare la titolarità nazionale e favorire il coordinamento tra i donatori. Il Bangladesh è un esempio di buona pratica, mentre l'Indonesia ha in atto diverse presunte strategie e politiche. Tuttavia, una strategia da sola non è sufficiente a garantire risultati migliori<sup>41</sup>. La Corte ha rilevato che, in tutti e quattro i paesi visitati, la mancanza di priorità all'interno del governo ha indebolito le strategie e i piani d'azione sul cambiamento climatico.

<sup>38</sup> In diverse occasioni, la Corte ha sottolineato che la Commissione deve essere più attenta ai rischi di corruzione inerenti agli aiuti esterni. Si veda, ad esempio, la relazione speciale n. 11/2010 sulla gestione, da parte della Commissione, del sostegno al bilancio generale nei paesi ACP, dell'America latina e dell'Asia, e la relazione speciale n. 4/2013 sulla cooperazione UE con l'Egitto in materia di governance (<http://eca.europa.eu>).

<sup>39</sup> Tuttavia, la strategia di cooperazione congiunta è stata sospesa nel 2011, a seguito delle accuse di corruzione riguardanti un importante programma finanziato dalla Banca mondiale.

<sup>40</sup> Come, ad esempio, Bappenas (il ministero della pianificazione nazionale dello sviluppo), il consiglio nazionale sui cambiamenti climatici o la task Force REDD.

<sup>41</sup> Ad esempio, dal 2007 l'Indonesia ha prodotto diversi piani d'azione e tabelle di marcia a livello nazionale per il cambiamento climatico, anche se non favoriscono il coordinamento tra donatori.

## LA COMMISSIONE E GLI STATI MEMBRI NON HANNO CONCORDATO LA MODALITÀ DI AUMENTO PROGRESSIVO DEI FINANZIAMENTI PER IL CLIMA A LUNGO TERMINE

**40.** Dopo l'accordo di Copenaghen, la Commissione ha intensificato gli sforzi per aumentare l'importo complessivo dei finanziamenti per il clima dell'UE e degli Stati membri individuando potenziali fonti innovative, al fine di onorare l'impegno del 2020 (cfr. paragrafi 5 e 11)<sup>42</sup>:

- proventi derivanti dalla vendita all'asta nell'ambito del sistema di scambio delle quote di emissioni dell'UE (ETS dell'UE);
- fissazione del prezzo del carbonio per i trasporti aerei e marittimi internazionali;
- un nuovo meccanismo del mercato del carbonio;
- un'imposta sul settore finanziario; e
- accesso ai finanziamenti per il clima attraverso banche multilaterali e altre banche per lo sviluppo.

**41.** La Commissione ha intrapreso diverse iniziative per sfruttare queste potenziali fonti innovative di finanziamento, in coordinamento con gli Stati membri, con vari gradi di successo (cfr. **allegato V**), ma permangono sfide significative:

- a) i finanziamenti privati dovrebbero formare la più grande fonte di finanziamento per il clima verso il raggiungimento degli impegni assunti nell'ambito dell'accordo di Copenaghen. Tuttavia, non vi è alcun accordo a livello mondiale su quali tipi di spesa varranno come finanziamenti privati<sup>43</sup>. Nonostante le reiterate conclusioni del Consiglio<sup>44</sup> e le numerose iniziative promosse dalla Commissione<sup>45</sup>, la Commissione e gli Stati membri non hanno adottato una posizione comune;
- b) nonostante l'impegno del Consiglio «ad adoperarsi per individuare un percorso da seguire per aumentare progressivamente, dal 2013 al 2020, i fondi stanziati per il clima»<sup>46</sup>, la Commissione non ha ancora proposto un calendario in tal senso. Non è stata presa una decisione in merito all'importo del finanziamento che potrebbe essere utilizzato per i paesi in via di sviluppo e ai rispettivi contributi degli Stati membri.

<sup>42</sup> SEC(2010) 409 def. del 1° aprile 2010 e SEC(2011) 487 def. dell'8 aprile 2011.

<sup>43</sup> OCSE, *Comparing Definitions and Methods to Estimate Mobilised Climate Finance*, maggio 2013.

<sup>44</sup> Cfr. Conclusioni del 3167° Consiglio «Affari economici e finanziari» del 15 maggio 2012 o le conclusioni del 3198° Consiglio «Affari economici e finanziari» del 13 novembre 2012.

<sup>45</sup> Nell'agosto 2011, la Commissione ha indetto un sondaggio tra gli Stati membri sulla definizione e sul ruolo dei finanziamenti privati per il clima, ma meno della metà degli Stati membri (più la BEI) ha risposto. Sono in corso discussioni a livello di gruppo di lavoro del Consiglio e a livello di gruppi di esperti. Nonostante alcuni progressi attraverso la condivisione di insegnamenti tratti tra gli Stati membri su come mobilitare i finanziamenti privati, un accordo è ancora in sospeso.

<sup>46</sup> Comunicato stampa della 3088a riunione del Consiglio «Affari economici e finanziari» del 17 maggio 2011 e conclusioni del Consiglio sul finanziamento per il clima della 3115a riunione del Consiglio «Affari economici e finanziari» del 4 ottobre 2011.



## UN EFFICACE SISTEMA DI MONITORAGGIO, RENDICONTAZIONE E VERIFICA NON È STATO ANCORA POSTO IN ESSERE

- 42.** Un efficace quadro di monitoraggio, rendicontazione e verifica può migliorare l'uso efficace dei fondi pubblici e privati. Un buon sistema di rendicontazione è essenziale per rafforzare la fiducia tra paesi donatori e paesi beneficiari attraverso una maggiore responsabilità, credibilità e trasparenza.
- 43.** L'entrata in vigore nel giugno 2013 di un meccanismo<sup>47</sup> di monitoraggio e comunicazione delle emissioni di gas a effetto serra (MMR) è seguita sulla scia del quadro dell'UNFCCC per la rendicontazione biennale adottata nel febbraio 2013<sup>48</sup>. Il MMR va oltre il quadro di rendicontazione dell'UNFCCC in quanto impone agli Stati membri di riferire sull'utilizzo dei proventi dell'ETS in relazione ai finanziamenti per il clima e a tutti i finanziamenti pubblici per il clima (ossia non privati) erogati ai paesi in via di sviluppo.
- 44.** Tuttavia, sebbene siano stati concordati formati comuni per la rendicontazione, non sono state invece concordate norme e definizioni comuni. Di conseguenza, il nuovo meccanismo non riesce ancora a garantire una sufficiente raffrontabilità dei dati. In particolare, le definizioni nazionali divergenti di risorse «nuove e aggiuntive», l'applicazione dei marcatori di Rio e la distinzione tra promesse e pagamenti sono questioni che non sono ancora state risolte — e che possono pregiudicare l'incremento effettivo dei finanziamenti internazionali per il clima.

### RISORSE «NUOVE E AGGIUNTIVE»

- 45.** L'accordo di Copenaghen del 2009 ha sottolineato la necessità di «risorse nuove e aggiuntive», anche se tale aspetto non è stato definito. Il Parlamento europeo ha chiesto che le risorse dell'UE destinate all'adattamento e all'attenuazione vadano ad aggiungersi all'obiettivo ufficiale di un APS pari allo 0,7 %<sup>49</sup>. A oggi, non esiste una definizione comunemente accettata di risorse «nuove e aggiuntive» e i donatori (compresi i singoli Stati membri) hanno seguito i propri approcci<sup>50</sup>.

<sup>47</sup> Regolamento (UE) n. 525/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, relativo a un meccanismo di monitoraggio e comunicazione delle emissioni di gas a effetto serra e di comunicazione di altre informazioni in materia di cambiamenti climatici a livello nazionale e dell'Unione europea e che abroga la decisione 280/2004/CE (GU L 165 del 18.6.2013, pag. 13).

<sup>48</sup> <http://unfccc.int/resource/docs/2012/cop18/eng/08a03.pdf>.

<sup>49</sup> Risoluzione del Parlamento europeo sulla Conferenza di Durban sul cambiamento climatico P7\_TA(2011)0504 (16.11.2011).

<sup>50</sup> *EU Accountability Report 2011 on Financing for Development: Review of progress of the EU and its Member States*, pag. 44 (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SEC:2011:0500:FIN:EN:PDF>). Cfr. anche, ad esempio, relazione dell'OCSE «*Development Perspectives for a Post-2012 Climate Financing Architecture*», pag. 8.

- 46.** Nel giugno 2010 la Commissione ha proposto un approccio comune alla definizione di risorse «aggiuntive». Tuttavia, alcuni Stati membri vi si sono opposti. Un'indagine del 2011 condotta dalla Commissione sugli Stati membri ha rivelato la diversità delle definizioni utilizzate. La Corte può confermare che, per quattro Stati membri esaminati<sup>51</sup>, sono stati usati approcci molto divergenti per quel che riguarda le risorse «nuove e aggiuntive» (cfr. **allegato VI**).
- 47.** Alcuni importanti contributi FSF comunicati dagli Stati membri comprendono impegni assunti in precedenza<sup>52</sup>. Alcuni Stati membri (per esempio Belgio, Spagna e Svezia) considerano i finanziamenti per il GEF parte dei loro impegni FSF, per altri (ad esempio, Francia, Finlandia e Regno Unito) lo sono solo parzialmente, mentre per Danimarca e Germania non lo sono affatto<sup>53</sup>.

#### MARCATORI DI RIO

- 48.** Il cambiamento climatico è di solito un elemento integrato in programmi di aiuto che perseguono anche altri obiettivi di sviluppo<sup>54</sup>. L'individuazione di programmi legati al cambiamento climatico comporta quindi un margine di giudizio: il metodo più ampiamente accettato per il monitoraggio della spesa relativa al cambiamento climatico è la metodologia dei «marcatori di Rio» dell'OCSE-DAC<sup>55</sup>.
- 49.** Anche se quasi tutti i fondi FSF dell'UE sono stanziati dagli Stati membri, che sono tenuti ad applicare i marcatori di Rio nelle loro relazioni all'OCSE-DAC<sup>56</sup>, la Commissione e gli Stati membri non hanno concordato un insieme di parametri comuni per quantificare la componente dei finanziamenti per il clima dei programmi basati sui marcatori di Rio. Di conseguenza, mentre applica la propria classificazione dei marcatori di Rio, la Commissione ha una conoscenza limitata delle pratiche degli Stati membri e, pertanto, non può sapere se i dati riportati sono comparabili e se i totali possono essere riconciliati.

<sup>51</sup> Germania, Francia, Italia e Regno Unito. La Corte ha selezionato questi quattro Stati membri sulla base dei maggiori valori previsti per l'iniziativa FSF dell'UE.

<sup>52</sup> Ad esempio, l'elenco dei programmi FSF dell'UE contiene i contributi degli Stati membri al fondo per le tecnologie pulite, al programma pilota per il contrasto al cambiamento climatico o il fondo mondiale per l'ambiente (GEF). Tuttavia, le relazioni dei fiduciari di questi fondi non riflettono questi aumenti.

