

Relazione speciale

**Occorre fare di più
per realizzare appieno
le potenzialità della rete
Natura 2000**



4
1977 - 2017



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA

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

Tel. +352 4398-1

Modulo di contatto: eca.europa.eu/it/Pages/ContactForm.aspx

Sito Internet: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors

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

Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2017

Print	ISBN 978-92-872-6878-5	ISSN 1831-0869	doi:10.2865/36494	QJ-AB-17-001-IT-C
PDF	ISBN 978-92-872-6888-4	ISSN 1977-5709	doi:10.2865/277696	QJ-AB-17-001-IT-N
EPUB	ISBN 978-92-872-6892-1	ISSN 1977-5709	doi:10.2865/01511	QJ-AB-17-001-IT-E

© Unione europea, 2017

Riproduzione autorizzata con citazione della fonte.

Printed in Luxembourg

Relazione speciale

Occorre fare di più per realizzare appieno le potenzialità della rete Natura 2000

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

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

Il presente controllo di gestione è stato espletato dalla Sezione di audit I — presieduta da Phil Wynn Owen, membro della Corte — la quale è specializzata nell'uso sostenibile delle risorse naturali. L'audit è stato diretto da Nikolaos Milionis, Membro della Corte, coadiuvato da: Ioulia Papatheodorou, capo di Gabinetto; Kristian Sniter, attaché; Colm Friel, primo manager; Emese Fésűs, capo incarico e Laure Gatter, vice capo incarico. L'équipe di audit era composta da Rogelio Abarquero Grossi, Oana Dumitrescu, Florin-Alexandru Farcas, Paulo Faria, Maria Luisa Gómez-Valcárcel, Maria del Carmen Jimenez, Mircea-Cristian Martinescu, Aino Nyholm, Joachim Otto, Zoltán Papp, Anne Poulsen, Bruno Scheckenbach, Matteo Tartaggia, Diana Voinea, Anna Zalega, Dilyanka Zhelezarova e Paulina Zielinska-Sucecka. Alla stesura della relazione ha collaborato Michael Pyper.



Da sinistra a destra: L. Gatter, P. Zielinska-Sucecka, J. Otto, O. Dumitrescu, C. Friel, F.-A. Farcas, E. Fésűs, M. Pyper, N. Milionis, D. Zhelezarova, A. Zalega.

Paragrafi

Abbreviazioni

Glossario

I-VII **Sintesi**

1-15 **Introduzione**

1-5 **La strategia dell'UE sulla biodiversità fino al 2020**

6 **La rete Natura 2000**

7-15 **L'organizzazione di Natura 2000**

7-12 **Competenze**

13-15 **Finanziamento**

16-18 **Estensione ed approccio dell'audit**

19-78 **Osservazioni**

19-39 **Gli Stati membri non hanno gestito la rete Natura 2000 in maniera soddisfacente**

20-22 **Il coordinamento tra le autorità e i portatori di interesse negli Stati membri non è stato sviluppato sufficientemente**

23-27 **Troppo spesso le necessarie misure di conservazione hanno subito ritardi o sono state definite in modo inadeguato dagli Stati membri**

28-34 **Gli Stati membri visitati non hanno valutato in modo adeguato i progetti aventi un impatto sui siti Natura 2000.**

35-39 **La Commissione ha esercitato una sorveglianza attiva sull'attuazione di Natura 2000**

40-62 **I fondi UE non sono stati mobilitati in modo opportuno per sostenere la gestione della rete Natura 2000**

41-47 **I quadri di azioni prioritarie non hanno fornito un'immagine attendibile dei costi della rete Natura 2000**

- 48-54 I documenti di programmazione 2014-2020 dei vari fondi UE non hanno rispecchiato appieno le esigenze rilevate nei quadri di azioni prioritarie
- 55-62 I meccanismi di finanziamento UE non erano sufficientemente mirati agli obiettivi dei siti Natura 2000
- 63-78 **I sistemi di monitoraggio e rendicontazione non erano atti a fornire informazioni esaurienti sull'efficacia della rete Natura 2000**
- 64-68 Non vi era alcuno specifico sistema di indicatori di performance per la rete Natura 2000
- 69-72 L'attuazione dei piani di monitoraggio di Natura 2000 è stata inadeguata
- 73-78 L'incompletezza e l'incoerenza dei dati ha reso meno efficace il monitoraggio degli habitat e delle specie
- 79-84 **Conclusioni e raccomandazioni**