<sup>53</sup> J. Brown, M. Stadelmann, L. Hörnlein, *Fast-start finance to address climate change: what we know at the mid-point*, Overseas Development Institute, 2011.

<sup>54</sup> Come agricoltura, energia o istruzione.

<sup>55</sup> Dal 2007, i marcatori di Rio sono obbligatori per i membri dell'OCSE-DAC, il che li rende la metodologia più ampiamente accettata.

<sup>56</sup> Quattordici Stati membri non sono membri dell'OCSE-DAC: Bulgaria, Repubblica ceca, Estonia, Croazia, Cipro, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Ungheria, Malta, Polonia, Romania, Slovenia e Slovacchia.

## IMPEGNI, PROMESSE E PAGAMENTI

- 50.** L'accordo di Copenaghen non ha specificato che cosa s'intenda realmente per impegni dei donatori volti ad aumentare i finanziamenti per il clima. Ne consegue che i donatori (compresi gli Stati membri) hanno indicato i loro importi FSF sulla base di promesse (stanziamenti) e non di pagamenti in contanti (versamenti). Questo problema non riguarda soltanto l'UE<sup>57</sup>. Molti dei fondi multilaterali dedicati, attraverso i quali la Commissione e gli Stati membri erogano i finanziamenti per il clima, non sempre rendicontano in maniera coerente sull'erogazione dei fondi. Nel maggio 2013, l'OCSE ha riferito che destano incertezza il significato del termine «mobilitare» nel contesto dei finanziamenti internazionali per il clima e le possibili ricadute sulla fiducia e sulla trasparenza<sup>58</sup>.
- 51.** Sulla base dell'analisi effettuata, la Corte stima che, per l'iniziativa FSF, a metà del 2013, la Commissione aveva impegnato 155 milioni di euro e versato 38 milioni di euro.

## NON È CHIARO IN CHE MISURA SIA STATO RISPETTATO L'IMPEGNO DELL'INIZIATIVA FSF

- 52.** L'UE e i suoi Stati membri hanno comunicato annualmente all'UNFCCC i loro contributi per ciascuno dei tre anni dell'iniziativa FSF. La Commissione ha raccolto i dati riguardanti i contributi della Commissione e degli Stati membri. Ogni relazione è stata poi approvata dal Consiglio e presentata congiuntamente dalla Presidenza dell'UE e dalla Commissione all'UNFCCC.
- 53.** Secondo la relazione finale<sup>59</sup> presentata all'UNFCCC il 29 maggio 2013, l'UE e i suoi Stati membri hanno mobilitato 7,34 miliardi di euro nel periodo 2010-2012. Tale importo supera l'impegno complessivo di 7,2 miliardi di euro assunto nel 2009 (cfr. **figura 3**). Il Consiglio ha concluso che l'impegno complessivo era stato raggiunto.

<sup>57</sup> Tra il 2003 ed il 2011, il valore totale dei finanziamenti per il clima impegnati, autorizzati e erogati per i fondi mondiali per il clima a livello mondiale è stato rispettivamente di 30,88 miliardi di dollari, 9,34 miliardi di dollari e 1,92 miliardi di dollari. Fonte: «*The Atlas of Climate Change*», Dow & Downing, 2011. Dati tratti dal sito [www.ClimateFundsUpdate.org](http://www.ClimateFundsUpdate.org).

<sup>58</sup> La mancanza di chiarezza per quanto riguarda la «mobilitazione» dei finanziamenti per il clima e ciò che potrebbero costituire orientamenti adeguati per la misurazione, la rendicontazione e la verifica (MRV) presenta importanti implicazioni politiche nel contesto della convenzione dell'UNFCCC, in quanto è necessaria tale chiarezza per ottenere fiducia e trasparenza, nonché una maggiore affidabilità reciproca. Documento del gruppo di esperti dell'OCSE sul cambiamento climatico n. 2013(2), maggio 2013.

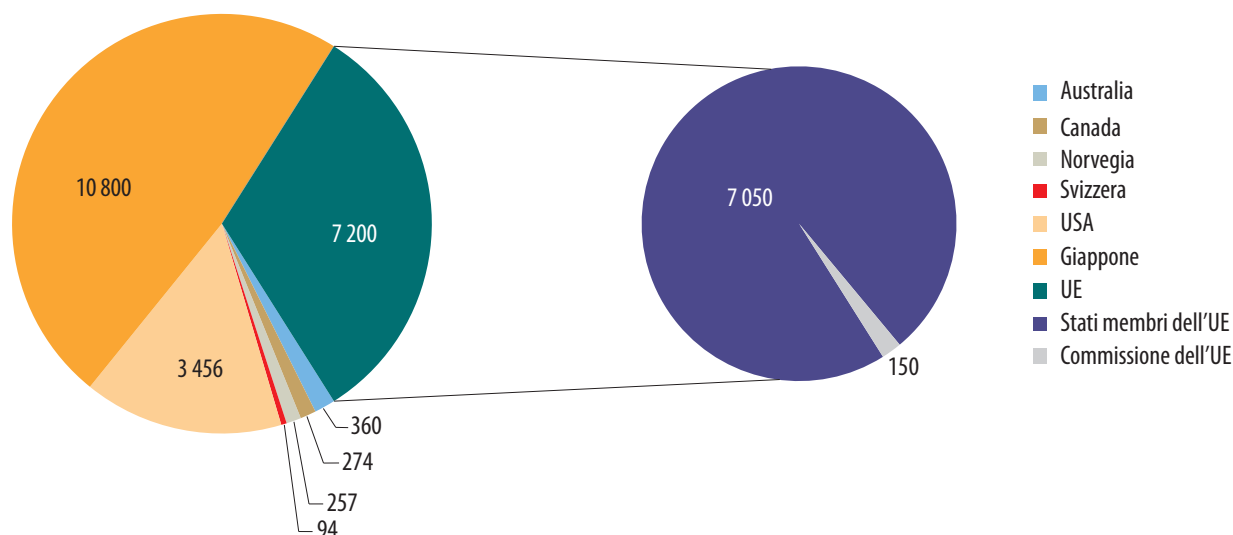
<sup>59</sup> Ogni relazione si basa su dati aggregati e contiene un allegato che comprende un elenco dettagliato delle singole azioni («elenco degli interventi») sostenute dalla Commissione e dagli Stati membri. L'elenco degli interventi non include, tuttavia, la somma delle singole azioni. ([http://ec.europa.eu/clima/policies/finance/international/faststart/documentation\\_en.htm](http://ec.europa.eu/clima/policies/finance/international/faststart/documentation_en.htm)).

- 54.** La Corte non ha potuto riconciliare l'importo indicato di 7,34 miliardi di euro con i dati forniti nell'«elenco degli interventi»<sup>59</sup>. La Corte ha stimato che la somma degli interventi ammontava a circa 5,48 miliardi di euro, con una differenza di 1,86 miliardi di euro (25 % del totale riferito). La Commissione non ha verificato l'accuratezza dei dati trasmessi dagli Stati membri e non è in grado di spiegare le differenze.
- 55.** Alla luce di tali differenze e della mancanza di definizioni e metodi per identificare la spesa relativa al clima, non è chiaro in che misura l'UE e i suoi Stati membri abbiano rispettato l'impegno FSF.

FIGURA 3

### IMPEGNI FSF PER DONATORE

(in milioni di euro)<sup>1</sup>



<sup>1</sup> Gli impegni dei paesi sviluppati sono stati pari a 31,2 miliardi di dollari. Tale importo è stato calcolato in euro sulla base del tasso di cambio utilizzato dall'UE e dai suoi Stati membri per convertire il loro impegno di 10 miliardi di dollari in 7,2 miliardi di euro.

Fonte: [http://climateanalytics.org/sites/default/files/attachments/news/20101005\\_FastStartFinance\\_update.pdf](http://climateanalytics.org/sites/default/files/attachments/news/20101005_FastStartFinance_update.pdf)

**LA COMMISSIONE E GLI STATI MEMBRI NON HANNO AGITO CONGIUNTAMENTE PER RIDURRE LA FRAMMENTAZIONE DEI FINANZIAMENTI PER IL CLIMA**

- 56.** Negli ultimi anni si è assistito a una profusione mondiale di fondi legati al cambiamento climatico. Questa proliferazione di meccanismi di finanziamento sta generando un sistema altamente frammentato che pone sfide significative al coordinamento, alla titolarità e all'affidabilità.
- 57.** Il programma di sviluppo delle Nazioni Unite (UNDP) ha stimato che ci sono più di 50 fondi pubblici internazionali, 45 mercati del carbonio e 6 000 fondi di private equity che erogano finanziamenti per il cambiamento climatico<sup>60</sup>, ciascuno con la propria struttura di governance. Come osserva la Banca mondiale, una siffatta frammentazione rischia di ridurre l'efficacia generale dei finanziamenti per il clima<sup>61</sup>. Secondo la dichiarazione di Parigi<sup>62</sup>, i donatori dovrebbero cercare di applicare procedure comuni e semplificate al fine di evitare duplicazioni e ridurre i costi di transazione, e l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) ha avvertito che sarebbero opportuni una più chiara definizione dei rispettivi ruoli dei fondi multilaterali, un migliore coordinamento o il consolidamento di alcuni fondi<sup>63</sup>.
- 58.** La Commissione e gli Stati membri utilizzano canali bilaterali e multilaterali per erogare i finanziamenti per il clima. Nel 2010 hanno usato non meno di 22 canali multilaterali<sup>64</sup>.
- 59.** Nel definire i propri programmi, la Commissione non ha considerato prioritaria la possibilità di ridurre la frammentazione dei fondi per il clima. Inoltre, non ha discusso la questione con gli Stati membri.
- 60.** La Commissione ha proposto di creare l'Alleanza mondiale contro il cambiamento climatico (AMCC) come risposta dell'UE alla dimensione dei cambiamenti climatici connessa allo sviluppo<sup>65</sup>. Il Consiglio ha approvato tale proposta nel novembre 2007, pur constatando la necessità di fare «un uso ottimale» dei meccanismi già esistenti sia a livello di UE sia a livello globale, e ha sottolineato il carattere «rigorosamente complementare» dell'AMCC nei processi e nei quadri in corso<sup>66</sup>. Solo cinque Stati membri hanno apportato contributi (per lo più modesti) all'AMCC<sup>67</sup> e, nonostante vari tentativi tesi a incoraggiare una maggiore partecipazione, la Commissione non è riuscita ad ampliare la base di sostegno dell'UE per la sua iniziativa faro.

<sup>60</sup> UNDP, *Blending Climate Finance through National Climate Funds*, 2011, pag. 6. Per un'analisi dei meccanismi di finanziamento multilaterali, cfr. OCSE, *Development Perspectives for a Post-2010 Climate Financing Architecture*, (<http://www.oecd.org/dataoecd/47/52/47115936.pdf>).

<sup>61</sup> Banca mondiale, *World Development Report 2010: Development and Climate Change*, 2009.

<sup>62</sup> OECD, *The Paris Declaration on Aid Effectiveness*, 2005, p. 6.

<sup>63</sup> OECD, *Development Perspectives for a Post-2010 Climate Financing Architecture*, 2011, pag. 23.