Allegato

Risposta della Commissione

AEA: Agenzia europea dell'ambiente

CBD: Convenzione sulla diversità biologica

FC: Fondo di coesione

FEAMP: Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca

FEASR: Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale

FEP: Fondo europeo per la pesca

FESR: Fondo europeo di sviluppo regionale

FSD: Formulário standard

FSE: Fondo sociale europeo

LIFE: *L'instrument financier pour l'environnement* (strumento finanziario per l'ambiente)

ONG: Organizzazione non governativa

OV: Opportuna valutazione

PAC: Politica agricola comune

PAF: *Prioritised action framework* (quadro di azioni prioritarie)

PMI: Piccole e medie imprese

PO: programma operativo

PSR: Programma di sviluppo rurale

REFIT: Programma di controllo dell'adeguatezza e dell'efficacia della regolamentazione

7° PQ: Settimo programma quadro per la ricerca

SIC: Sito di importanza comunitaria

TIC: Tecnologie dell'informazione e della comunicazione

UE: Unione europea

UNCBD: Convenzione delle Nazioni Unite sulla diversità biologica

UNESCO: Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura

ZPS: Zona di protezione speciale

ZSC: Zona speciale di conservazione

Biodiversità o diversità biologica: all'articolo 2 della Convenzione delle Nazioni Unite sulla diversità biologica (UNCBD) la «diversità biologica» è definita come «la variabilità degli organismi viventi di ogni origine, compresi inter alia gli ecosistemi terrestri, marini ed altri ecosistemi acquatici, ed i complessi ecologici di cui fanno parte; ciò include la diversità nell'ambito della specie, e tra le specie degli ecosistemi».

Conservazione: un complesso di misure necessarie per mantenere o ripristinare gli habitat naturali e le popolazioni di specie di fauna e flora selvatiche in uno stato soddisfacente in base alla definizione stabilita nella direttiva Habitat¹.

Degrado o deterioramento: ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva Habitat e dell'articolo 4, paragrafo 4 della direttiva Uccelli, gli Stati membri sono tenuti ad adottare «le opportune misure per evitare il degrado degli habitat naturali e degli habitat di specie nonché la perturbazione delle specie» nei siti Natura 2000.

Formulario standard (Standard Data Form, SDF): formulario stilato in osservanza dell'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva Habitat al fine di redigere l'elenco dei siti di importanza comunitaria. Per ciascun sito, esso riporta, in un formato elaborato dalla Commissione di concerto con gli Stati membri, informazioni comprendenti una mappa del sito, la sua denominazione, ubicazione ed estensione, nonché i dati risultanti dalla valutazione, eseguita dalle autorità nazionali, dell'importanza relativa del sito per gli habitat e le specie di cui alla direttiva.

Grandi progetti: solitamente progetti infrastrutturali su vasta scala relativi al settore dei trasporti, all'ambiente o ad altri ambiti quali cultura, istruzione, energia o tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC). Qualora il costo totale di tali progetti a valere sul Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e/o sul Fondo di coesione (FC) per il periodo di programmazione 2007-2013 fosse superiore a 25 milioni di euro (per progetti riguardanti l'ambiente) o superiore a 50 milioni di euro (negli altri ambiti), detti progetti dovevano essere oggetto di una valutazione e di una decisione specifica della Commissione europea. Prima dell'approvazione di un grande progetto, ne viene analizzata la coerenza con altre politiche dell'UE, compresa Natura 2000. Per il periodo di programmazione 2014-2020, la Commissione è assistita da esperti indipendenti.

Habitat naturali: zone terrestri o acquatiche che si distinguono grazie alle loro caratteristiche geografiche, abiotiche e biotiche, interamente naturali o seminaturali².

1 Articolo 1 della direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche (GU L 206 del 22.7.1992, pag. 7).

2 Articolo 1, lettera b), della direttiva 92/43/CEE.

Misura compensativa: misura specifica di un piano o progetto, volta a compensarne specificamente le ripercussioni negative sulle specie o sull'habitat interessato, in modo da mantenere la coerenza ecologica globale della rete Natura 2000. Le misure compensative sono adottate indipendentemente dal progetto in questione (e da qualsiasi misura di attenuazione a questo associata) e sono impiegate come «un'ultima spiaggia», quando tutte le altre misure di tutela previste dalla direttiva non sono efficaci e, ciò nonostante, è stato concesso il nullaosta a procedere con un piano o progetto³ avente un impatto negativo su un sito Natura 2000.