<sup>64</sup> *EU Fast start finance Report for Cancún*, documento del Consiglio n. 15889/10.

<sup>65</sup> Commissione europea (2008): documento di lavoro dei servizi della Commissione: *Implementation Framework of the Global Climate Change Alliance*, pag. 4.

<sup>66</sup> Cfr. Conclusioni del Consiglio «Affari generali e relazioni esterne» del 20 novembre 2007 (<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/07/st15/st15103.en07.pdf>).

<sup>67</sup> L'AMCC accomuna i contributi provenienti dal bilancio dell'UE (166 milioni di euro), dal FES (40 milioni di euro) e dagli Stati membri: Irlanda (31 milioni di euro), Svezia (5,1 milioni di euro), Estonia (0,8 milioni di euro), Cipro (0,6 milioni di euro) e Repubblica ceca (0,2 milioni di euro).

- 61.** L'AMCC non è stata integrata né nel lavoro degli Stati membri né nella programmazione propria della Commissione. La Commissione ha faticato per convincere gli Stati membri riguardo al valore aggiunto dell'iniziativa. L'incongruenza degli Stati membri nel sostenere la proposta della Commissione di lanciare l'AMCC, mostrandosi poi riluttanti nel sostenere attivamente l'iniziativa, ha altresì favorito il notevole divario tra le ambizioni iniziali dell'AMCC e le realizzazioni effettive.
- 62.** L'istituzione dell'AMCC nel 2007-2008 ha preceduto sia le conclusioni della Commissione sui cambiamenti climatici e sullo sviluppo nel 2009 secondo cui non dovrebbero essere creati ulteriori fondi verticali per l'adattamento, sia l'accordo di Cancún della COP 16 nel 2010 che ha istituito il GCF. Tuttavia, la Commissione non ha cercato di fare una nuova valutazione circa la necessità di mantenere l'AMCC alla luce di questi sviluppi. Gli Stati membri sono stati inoltre riluttanti a fondere o chiudere i loro fondi nazionali per il clima, o a ottenere maggiori sinergie fra di loro, per ridurre i costi di transazione e l'onere amministrativo per i paesi in via di sviluppo.
- 63.** Il Fondo verde per il clima (GCF) è stato istituito per contribuire a conseguire gli obiettivi dell'accordo di Copenaghen attraverso un aumento dei finanziamenti internazionali per il clima per erogare, entro il 2020, 100 miliardi di dollari all'anno. Un comitato di transizione ha preparato il lancio del GCF. Alcuni Stati membri hanno messo a disposizione contributi comuni (per esempio Danimarca e Paesi Bassi); la Commissione ed altri Stati membri hanno contribuito separatamente (come Germania e Regno Unito). L'UE e gli Stati membri non hanno agito congiuntamente.
- 64.** Il consiglio di amministrazione del GCF è responsabile delle decisioni di finanziamento, comprese le modalità di erogazione. Quando la nomina dei rappresentanti dei paesi sviluppati in sede di consiglio è stata concordata nel maggio 2012, sette seggi su dodici sono stati assegnati agli Stati membri. Sebbene il Consiglio si sia espresso favorevolmente all'attribuzione di un seggio alla Commissione come rappresentante dell'UE<sup>68</sup>, gli Stati membri vi si sono opposti<sup>69</sup>. La Commissione è il principale negoziatore dell'UE presso la COP, e il promotore del coordinamento ai sensi del trattato e del consenso europeo sullo sviluppo, ma è assente dal tavolo del più grande fondo ideato per affrontare il cambiamento climatico.

<sup>68</sup> 3167ª riunione del Consiglio «Affari economici e finanziari», 15 maggio 2012.

<sup>69</sup> La Federazione russa e gli Stati Uniti si sono opposti a un seggio per l'Unione europea, sostenendo che ciò comporterebbe una doppia rappresentanza per alcuni Stati membri.

## CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

- 65.** La Corte conclude che la Commissione ha gestito bene la spesa dell'UE legata al clima a carico del bilancio dell'UE e del FES. Tuttavia, affinché l'UE renda ottimale il suo impatto a livello internazionale, sarebbe opportuno migliorare considerevolmente il coordinamento tra la Commissione e gli Stati membri in materia di finanziamenti per il clima destinati ai paesi in via di sviluppo.
- 66.** In relazione alla gestione degli aiuti legati al clima finanziati con il bilancio dell'UE e le risorse del FES, l'operato della Commissione risulta soddisfacente. In conformità agli impegni assunti sul piano strategico, dal 2007 la Commissione ha costantemente aumentato la spesa legata al clima e intende aumentare progressivamente tale finanziamento in modo considerevole durante il periodo 2014-2020 (cfr. paragrafi 18-20). Si è concentrata su priorità globali appropriate e ha adeguato i propri programmi alle circostanze specifiche di ciascun paese partner (cfr. paragrafi 21-25).
- 67.** Il coordinamento tra la Commissione e gli Stati membri in materia di finanziamenti per il clima in favore dei paesi in via di sviluppo è inadeguato. In alcuni ambiti, la Commissione non ha esercitato un sufficiente ruolo di guida e gli Stati membri sono stati poco ricettivi ad alcune sue iniziative. Nonostante alcuni miglioramenti nel coordinamento tra la Commissione e gli Stati membri nel corso del periodo in esame, sono necessari ulteriori sforzi significativi per garantire la complementarità dei programmi dell'UE e dei programmi nazionali degli Stati membri, e per prevenire e combattere la corruzione (cfr. paragrafi 28-39). Non sono emerse posizioni e pratiche comuni su una serie di questioni fondamentali. La Commissione e gli Stati membri non hanno concordato come adempiere agli impegni assunti per un aumento progressivo dei finanziamenti per il clima fino al 2020; non esiste una definizione comune di risorse «nuove e aggiuntive» e di «finanziamenti privati» per quanto riguarda i finanziamenti per il clima, né un'applicazione uniforme dei marcatori di Rio per individuare i programmi correlati al clima (cfr. paragrafi 40 e 41).
- 68.** Non è stato ancora istituito un sistema di rendicontazione solido che fornisca informazioni complete e attendibili sulla spesa relativa al clima della Commissione e degli Stati membri, grazie al quale monitorare il rispetto degli impegni in materia di finanziamenti per il clima (cfr. paragrafi 42-51), e non è chiaro in che misura sia stato onorato l'impegno dell'iniziativa FSF (cfr. paragrafi 52-55). Nessun tentativo è stato fatto per ridurre la proliferazione dei finanziamenti per il clima, e ciò comporta gravi rischi di inefficienze, una responsabilizzazione inadeguata e una frammentazione degli aiuti (cfr. paragrafi 56-64).

69. La Corte formula le seguenti raccomandazioni:

#### RACCOMANDAZIONE 1

La Commissione dovrebbe proporre un calendario per il Consiglio per aumentare progressivamente i finanziamenti per il clima in vista dell'obiettivo del 2020 definito nell'accordo di Copenaghen, nonché la definizione di finanziamenti privati.

#### RACCOMANDAZIONE 2

Per migliorare la trasparenza e l'obbligo di rendere conto riguardo ai finanziamenti per clima dell'UE, la Commissione e gli Stati membri dovrebbero, nel quadro della normativa sul meccanismo di monitoraggio (MMR), concordare norme comuni per il monitoraggio, la rendicontazione e la verifica, con particolare riferimento alla definizione di risorse «nuove e aggiuntive», all'applicazione dei marcatori di Rio e alla presentazione di relazioni sull'erogazione dei finanziamenti per il clima.

#### RACCOMANDAZIONE 3

La Commissione e il SEAE dovrebbero riferire sulla misura in cui l'obiettivo dell'UE di spendere il 20 % del bilancio UE e del FES tra il 2014 e il 2020 per le azioni legate al clima è attuato negli aiuti allo sviluppo, precisando quanto è stato impegnato ed erogato.

#### RACCOMANDAZIONE 4

La Commissione dovrebbe far svolgere una valutazione indipendente dell'AMCC, compreso un esame della ragione per cui la maggior parte degli Stati membri non abbia scelto di cofinanziarla.




**RACCOMANDAZIONE 5**

La Commissione e gli Stati membri dovrebbero intensificare la loro cooperazione per l'attuazione del Codice di condotta dell'UE in materia di divisione dei compiti nell'ambito dei finanziamenti per il clima, in particolare per quanto riguarda lo scambio di informazioni sugli stanziamenti da parte dei paesi, sulla programmazione congiunta e la prevenzione e la lotta alla corruzione in tema di finanziamenti per il clima.

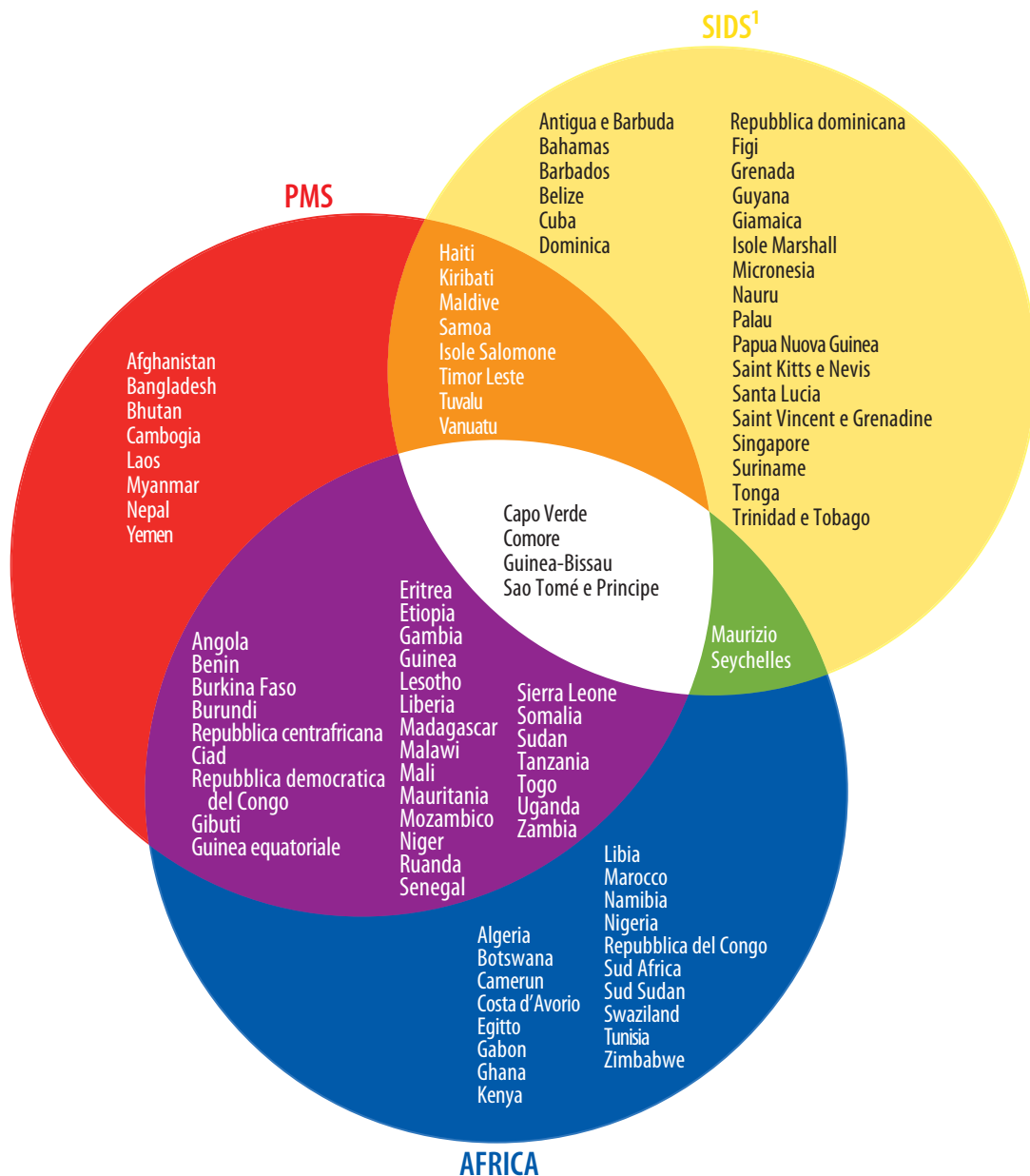
La presente relazione è stata adottata dalla Sezione III, presieduta da Karel PINXTEN, Membro della Corte dei conti, a Lussemburgo, nella riunione del 10 dicembre 2013.

*Per la Corte dei conti*



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA  
*Presidente*

## PAESI MENO SVILUPPATI, PICCOLI STATI INSULARI IN VIA DI SVILUPPO E AFRICA



<sup>1</sup> Solo membri delle Nazioni Unite.

Fonti: <http://www.un.org/special-rep/ohrls/ohrls/allcountries-regions.pdf> e [http://en.wikipedia.org/wiki/List\\_of\\_sovereign\\_states\\_and\\_dependent\\_territories\\_in\\_Africa](http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_sovereign_states_and_dependent_territories_in_Africa)

## FINANZIAMENTI PER IL CLIMA DI EUROPEAID NEL PERIODO 2003-2012

La Commissione stanziava i finanziamenti per il clima nel contesto degli aiuti esterni dalle seguenti fonti principali:

- a) Fondo europeo di sviluppo (FES), che è il principale strumento di cooperazione allo sviluppo con i paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (ACP) e dei paesi e territori d'oltremare;
- b) Strumento di cooperazione allo sviluppo (DCI), che interessa l'America Latina, l'Asia e l'Asia centrale, il Medio Oriente e la repubblica del Sud Africa, nonché i programmi tematici;
- c) Strumento europeo di vicinato e partenariato (ENPI)<sup>1</sup> che riguarda i paesi PEV<sup>2</sup> e la Russia;
- d) aiuti umanitari a seguito di calamità naturali, come le inondazioni in Pakistan o lo tsunami nell'Oceano Indiano.

Nel periodo 2003-2012, gli impegni assunti per il finanziamento per il clima nell'ambito degli aiuti esterni gestiti da EuropeAid ammontano a un importo stimato di 4 650 milioni di euro. Una ripartizione più dettagliata di questo importo è riportata nelle **tabelle** che seguono.

**TABELLA 1 — RIPARTIZIONE DEI FINANZIAMENTI PER IL CLIMA DI EUROPEAID PER STRUMENTO NEL PERIODO 2003-2012**

*(in milioni di euro)*

Anni	DCI	ENPI	FES	Totale
2003	82	5	33	120
2004	247	27	26	300
2005	118	5	74	196
2006	147	20	94	261
2007	125	162	205	492
2008	283	63	56	402
2009	269	39	436	745
2010	267	163	245	675
2011	337	123	166	626
2012	341	258	234	833
<b>Totale</b>	<b>2 216</b>	<b>864</b>	<b>1 570</b>	<b>4 650</b>

*Nota:* Le cifre dettagliate potrebbero non corrispondere ai totali in ragione di arrotondamenti.

<sup>1</sup> Dal 2014 diventerà lo strumento europeo di vicinato (SEV).

<sup>2</sup> Algeria, Armenia, Azerbaigian, Bielorussia, Egitto, Georgia, Israele, Giordania, Libano, Libia, Moldova, Marocco, Territori palestinesi occupati, Siria, Tunisia e Ucraina.

**TABELLA 2 — RIPARTIZIONE DEI FINANZIAMENTI PER IL CLIMA DI EUROPEAID PER AREA GEOGRAFICA***(in milioni di euro)*

Anni	Africa	Asia	America Latina	Caraibi	Europa orientale e Russia	Mediterraneo e Medio Oriente	Oceania e Pacifico	Multiregione	Totale
2003	22	22	31	17	5	-	4	19	120
2004	24	82	152	3	4	22	7	6	300
2005	88	41	27	1	5	-	15	20	196
2006	103	25	67	10	15	7	6	28	261
2007	118	18	14	62	101	86	19	74	492
2008	98	85	13	0	114	41	3	47	402
2009	117	55	45	32	1	48	27	419	745
2010	204	104	32	9	45	126	32	123	675
2011	186	101	28	28	72	47	4	160	626
2012	236	100	96	26	98	160	27	90	833
<b>Totale</b>	<b>1 197</b>	<b>633</b>	<b>504</b>	<b>189</b>	<b>460</b>	<b>537</b>	<b>145</b>	<b>986</b>	<b>4 650</b>

**TABELLA 3 — STIMA DEI FINANZIAMENTI PER IL CLIMA SUDDIVISI TRA LE MISURE DI ADATTAMENTO E LE MISURE DI ATTENUAZIONE, STANZIATI DA EUROPEAID PER I PAESI IN VIA DI SVILUPPO***(in milioni di euro)*

Anni	Adattamento		Attenuazione		Totale <sup>1</sup>
	importo	%	importo	%	importo
2003	68	41 %	100	59 %	120
2004	205	41 %	289	59 %	300
2005	117	42 %	160	58 %	196
2006	117	33 %	233	67 %	261
2007	279	39 %	433	61 %	492
2008	103	21 %	388	79 %	402
2009	269	31 %	588	69 %	745
2010	424	54 %	366	46 %	675
2011	401	45 %	490	55 %	626
2012	621	50 %	618	50 %	833
<b>Totale</b>	<b>2 603</b>	<b>42 %</b>	<b>3 664</b>	<b>58 %</b>	<b>4 650</b>

<sup>1</sup> Alcuni interventi si qualificano per l'attenuazione e l'adattamento. Per questo motivo, l'importo complessivo non è la somma delle due colonne.

*Nota:* Le cifre dettagliate potrebbero non corrispondere ai totali in ragione di arrotondamenti.

*Fonte:* Banca dati di EuropeAid.

**TABELLA 4 — PESO DEI PMS, SID E DEI PAESI AFRICANI NEI FINANZIAMENTI PER IL CLIMA STANZIATI DA EUROPEAID NEI PROGRAMMI NAZIONALI**

(in milioni di euro)

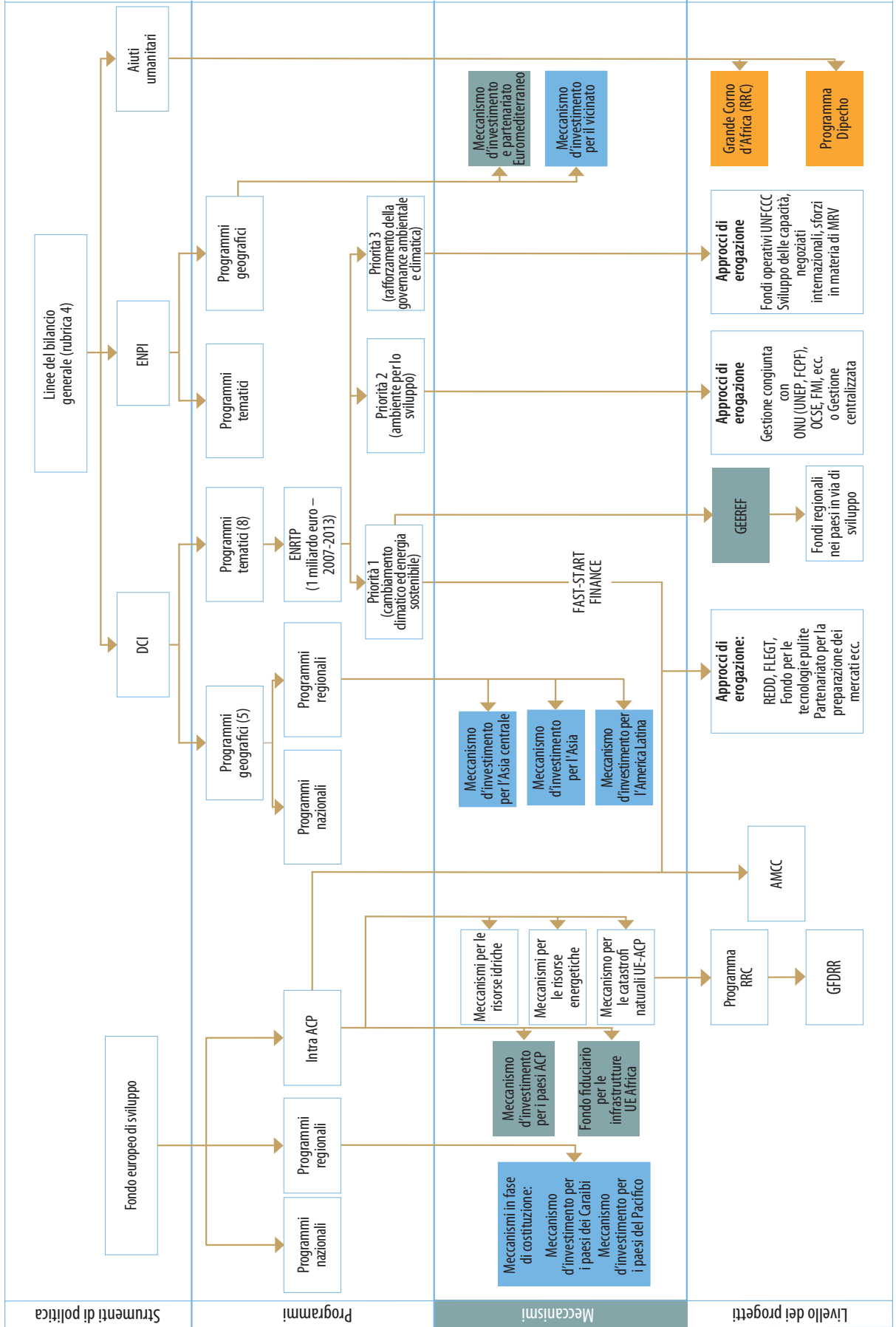
Anni	Totale adattamento					Totale cambiamento climatico				
	Paesi PMS, SIDS, africani		Altri paesi		Totale	Paesi PMS, SIDS, africani		Altri paesi		Totale <sup>1</sup>
	importo	%	importo	%	importo	importo	%	importo	%	importo
2003	15	38 %	24	62 %	39	24	32 %	51	68 %	75
2004	13	7 %	175	93 %	188	27	10 %	235	90 %	262
2005	50	78 %	14	22 %	64	64	71 %	26	29 %	90
2006	40	56 %	32	44 %	72	66	52 %	62	48 %	128
2007	69	67 %	34	33 %	104	160	65 %	87	35 %	247
2008	41	60 %	28	40 %	69	97	33 %	195	67 %	291
2009	93	93 %	6	7 %	99	179	87 %	26	13 %	206
2010	142	58 %	105	42 %	248	148	40 %	225	60 %	373
2011	87	67 %	42	33 %	129	127	57 %	94	43 %	221
2012	149	69 %	68	31 %	217	162	56 %	125	44 %	287
<b>Totale</b>	<b>701</b>	<b>57 %</b>	<b>529</b>	<b>43 %</b>	<b>1 230</b>	<b>1 054</b>	<b>48 %</b>	<b>1 125</b>	<b>52 %</b>	<b>2 179</b>

<sup>1</sup> Alcuni interventi si qualificano per l'attenuazione e l'adattamento. Per questo motivo, l'importo complessivo non è la somma delle due colonne.