Misure di attenuazione: misure volte a ridurre al minimo o addirittura annullare il probabile impatto negativo di un piano o progetto su un sito. Esse sono parte integrante delle specifiche di un piano o progetto⁴.

Misure di conservazione e piani di gestione: le misure di conservazione sono misure positive e proattive, tese a favorire il conseguimento di uno stato di conservazione soddisfacente per le specie e/o gli habitat presenti in un particolare sito. Sebbene non obbligatori, i piani di gestione sono l'opzione scelta più spesso per fissare gli obiettivi di conservazione dei siti, unitamente alle misure necessarie per raggiungerli.

Natura 2000: la rete ecologica coerente di zone di conservazione più grande al mondo, comprendente il 18 % del territorio in tutta l'UE, nonché ampie zone marine. Natura 2000 è un elemento chiave della strategia dell'UE volta ad arrestare la perdita di biodiversità e a fornire servizi ecosistemici entro il 2020⁵. Scopo di questa rete è mantenere ovvero, all'occorrenza, ripristinare i tipi di habitat naturali e gli habitat delle specie interessati in uno stato di conservazione soddisfacente nella loro area di ripartizione naturale⁶.

Obiettivo di conservazione: target globale fissato per le specie e/o i tipi di habitat per i quali viene designato un sito, in modo che questo possa concorrere al mantenimento o al conseguimento di uno stato di conservazione soddisfacente per detti habitat e specie a livello nazionale, biogeografico o dell'UE.

Opportuna valutazione: ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva Habitat, qualsiasi piano o progetto che possa avere un impatto significativo su un sito deve essere sottoposto a «una opportuna valutazione» delle ripercussioni che ha sugli obiettivi di conservazione del sito stesso.

Procedura d'infrazione: l'articolo 258 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) conferisce alla Commissione, in qualità di custode dei trattati, il potere di intraprendere azioni legali nei confronti di uno Stato membro che ha mancato a uno degli obblighi a lui incombenti in virtù del diritto dell'UE.

Quadro di azioni prioritarie (prioritised action framework, PAF): strumento di pianificazione previsto dall'articolo 8, paragrafo 4, della direttiva Habitat. La sua principale finalità è di offrire una visione integrata delle misure necessarie ad attuare la rete Natura 2000, collegandole ai fondi UE corrispondenti e specificandone il fabbisogno di finanziamento⁷.

3 Commissione europea, *Documento di orientamento sull'articolo 6, paragrafo 4, della direttiva «Habitat» (92/43/CEE)*, 2007/2012.

4 *Documento di orientamento sull'articolo 6, paragrafo 4, della direttiva «Habitat» (92/43/CEE)*.

5 Relazione speciale n. 12/2014 «Il FESR è efficace nel finanziare progetti che promuovono in modo diretto la biodiversità nell'ambito della strategia dell'UE per la biodiversità all'orizzonte 2020?» (<http://eca.europa.eu>).

6 Articolo 3 della direttiva 92/43/CEE.

7 SEC(2011) 1573 final, del 12 dicembre 2011, *Financing Natura 2000, Investing in Natura 2000: Delivering benefits for nature and people*, pag. 11.

REFIT e controllo dell'adeguatezza: nell'ambito della politica per «legiferare con intelligenza», la Commissione ha varato il Programma di controllo dell'adeguatezza e dell'efficacia della regolamentazione (REFIT). Lo scopo è di semplificare il diritto dell'UE e ridurre gli oneri della regolamentazione, contribuendo così a un quadro normativo chiaro, stabile e prevedibile. Nelle prime fasi di questo programma, la Commissione ha passato in rassegna l'intero corpus della normativa UE e ha deciso azioni di *follow-up*, una delle quali è il «controllo dell'adeguatezza», che comprende una valutazione approfondita delle politiche volta a stabilire se il quadro normativo per un particolare settore d'intervento sia «idoneo allo scopo».

Relazione sullo stato della natura: ogni sei anni, gli Stati membri sono tenuti a presentare alla Commissione europea una relazione sullo stato di conservazione delle specie e degli habitat protetti ai sensi delle direttive sulla tutela della natura⁸ che si trovano sul loro territorio. La Commissione, coadiuvata dall'Agenzia europea dell'ambiente, raccoglie poi tutti questi dati per tracciare un quadro della situazione nell'intera UE e ne pubblica i risultati in una relazione intitolata «Lo stato della natura nell'UE».

Sito di importanza comunitaria (SIC): sito che contribuisce in modo significativo a mantenere o a ripristinare un tipo di habitat naturale di cui alla direttiva Habitat in uno stato di conservazione soddisfacente. I SIC possono inoltre contribuire in modo significativo alla coerenza della rete Natura 2000 e/o a mantenere la diversità biologica nella regione biogeografica o nelle regioni biogeografiche in questione.

Stato di conservazione di una specie: all'articolo 1, lettera i), della direttiva Habitat, lo stato di conservazione di una specie è definito come «l'effetto della somma dei fattori che, influenzando sulle specie in causa, possono alterare a lungo termine la ripartizione e l'importanza delle sue popolazioni» in determinato territorio. Lo stato di conservazione è considerato «soddisfacente» quando:

- o i dati relativi all'andamento delle popolazioni della specie in causa indicano che tale specie continua e può continuare a lungo termine ad essere un elemento vitale degli habitat naturali cui appartiene,
- o l'area di ripartizione naturale di tale specie non è in declino né rischia di declinare in un futuro prevedibile e
- o esiste, e verosimilmente continuerà a esistere, un habitat sufficientemente ampio per mantenere la sua popolazione a lungo termine.

Zona di protezione speciale (ZPS): zona terrestre o acquatica designata dagli Stati membri ai sensi dell'articolo 4 della direttiva Uccelli, in cui sono adottate misure speciali di conservazione per proteggere specie particolari di uccelli e i loro habitat.

Zona speciale di conservazione (ZSC): sito di importanza comunitaria, designato dagli Stati membri, in cui sono adottate misure di conservazione per mantenere o ripristinare, in uno stato di conservazione soddisfacente, gli habitat naturali e/o le popolazioni delle specie per cui il sito è designato.

⁸ Ai sensi dell'articolo 12 della direttiva 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2009, concernente la conservazione degli uccelli selvatici (direttiva Uccelli) (GU L 20 del 26.1.2010, pag. 7) e articolo 17 della direttiva Habitat.

I

La perdita di biodiversità è una delle principali sfide ambientali cui è confrontata l'UE. Un elemento chiave della strategia dell'UE fino al 2020 per arrestare questo fenomeno e migliorare lo stato degli habitat e delle specie è costituito dalla rete Natura 2000, istituita ai sensi delle direttive Uccelli e Habitat. Queste direttive instaurano un quadro comune per la tutela della natura in tutti gli Stati membri. La rete Natura 2000 si estende su più del 18 % della superficie terrestre dell'UE e su circa il 6 % di quella marina e conta oltre 27 000 siti in tutta Europa, a protezione di diversi habitat e specie. Le attività socio-economiche non sono proibite nei siti Natura 2000, ma gli Stati membri devono far sì che questi non subiscano un deterioramento e adottare le misure di conservazione necessarie al fine di mantenere o ripristinare uno status di conservazione soddisfacente per le specie e gli habitat protetti.

II

L'obiettivo dell'audit della Corte era di rispondere al seguente quesito: «La rete Natura 2000 è stata attuata in maniera adeguata?». Occorreva pertanto verificare se la rete sia stata gestita, finanziata e monitorata in maniera adeguata. L'attività di audit è stata svolta presso la Commissione e in cinque Stati membri, coprendo la maggior parte delle regioni biogeografiche europee. Gli auditor della Corte hanno visitato 24 siti Natura 2000, hanno condotto indagini negli Stati membri e interpellato vari gruppi di portatori di interesse.

III

Pur riconoscendo il ruolo importante svolto da Natura 2000 nel proteggere la biodiversità, la Corte ha concluso che la rete Natura 2000 non era stata attuata sfruttandone appieno le potenzialità. Per meglio contribuire al raggiungimento degli ambiziosi obiettivi perseguiti dalla strategia dell'UE sulla biodiversità fino al 2020, occorrono progressi significativi da parte degli Stati membri e maggiori sforzi da parte della Commissione.