Nota: Le cifre dettagliate potrebbero non corrispondere ai totali in ragione di arrotondamenti.

Fonte: Banca dati di EuropeAid.

FONDI RELATIVI AL CAMBIAMENTO CLIMATICO NELL'AMBITO DELLE RISORSE FINANZIARIE DELLA CE IN FAVORE DEI PAESI IN VIA DI SVILUPPO (2007-2013)



Meccanismi di combinazione di fondi gestiti dalla CE

Meccanismi di combinazione di fondi gestiti dalla BEI

Programma gestito dalla DG ECHO

## METODOLOGIA DELL'AUDIT E RACCOLTA DEGLI ELEMENTI PROBATORI

Un'illustrazione schematica dell'approccio di audit è riportata qui di seguito.

### STUDIO PRELIMINARE

1. Prima di intraprendere l'audit, è stato condotto uno studio preliminare per individuare i principali rischi legati ai finanziamenti per il clima dell'UE. Questo lavoro preliminare si è basato su ricerche documentali e interviste al personale della Commissione coinvolto nelle principali aree dei finanziamenti per il clima destinati ai paesi in via di sviluppo da parte della Commissione, del SEAE, delle ONG e del segretariato del Consiglio.

### INTERVISTE

2. I revisori hanno intervistato i responsabili delle unità amministrative e/o finanziarie, i responsabili dei singoli paesi (*desk officers*) nazionali di 17 servizi e i dirigenti di sei organizzazioni non governative. I servizi della Commissione sono stati selezionati per le loro specifiche responsabilità nelle aree relative all'estensione dell'audit, mentre le ONG sono state selezionate con l'obiettivo di ottenere pareri esterni di altre parti coinvolte nei finanziamenti per il clima.

- o **Per la Commissione:**

- o **Direzione generale dello Sviluppo e della cooperazione (DEVCO)<sup>1</sup>**

- o Direzione C — Crescita e sviluppo sostenibile

- o **Direzione generale per l'Azione per il clima (CLIMA)**

- o Direzione A — Strategia climatica e internazionale

- o Direzione B — Mercati europei e internazionali del carbonio

- o Direzione C — Integrazione dell'adattamento e tecnologie a bassa emissione di carbonio

- o **Direzione generale per gli Aiuti umanitari e la protezione civile (ECHO)**

- o Direzione A, unità 4 — Politiche tematiche specifiche

- o Direzione B, unità 5 — Asia e America latina, Caraibi, Pacifico

- o Direzione C, unità 2 — Bilancio, audit esterno, informatica

- o **Direzione generale degli Affari economici e finanziari (ECFIN)**

- o Direzione D, unità 4 — Globalizzazione – Commercio – Sviluppo

<sup>1</sup> Nota anche come «EuropeAid».

- o **Per il Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE):**

Direzione gestionale I — Questioni orizzontali – Asia e Pacifico  
 Direzione gestionale I — Questioni orizzontali – Asia e Pacifico  
 Direzione gestionale V.A.4 — Paesi Mercosur  
 Direzione gestionale VI.B1 — Questioni globali e antiterrorismo  
 Direzione gestionale risorse A — Finanze e assistenza istituzionale

- o **Per la Banca europea per gli investimenti (BEI):**

Direzione dei progetti — Ufficio degli affari ambientali, climatici e sociali  
 Direzione delle operazioni al di fuori dell'Unione europea e dei paesi candidati  
 Direzione del Controllo finanziario

- o **Per il Segretariato del Consiglio:**

Direzione E, unità 1B — Cambiamenti climatici, coordinamento e affari orizzontali

- o **Per le organizzazioni non governative (ONG):**

Oxfam International (Bruxelles) e uffici di Oxfam in Bangladesh e Uganda  
 CAN Europe e CAN Tanzania (Tanzania Civil Society Forum on Climate Change and Climate Action Network)  
 WWF (uffici di Bruxelles)  
 Concern Worldwide (Bangladesh)  
 Shushilan (Bangladesh)  
 World Agroforestry Centre (Indonesia)

## QUESTIONARIO

3. Un questionario scritto è stato inviato a quattro Stati membri dell'UE per ottenere informazioni e i loro pareri.



## SELEZIONE DI PAESI E REGIONI

4. Sedici paesi e due regioni sono stati selezionati per svolgere un esame documentale. I criteri di selezione erano i seguenti:
  - coordinamento: paesi con sufficienti donatori per valutare la divisione dei compiti fra di loro;
  - livello di finanziamenti per il clima: paesi che hanno ricevuto ingenti finanziamenti per il clima dalla Commissione a partire dal 2002;
  - caratteristiche riguardanti lo sviluppo e vulnerabilità al cambiamento climatico: i paesi in una varietà di situazioni, come i PMS, i SID, i BRICS<sup>4</sup> e un paese che riceve sostanziali finanziamenti per il clima nonostante abbia un indice di sviluppo umano (HDI) relativamente alto;
  - distribuzione geografica: paesi di diverse aree geografiche: Africa, Asia e Pacifico, America Latina e il vicinato europeo.
5. I paesi selezionati sono stati Bangladesh, Bolivia, Brasile, Repubblica centrafricana, Cina, Etiopia, Guyana, Indonesia, Mali, Marocco, Maurizio, Nicaragua, Tanzania, Uganda, Ucraina e Vanuatu.
6. L’Africa orientale e l’Asia sono state selezionate come regioni da analizzare in quanto hanno ricevuto i più alti livelli di finanziamento per il clima da parte della Commissione.

## CAMPIONAMENTO

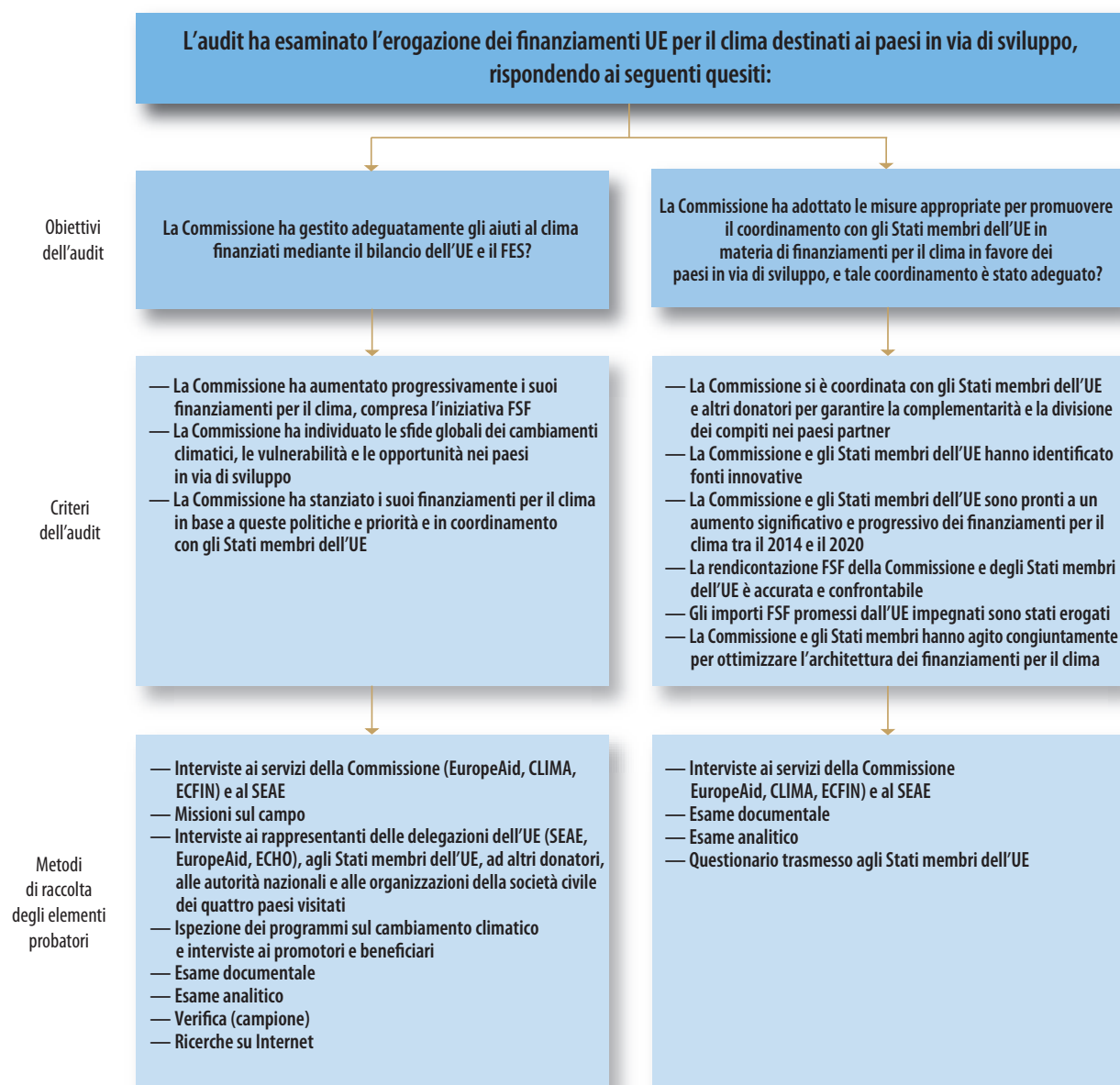
7. Al fine di verificare l’applicazione dei marcatori di Rio in conformità con l’impegno FSF della Commissione, è stato analizzato un campione di dieci programmi (su un totale di 19) selezionato casualmente.
8. La scelta della Commissione dei canali di erogazione è stata verificata sulla base di un campione casuale di 20 programmi legati al clima (compresi canali di erogazione bilaterali e multilaterali).

---

<sup>2</sup> Brasile, Russia, India, Cina, Sud Africa.

## VISITE PRESSO QUATTRO PAESI PARTNER

9. Dei 16 paesi, quattro (Bangladesh, Indonesia, Tanzania e Uganda) sono stati selezionati per le visite sulla base di importi di finanziamento elevati e di diversi tipi di impatto ed esigenze dovuti al cambiamento climatico.
10. Durante le visite, dal 13 al 25 gennaio 2013, l'équipe di audit ha intervistato il personale delle delegazioni dell'UE, i rappresentanti delle autorità nazionali competenti, i principali partner per lo sviluppo (UE e non UE) e i rappresentanti delle organizzazioni non governative e della società civile. Sono state effettuate visite sul campo per i programmi selezionati.



## ALLEGATO V

## PRINCIPALI FONTI POTENZIALI DI ENTRATE INDIVIDUATE DALLA COMMISSIONE PER ACCRESCERE I FINANZIAMENTI PER IL CLIMA

Fonte di entrate	Descrizione	Avanzamento	Entrate annuali stimate
Proventi derivanti dalla vendita all'asta nell'ambito del sistema di scambio delle quote di emissioni dell'UE (ETS)	<ul style="list-style-type: none"> <li>— L'ETS dell'UE è uno dei regimi di mercato più avanzati mai sviluppato fino ad oggi<sup>1</sup> e la più grande fonte facilmente quantificabile, derivante dalla fissazione dei prezzi del carbonio.</li> <li>— L'ETS dell'UE è stato lanciato nel 2005 e dal 1° gennaio 2013 è entrato nella fase III, in cui le aste sono diventate il metodo predefinito per la distribuzione di quote di emissioni di CO<sub>2</sub>.</li> <li>— L'idea è che, entro il 2020, quasi un miliardo delle quote dell'Unione europea sarà venduto ogni anno e genererà reddito per gli Stati membri.</li> <li>— I ricavi dalla vendita all'asta di quote del trasporto aereo sono stati inclusi nel sistema ETS dell'UE a partire dal 1° gennaio 2012 (cfr. sotto).</li> </ul>	<p>La terza fase del sistema ETS è iniziata il 1° gennaio 2013. Si è stabilito che gli Stati membri debbano destinare almeno il 50 % dei ricavi dalle aste di emissioni per raggiungere obiettivi relativi al cambiamento climatico, anche nei paesi in via di sviluppo.</p> <p>Secondo le stime della Commissione, questa fonte potrebbe generare 20 miliardi di euro all'anno. Tuttavia, non è possibile effettuare una stima valida e affidabile data la natura recente dell'iniziativa, il recente calo dei prezzi del carbonio e il rigetto del Parlamento europeo di una proposta della Commissione per stabilizzare il livello dei prezzi. Inoltre, dal momento che l'uso di questi proventi dipende dagli Stati membri, la quota da destinare ai finanziamenti per il clima a lungo termine nei paesi in via di sviluppo non è nota.</p>	Dai 20 ai 30 miliardi di euro
Fissazione del prezzo del carbonio per i trasporti aerei e marittimi internazionali	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Applicare un prezzo (tassa) sulle emissioni del trasporto aereo e marittimo internazionale per conseguire in modo efficiente ulteriori riduzioni delle emissioni.</li> <li>— L'idea è che fissare un prezzo per l'impatto negativo delle emissioni consente di correggere le lacune del mercato e creare incentivi appropriati e convenienti in termini economici per l'ulteriore abbattimento di tali emissioni.</li> </ul>	<p>Le sanzioni sul carbonio per i voli sono state incluse nella legislazione dell'UE nel 2008<sup>2</sup>, con decorrenza dal 2013. Ciò ha provocato la ferma opposizione dei paesi non appartenenti all'UE, come gli Stati Uniti e la Cina, che hanno contestato la legittimità di questa azione. Nel novembre 2012, a seguito della dichiarazione dell'Organizzazione internazionale dell'aviazione civile (ICAO) della sua intenzione di iniziare a lavorare verso una soluzione comune, l'UE ha deciso di rinviare per un anno l'applicazione del sistema ETS dell'UE ai trasporti aerei internazionali, per cercare un accordo generale sotto l'egida dell'Organizzazione internazionale dell'aviazione civile (ICAO). Qualora non si registrassero progressi soddisfacenti verso un accordo globale, l'UE reintrodurrà le sanzioni. Spetterà a ciascuno Stato membro stabilire come utilizzare le entrate derivanti dal regime per il trasporto aereo.</p> <p>Per quanto riguarda i prezzi del carbonio nei trasporti marittimi, il processo è stato più lento. Nel giugno 2013 la Commissione ha proposto misure per integrare le emissioni del trasporto marittimo nel campo di applicazione del sistema ETS a partire dal 2018, se possibile sotto l'egida dell'Organizzazione marittima internazionale (IMO). A oggi, nessuna decisione è stata presa per quanto riguarda l'utilizzo delle entrate dal regime marittimo. Non vi è quindi alcuna garanzia in merito agli importi che possono essere destinati ai finanziamenti per il clima in favore dei paesi in via di sviluppo.</p>	Fino a 24 miliardi di dollari <sup>3</sup>
Nuovo meccanismo del mercato del carbonio	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Riduzione dei gas a effetto serra, al fine di compensare le emissioni rilasciate altrove.</li> <li>— Un mercato del carbonio è già in atto e genera importanti flussi finanziari verso i paesi in via di sviluppo attraverso il meccanismo di sviluppo pulito (CDM).</li> <li>— L'idea è quella di fornire un nuovo e più ambizioso meccanismo di mercato del carbonio basato su una fissazione esplicita dei prezzi del carbonio, fornendo così una nuova fonte di entrate pubbliche soprattutto nei paesi in via di sviluppo economicamente più avanzati e nei settori competitivi a livello internazionale.</li> </ul>	<p>Nel novembre 2012, la Commissione ha pubblicato uno studio sulle opzioni di progettazione per il nuovo meccanismo di mercato del carbonio concordati nell'ambito della convenzione dell'UNFCCC come base per i negoziati della conferenza di Doha (COP 18 del novembre 2012), nonché un documento di discussione sull'aumento dei finanziamenti dell'iniziativa REDD+ in funzione dei risultati.</p>	n/d

<sup>1</sup> Cfr. Studi dell'OCSE (<http://www.oecd.org/environment/cc/39725657.pdf>) and NGOs ([http://www.mcc-berlin.net/fileadmin/data/pdf/Publikationen/Tuerk\\_Sterk\\_Haites\\_Mehling\\_Flachsland\\_Kimura\\_Betz\\_Jotzo\\_2009\\_Linking\\_Emissions\\_Trading\\_Schemes.pdf](http://www.mcc-berlin.net/fileadmin/data/pdf/Publikationen/Tuerk_Sterk_Haites_Mehling_Flachsland_Kimura_Betz_Jotzo_2009_Linking_Emissions_Trading_Schemes.pdf)).

<sup>2</sup> Direttiva 2008/101/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, che modifica la direttiva 2003/87/CE al fine di includere le attività di trasporto aereo nel sistema comunitario di scambio delle quote di emissioni dei gas a effetto serra (GU L 8 del 13.1.2009, pag. 3).

<sup>3</sup> Sulla base della relazione del gruppo consultivo di alto livello del Segretario generale delle Nazioni Unite sui finanziamenti ai cambiamenti climatici, 5 novembre 2010.

## ALLEGATO V

Fonte di entrate	Descrizione	Avanzamento	Entrate annuali stimate
Imposizione del settore finanziario	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Varie opzioni per l'imposizione del settore finanziario sono sotto esame (per esempio le tasse di transazione, tenendo conto o meno delle operazioni in valuta estera) e alcune di queste sono già applicate in alcuni Stati membri.</li> </ul>	<p>Il 28 settembre 2011, la Commissione ha proposto una direttiva del Consiglio relativa a una imposta armonizzata sulle transazioni finanziarie per l'UE. Il Consiglio non ha adottato la proposta, e il 22 gennaio 2013 undici Stati membri hanno chiesto alla Commissione di presentare una nuova proposta di tassare le operazioni dei mercati azionari, obbligazionari e dei derivati nell'ambito della procedura di «cooperazione rafforzata». La nuova proposta della Commissione è stata presentata il 14 febbraio 2013. Tale imposta dovrebbe generare 30-35 miliardi di euro l'anno, ma non vi è alcuna indicazione se parte dei profitti generati con tale imposta sarà eventualmente destinata a rispondere alle esigenze dei paesi in via di sviluppo<sup>4</sup>.</p>	Dai 30 ai 35 miliardi di euro
Ulteriore aumento progressivo dei finanziamenti privati	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Far leva sui finanziamenti privati provenienti da paesi sviluppati per integrare i finanziamenti privati nazionali nei paesi in via di sviluppo.</li> <li>— Un effetto leva potrebbe risultare creando un ambiente più favorevole alle imprese per quanto riguarda gli investimenti nazionali e internazionali.</li> <li>— Gli abbuoni d'interessi potrebbero anche contribuire a migliorare il profilo di rischio-rendimento degli investimenti.</li> <li>— Partenariati pubblico-privato per ripartire i costi e i rischi dei finanziamenti.</li> <li>— Prestazione di garanzie per sostenere l'emissione di debito per progetti sul clima.</li> <li>— Assistenza tecnica per fornire le informazioni sui progetti e preparazione necessaria per attirare l'interesse degli investitori privati.</li> </ul>	<p>Attualmente non esiste un approccio condiviso a livello internazionale per il monitoraggio e la quantificazione dei benefici netti dei flussi finanziari internazionali del settore privato destinati alle azioni per il clima nei paesi in via di sviluppo. Nel maggio e nel novembre 2012, il Consiglio ha invitato la Commissione e gli Stati membri ad addivenire a una posizione comune sulla definizione di finanziamenti privati per il clima. Secondo il personale EPC/EFC, un sottogruppo del gruppo di lavoro per il clima (gruppo di lavoro sulle questioni internazionali dell'ambiente) si è offerto di analizzare il concetto di «finanziamenti privati», ma i lavori sono ancora in una fase del tutto preliminare. Di conseguenza, non vi è ancora alcuna stima del gettito potenziale proveniente da questa fonte e della quota che potrebbe essere destinata ai finanziamenti per il clima nei paesi in via di sviluppo.</p>	n/d
Accesso ai finanziamenti per il clima attraverso banche multilaterali e altre banche per lo sviluppo	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Il catalizzatore per canalizzare i fondi provenienti da fonti pubbliche e private verso importanti progetti di investimento.</li> <li>— Le banche multilaterali e le altre banche per lo sviluppo includono la Banca europea per gli investimenti (BEI) e gli istituti finanziari bilaterali più grandi (BFI), come l'agenzia francese Agence Française de Développement (AFD), la tedesca Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) e la Nordic Environment Finance Corporation (NEFCO).</li> </ul>	<p>La Commissione e gli Stati membri dell'UE hanno istituito sette meccanismi d'investimento regionali dell'UE<sup>5</sup> riguardanti tutti i paesi nell'area della cooperazione esterna dell'UE e tutti i settori di attività. L'obiettivo è quello di combinare («fondere») sovvenzioni provenienti dal bilancio dell'UE, dal FES e dai contributi degli Stati membri con risorse aggiuntive diverse dalle sovvenzioni (fondi azionari, garanzie, prestiti ecc.), provenienti prevalentemente dalla BEI e da altre banche per lo sviluppo. Nel novembre 2010, la Commissione ha annunciato la creazione di sportelli per il cambiamento climatico (CCW) nell'ambito dei sette meccanismi d'investimento regionali dell'UE, con l'obiettivo di promuovere i programmi dei paesi in via di sviluppo per adattarsi agli effetti del cambiamento climatico e investire in un futuro a basse emissioni di carbonio<sup>6</sup>. Non ci sono obiettivi o riferimenti relativi alle finalità di aumentare progressivamente i finanziamenti per il clima nei paesi in via di sviluppo rispetto ai meccanismi d'investimento gestiti dalla BEI. Inoltre, è ancora troppo presto per stabilire una tendenza nei finanziamenti per il clima all'interno dei meccanismi d'investimento, dal momento che i CCW sono stati creati solo alla fine del 2010 e una serie di meccanismi d'investimento sono stati lanciati in tempi molto recenti.</p>	n/d

<sup>4</sup> [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/taxation/other\\_taxes/financial\\_sector/](http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/other_taxes/financial_sector/)

<sup>5</sup> EU-Africa Infrastructure Trust Fund (ITF) nel 2007; Neighbourhood Investment Facility (NIF) nel 2008; Western Balkans Investment Framework (WBIF) nel 2010; Latin America Investment Facility (LAIF) nel 2010; Investment Facility for Central Asia (IFCA) nel 2010; Caribbean Investment Facility (CIF) nel 2012; Asian Investment Facility (AIF) nel 2012 e Investment Facility for the Pacific (IFP) nel 2012.

<sup>6</sup> Cfr. Il comunicato stampa della Commissione del 29.11.2010 ([http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-10-1621\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-10-1621_en.htm)) riporta: «Si tratta di un'iniziativa dal carattere innovativo che aumenterà anche l'attività di rendicontazione e la trasparenza dei finanziamenti UE nel settore».

Fonte: SEC(2011) 487 def. e SEC(2010) 409 def.

## DEFINIZIONI UTILIZZATE PER RISORSE «NUOVE E AGGIUNTIVE» DALLA COMMISSIONE E DA QUATTRO STATI MEMBRI DELL'UE SELEZIONATI AI FINI DELL'AUDIT

	Definizione utilizzata per le relazioni sull'iniziativa FSF
Commissione europea	<ul style="list-style-type: none"> <li>— nuove: si aggiunge al sostegno già concordato per le azioni per il clima (1, 2, 4)</li> <li>— aggiuntive: deriva dal margine non assegnato nell'ambito del massimale per la spesa esterna del bilancio dell'UE e, di conseguenza, non riduce né sostituisce qualsiasi altro finanziamento allo sviluppo programmato (da aggiungersi ai finanziamenti originariamente programmati per la cooperazione allo sviluppo e le azioni per il clima nel 2010-2012) (1, 4)</li> </ul>
Germania	<ul style="list-style-type: none"> <li>— nuove: finanziamenti da fonti innovative di finanziamento (per esempio quote di emissioni all'asta nell'ambito del sistema di scambio delle emissioni (ETS)) (1)</li> <li>— aggiuntive: fondi che vanno ad aggiungersi ai finanziamenti per il clima rispetto all'anno di riferimento 2009 (1, 2, 4)</li> </ul>
Francia	<ul style="list-style-type: none"> <li>— nuove: finanziamenti da fonti innovative di finanziamento (per esempio quote di emissioni all'asta nell'ambito del sistema di scambio delle emissioni (ETS)) (1)</li> <li>— aggiuntive: fondi che vanno ad aggiungersi ai finanziamenti per il clima rispetto all'anno di riferimento 2009 (1, 2, 4)</li> </ul>
Italia	<ul style="list-style-type: none"> <li>— nessuna informazione precisa data al riguardo (una combinazione di diverse definizioni, per esempio, da aggiungersi ai finanziamenti per il clima in un anno di riferimento specifico e/o ai finanziamenti medi per il clima annui su un periodo di riferimento specifico) (1, 4)</li> </ul>
Regno unito	<ul style="list-style-type: none"> <li>— l'impegno è tratto dalla dotazione APS del Regno Unito, che prevede di raggiungere lo 0,7 % del reddito nazionale lordo entro il 2013 (1, 4)</li> </ul>

Fonti:

- (1) Questionario degli Stati membri dell'UE per la relazione sull'affidabilità 2011 ([http://ec.europa.eu/europeaid/how/accountability/eu-annual-accountability-reports/country\\_answers\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/how/accountability/eu-annual-accountability-reports/country_answers_en.htm)).
- (2) Relazione *Has the EU kept its Fast-start Climate Finance promises?* del maggio 2010, CAN Europe e altri.
- (3) Informazioni dal sito Internet creato dal ministro olandese dell'Ambiente e della pianificazione territoriale: ([www.faststartfinance.org/home](http://www.faststartfinance.org/home)).
- (4) Studio del Parlamento europeo condotto dalla Direzione generale delle Politiche esterne, *Briefing on Climate Change Financing: The concept of additionality in the light of the Commission proposal for a development cooperation instrument (DCI) for 2014-2020*, giugno 2012.

# RISPOSTE DELLA COMMISSIONE E DEL SEAE

## SINTESI

### IV.

Nel settembre 2013 La Commissione e gli Stati membri hanno espresso alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC) i loro punti di vista sulle strategie e gli approcci per mobilitare maggiori finanziamenti per il clima, come contributo agli impegni assunti da tutti i paesi industrializzati per il 2020. Nello stesso contesto del gruppo di lavoro del comitato di politica economica sull'energia e i cambiamenti climatici, la Commissione ha compiuto numerosi sforzi per includere la definizione di finanziamenti privati per il clima nelle conclusioni del Consiglio di maggio e ottobre.

Secondo la Commissione, l'impegno dell'iniziativa FSF è stato raggiunto entro i parametri forniti nei documenti UNFCCC pertinenti. Concordiamo tuttavia sul fatto che per consolidare il sistema occorra perfezionare alcuni concetti metodologici e il consenso sia a livello internazionale che a livello dell'UE.

La Commissione si è adoperata per ridurre la proliferazione dei finanziamenti per il clima, ad esempio assumendo un ruolo attivo nel lavoro iniziale di istituzione del Fondo verde per il clima e, congiuntamente agli Stati membri, ha sostenuto la posizione secondo cui questo deve diventare il principale canale di finanziamento nell'ambito della Convenzione.

### V.

La Commissione e il SEAE condividono questa raccomandazione e prenderanno iniziative per migliorare il coordinamento come di seguito riportato.

#### VI. a) Primo trattino

La Commissione accetta di avviare una discussione con gli Stati membri sull'avvio di un calendario, ma la decisione finale spetterà agli Stati membri.

#### VI. a) Secondo trattino

La Commissione concorda e nel dicembre 2013 dovrebbe iniziare una valutazione indipendente dell'Alleanza mondiale contro il cambiamento climatico.

# RISPOSTE DELLA COMMISSIONE E DEL SEAE

## VI. b)

La Commissione e il SEAE condividono la raccomandazione. È già stato predisposto un sistema di base per riferire sugli impegni rispetto all'obiettivo del 20 %.

Inoltre, nelle relazioni annuali la Commissione includerà dati sull'impegno relativo al clima.

## VI. c) Primo trattino

La Commissione condivide questa raccomandazione e lavorerà con gli Stati membri per concordare norme comuni a livello UE per il monitoraggio, la rendicontazione e la verifica (MRV) dei finanziamenti pubblici per il clima in tempo utile per la rendicontazione sul regolamento relativo al meccanismo di monitoraggio del 2014.

Inoltre, la Commissione lavorerà congiuntamente agli Stati membri per attuare le decisioni recenti della COP 19 dell'UNFCCC (novembre 2013) in materia di rendicontazione sui finanziamenti per il clima nonché nel contesto dell'OCSE-DAC.

## VI. c) Secondo trattino

La Commissione concorda e cercherà di inserire lo scambio di informazioni a livello UE sul sostegno e il rafforzamento del coordinamento nei programmi del gruppo di esperti sulle modalità di attuazione e della rete della diplomazia verde.

La Commissione proporrà inoltre l'avvio di un dibattito in seno al gruppo di esperti sugli accordi multilaterali in materia di ambiente, nel sottogruppo per i cambiamenti ambientali.

## OSSERVAZIONI

### 29.

La Commissione e il SEAE concordano sul fatto che il coordinamento degli stanziamenti relativi agli aiuti a livello globale sia carente. La Commissione e il SEAE cercheranno di migliorare il coordinamento a livello UE dei finanziamenti per il clima nei gruppi di esperti pertinenti al fine di aumentare la complementarietà degli sforzi.

### 30.

La Commissione e il SEAE concordano sul fatto che, alla fine del 2011, l'UE non aveva compiuto i progressi auspicati nella programmazione congiunta. Da allora sono stati assunti impegni riguardo alla programmazione congiunta in circa 40 paesi.

### 32.

La Commissione chiarisce che mentre il coordinamento può certamente essere migliorato, in Indonesia sono state intraprese iniziative, come ad esempio riunioni di coordinamento UE bimensili sui cambiamenti climatici, e pertanto sono stati compiuti molti sforzi riguardo al coordinamento.

## Riquadro 1

La soluzione iniziale proposta (finanziata dal Regno Unito e dall'OXFAM) già in fase di attuazione non era sufficiente per far fronte all'intera domanda di acqua potabile a Bainpara e dintorni, circostanza che ha portato tutti i soggetti interessati, inclusi i beneficiari, il governo e le agenzie dei donatori, a trovare una soluzione più ampia (cofinanziata dall'UE). Dopo questa esperienza, il coordinamento delle parti interessate è stato indubbiamente migliorato.

### 33. a)

Dalla metà del 2015 gli aiuti dell'UE saranno sincronizzati con il settimo piano quinquennale 2015-2020 del Bangladesh e l'UE è impegnata ad avviare una programmazione congiunta nei settori selezionati con l'UE e gli Stati membri interessati. Ciò richiederà una revisione del PIP 2014-2020 per i restanti 5 anni, incluse possibili modifiche.

## RISPOSTE DELLA COMMISSIONE E DEL SEAE

### 34.

La Commissione e il SEAE sottolineano che è il numero dei donatori (piuttosto che la concorrenza tra di loro) a rendere il coordinamento difficile, oltre alla grande sfida rappresentata dalla mancanza di coordinamento guidato dal governo.

### 35.

Questo è il motivo per cui la maggior parte dei finanziamenti per il clima in Bangladesh è gestita separatamente (cioè attraverso progetti gestiti dai donatori o attraverso fondi fiduciari gestiti dalla Banca mondiale; si veda oltre per ulteriori informazioni).

### 37.

In Indonesia è in atto uno sforzo concertato da parte dei partner allo sviluppo sulle questioni relative alla lotta contro la corruzione attraverso lo strumento di sostegno PNPM (PSF), un fondo fiduciario multidonatori amministrato dalla Banca mondiale.

### 39.

La Commissione sostiene i governi nell'affrontare le questioni riguardanti la definizione di priorità e il coordinamento, ad esempio attraverso l'alleanza mondiale contro il cambiamento climatico (AMCC). Esempi di paesi in cui l'AMCC sostiene l'istituzione di un meccanismo governativo di coordinamento sono: Nepal, Cambogia, Guyana, Seychelles e Isole Salomone, Buthan, Ciad, Lesotho, Gambia.

### 41.

Le conclusioni del Consiglio Ecofin del 15 ottobre 2013 indicano «che l'UE e i suoi Stati membri si sono impegnati ad accrescere la mobilitazione dei finanziamenti per il clima nel quadro di misure di mitigazione efficaci e di un'attuazione trasparente, per dare il loro contributo all'obiettivo dei paesi industrializzati di mobilitare congiuntamente ogni anno, entro il 2020, 100 miliardi di dollari provenienti da una grande varietà di risorse...». La Commissione sta già sviluppando una visione dell'Unione relativa all'aumento dei finanziamenti per il clima entro il 2020. L'UE e gli Stati membri nel settembre 2013 hanno espresso all'UNFCCC i loro punti di vista sulle strategie e gli approcci per mobilitare maggiori finanziamenti per il clima. La presentazione è disponibile all'indirizzo: [http://unfccc.int/files/documentation/submissions\\_from\\_parties/application/pdf/cop\\_suf\\_eu\\_02092013.pdf](http://unfccc.int/files/documentation/submissions_from_parties/application/pdf/cop_suf_eu_02092013.pdf)

### 41. a)

Per quanto riguarda la definizione di finanziamenti privati per il clima, in seno al Comitato di politica economica si sono svolte discussioni che proseguiranno sulla base dei risultati della Conferenza delle parti dell'UNFCCC svoltasi tra l'11 e il 22 novembre 2013 a Varsavia.

### 41. b)

Ogni Stato membro industrializzato dell'UE si è impegnato ad aumentare i finanziamenti per il clima. Inoltre, l'impegno di 100 miliardi di dollari riguarda tutti i paesi industrializzati del mondo. Il calendario dell'UE, pertanto, non è né una condizione per l'aumento dei finanziamenti per il clima da parte dei singoli Stati membri, né può essere visto separatamente dai contributi degli altri paesi industrializzati.

La decisione finale sul calendario dipenderà dagli Stati membri.

### 44.

Esiste una differenza tra «promesse» e «impegni». La Commissione applica i marcatori di Rio ai fondi impegnati, ossia dopo che la decisione di finanziamento è stata presa. Si tratta dunque di una garanzia che l'esborso verrà effettuato. Inoltre, il sistema integrato di gestione dell'informazione (CRIS) permette anche alla Commissione di erogare gli esborsi, se richiesto dal quadro di rendicontazione.

### 49.

La Commissione concorda sul fatto che gli Stati membri adottano approcci diversi per quantificare la spesa relativa al clima basata sui marcatori di Rio. In seno all'OCSE-DAC e all'UE vengono profusi sforzi per analizzare i diversi approcci in vista della futura armonizzazione.

### 54.

L'importo aggregato di 7,34 miliardi di euro è stato calcolato dalla Commissione sulla base della cifra complessiva annuale riferita dai singoli Stati membri, pienamente in linea con il mandato della Commissione in materia di competenze condivise.

Poiché l'elenco degli esempi degli interventi utilizzato dalla Corte non doveva essere esaustivo, non è ovviamente possibile conciliarlo con l'importo totale indicato.

L'elenco degli esempi degli interventi è compilato dalla Commissione sulla base dei dati trasmessi dagli Stati membri e fornisce un gran numero di **esempi di progetti**, come chiaramente indicato sul sito Internet della Commissione e nel titolo della tabella.



## RISPOSTE DELLA COMMISSIONE E DEL SEAE

### 55.

L'impegno FSF è stato raggiunto entro i parametri forniti nei documenti UNFCCC pertinenti.

### 59.

La Commissione ha tentato di ridurre la proliferazione dei finanziamenti per il clima, ad esempio assumendo un ruolo attivo nel lavoro iniziale di istituzione del Fondo verde per il clima e, congiuntamente agli Stati membri, ha sostenuto la posizione secondo cui questo deve diventare il principale canale di finanziamento nell'ambito della Convenzione. Tra la Commissione e gli Stati membri vi sono dialogo e cooperazione periodici tra esperti in materia di finanziamenti per il clima nell'ambito di una serie di gruppi di lavoro permanenti dell'UE.

### 61.

La Commissione ha integrato l'AMCC nella sua programmazione. Gli interventi nell'ambito dell'AMCC, incluso il sostegno all'iniziativa generale, sono assunti, approvati e pubblicati nel quadro del programma tematico per l'ambiente e la gestione sostenibile delle risorse naturali, compresa l'energia (ENRTP) e il decimo Fondo europeo di sviluppo.

Cinque Stati membri dell'UE hanno cofinanziato l'AMCC iniziata dalla Commissione. L'AMCC ha fornito un canale efficace per la consegna rapida dei finanziamenti per diversi Stati membri dell'UE (31 milioni di euro dall'Irlanda, 1,2 milioni di euro da Cipro e 0,8 milioni di euro dall'Estonia).

Inoltre, l'AMCC cofinanzia interventi singoli con sette Stati membri dell'UE.

### 62.

La Commissione ha mantenuto l'AMCC per le seguenti ragioni:

- 1) oltre a fornire sostegno finanziario, l'AMCC fornisce sostegno tecnico e una piattaforma per il dialogo e lo scambio delle esperienze;
- 2) l'AMCC serve anche come catalizzatore per integrare ulteriormente i cambiamenti climatici nei normali aiuti allo sviluppo dell'UE. La sua natura è quindi diversa da quella di altri fondi verticali;
- 3) il Fondo verde per il clima non è ancora operativo.

Per affrontare l'onere amministrativo per i paesi in via di sviluppo, l'AMCC è stata adattata, ad esempio allineando i relativi programmi alle strategie e ai programmi nazionali e concentrandosi sull'integrazione dei cambiamenti climatici nei processi di sviluppo nazionali.

# RISPOSTE DELLA COMMISSIONE E DEL SEAE

## CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

### 65.

La Commissione e il SEAE condividono la raccomandazione e prenderanno iniziative per migliorare il coordinamento come di seguito riportato.

### 67.

La Commissione e il SEAE intensificheranno ulteriormente gli sforzi per migliorare il coordinamento in materia di finanziamenti per il clima con gli Stati membri, nel contesto dei gruppi di esperti esistenti, ad esempio il Comitato di politica economica (CPE), il gruppo di esperti sulle modalità di attuazione (EGI) e il gruppo di esperti sull'adattamento (EGA).

### 68.

La Commissione si è adoperata per ridurre la proliferazione dei finanziamenti per il clima, ad esempio assumendo un ruolo attivo nel lavoro iniziale di istituzione del Fondo verde per il clima e, congiuntamente agli Stati membri, ha sostenuto la posizione secondo cui questo deve diventare il principale canale di finanziamento nell'ambito della Convenzione.

#### Raccomandazione 1

La Commissione accetta di avviare una discussione con gli Stati membri per definire un calendario, ma la decisione finale spetterà agli Stati membri.

#### Raccomandazione 2

La Commissione condivide questa raccomandazione e lavorerà con gli Stati membri per concordare norme comuni a livello UE per il monitoraggio, la rendicontazione e la verifica (MRV) dei finanziamenti pubblici per il clima in tempo utile per la rendicontazione sul regolamento relativo al meccanismo di monitoraggio del 2014.

Inoltre, la Commissione lavorerà congiuntamente agli Stati membri per attuare le decisioni recenti della COP 19 dell'UNFCCC (novembre 2013) in materia di rendicontazione sui finanziamenti per il clima nonché nel contesto dell'OCSE-DAC.

#### Raccomandazione 3

La Commissione e il SEAE condividono la raccomandazione. È già stato predisposto un sistema di base per riferire sugli impegni rispetto all'obiettivo del 20 %. Nei prossimi 12 mesi la Commissione, condurrà un riesame del sistema dei marcatori di Rio al fine di individuare carenze e proporre azioni per migliorare l'applicazione del sistema.

Inoltre, nelle relazioni annuali la Commissione includerà dati sugli impegni relativi al clima.

#### Raccomandazione 4

La Commissione condivide questa raccomandazione e nel dicembre 2013 dovrebbe iniziare una valutazione indipendente dell'Alleanza mondiale contro il cambiamento climatico.

#### Raccomandazione 5

La Commissione condivide la raccomandazione e cercherà di inserire lo scambio di informazioni a livello UE sul sostegno e il rafforzamento del coordinamento nei programmi del gruppo di esperti sulle modalità di attuazione e della rete della diplomazia verde.

La Commissione proporrà inoltre di avviare un dibattito in seno al gruppo di esperti sugli accordi multilaterali in materia di ambiente, nel sottogruppo per i cambiamenti ambientali.

Corte dei conti europea

**Relazione speciale n. 17/2013**

**Finanziamenti UE per il clima nel contesto degli aiuti esterni**

Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea

2014 — 48 pagg. — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9241-596-9

doi:10.2865/20026



## 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](http://ec.europa.eu/represent_it.htm)),  
presso le delegazioni dell'Unione europea nei paesi terzi ([http://eeas.europa.eu/delegations/index\\_it.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/index_it.htm)),  
contattando uno dei centri Europe Direct ([http://europa.eu/europedirect/index\\_it.htm](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](http://publications.europa.eu/others/agents/index_it.htm)).

IL CAMBIAMENTO CLIMATICO RAPPRESENTA UNA GRAVE MINACCIA SIA PER LO SVILUPPO ECONOMICO DEI PAESI IN VIA DI SVILUPPO CHE PER IL RAGGIUNGIMENTO DEI RELATIVI OBIETTIVI DI SVILUPPO DEL MILLENNIO. L'UE E GLI STATI MEMBRI SONO TRA I PRINCIPALI EROGATORI DI FINANZIAMENTI INTERNAZIONALI PER IL CLIMA. LA RELAZIONE GIUNGE ALLA CONCLUSIONE CHE LA COMMISSIONE HA GESTITO ADEGUATAMENTE GLI AIUTI AL CLIMA PER I PAESI IN VIA DI SVILUPPO FINANZIATI MEDIANTE IL BILANCIO DELL'UE E IL FES. PER FAR SÌ CHE TALI FINANZIAMENTI OTTENGANO IL MASSIMO IMPATTO SAREBBE TUTTAVIA OPPORTUNO MIGLIORARE CONSIDERevolmente IL COORDINAMENTO TRA LA COMMISSIONE E GLI STATI MEMBRI: MIGLIORARE LA COMPLEMENTARITÀ DEI PROGRAMMI, STABILIRE COME AUMENTARE PROGRESSIVAMENTE I FINANZIAMENTI PER IL CLIMA ENTRO IL 2020, POTENZIARE I SISTEMI DI MONITORAGGIO, RENDICONTAZIONE E VERIFICA E RIDURRE LA FRAMMENTAZIONE DEI FINANZIAMENTI PER IL CLIMA.



CORTE DEI CONTI EUROPEA



Ufficio delle pubblicazioni



ISBN 978-92-9241-596-9



9 789292 415969