IV

Gli Stati membri non stavano gestendo la rete Natura 2000 in maniera soddisfacente. Il coordinamento tra autorità competenti, portatori di interesse e Stati membri limitrofi non era sufficientemente sviluppato. Troppo spesso le necessarie misure di conservazione hanno subito ritardi o sono state definite in modo inadeguato. Gli Stati membri visitati non hanno valutato in modo adeguato i progetti aventi un impatto sui siti Natura 2000. La Commissione ha esercitato una sorveglianza attiva sull'attuazione di Natura 2000 da parte degli Stati membri, ma gli orientamenti a questi destinati avrebbero potuto essere divulgati meglio. La Commissione ha trattato un numero ingente di denunce riguardanti Natura 2000, in genere trovando una soluzione con gli Stati membri, ma anche avviando procedure d'infrazione, ove necessario.

V

I fondi UE non sono stati mobilitati in modo opportuno per sostenere la gestione della rete Natura 2000. L'approccio dell'UE al finanziamento dell'attuazione della rete Natura 2000 è stato di utilizzare i fondi UE esistenti. L'impiego di questi fondi per la rete è di competenza degli Stati membri. La Corte ha riscontrato una carenza di informazioni attendibili sui costi della rete e sul fabbisogno di finanziamento dal bilancio UE. I quadri di azioni prioritarie (PAF) hanno fornito un'immagine incompleta del finanziamento UE effettivo fino al 2013 e dell'assegnazione prevista dei fondi per il periodo 2014-2020. A livello dei siti, i piani di gestione hanno raramente portato a valutazioni esaustive dei costi. I documenti di programmazione per il periodo 2014-2020 relativi ai vari fondi UE utilizzati per finanziare la rete (in particolare il FEASR e FESR) non riflettono il fabbisogno di finanziamento nella sua interezza e la Commissione non ha ovviato a queste carenze in maniera strutturata. I meccanismi di finanziamento UE non erano sufficientemente mirati agli obiettivi dei siti Natura 2000.

VI

I sistemi di monitoraggio e rendicontazione per Natura 2000 non erano atti a fornire informazioni esaurienti sull'efficacia della rete. Non vi era alcuno specifico sistema di indicatori di performance per l'impiego dei fondi UE per la rete Natura 2000. Erano presenti indicatori a livello di programma di finanziamento (ad esempio, il FEASR), ma si riferivano a obiettivi per la biodiversità in generale ed erano incentrati sulle realizzazioni anziché sui risultati di conservazione della rete Natura 2000. A livello dei siti, i documenti relativi alla gestione spesso non includevano piani di monitoraggio; oppure, quando detti piani erano presenti, non erano abbastanza dettagliati o non riportavano scadenze precise. Solitamente, i formulari standard, che contengono informazioni di base sulle caratteristiche del sito, non erano aggiornati a seguito delle attività di monitoraggio. I dati comunicati dagli Stati membri per la relazione periodica della Commissione sullo stato della natura segnalavano l'evoluzione tendenziale dello stato di conservazione, ma troppo spesso erano incompleti e difficilmente confrontabili.

VII

La Corte formula una serie di raccomandazioni per la Commissione e gli Stati membri, tese a favorire la piena attuazione delle direttive sulla tutela della natura, chiarendo il quadro finanziario e contabile di Natura 2000, nonché a ottenere una migliore misurazione dei risultati conseguiti da Natura 2000.

La strategia dell'UE sulla biodiversità fino al 2020

01

La diversità biologica, o biodiversità, si riferisce alla varietà delle forme di vita sulla Terra ed è indispensabile per preservare ecosistemi sani, che forniscano le risorse e i servizi naturali fondamentali necessari al genere umano per vivere bene. Nel maggio 2011, la Commissione europea ha adottato una strategia che intende «[p]orre fine alla perdita di biodiversità e al degrado dei servizi ecosistemici nell'UE entro il 2020 e ripristinarli nei limiti del possibile, intensificando al tempo stesso il contributo dell'UE per scongiurare la perdita di biodiversità a livello mondiale»⁹. La strategia è stata adottata dopo che l'UE, nonostante un piano d'azione dettagliato, non era riuscita a conseguire il valore-obiettivo per il 2010 relativo alla biodiversità. La strategia dell'UE sulla biodiversità fino al 2020 è in linea con gli impegni assunti dai leader dell'UE nel marzo 2010 alla decima Conferenza delle parti alla Convenzione sulla diversità biologica a Nagoya¹⁰.

02

Al fine di conseguire l'obiettivo generale di arrestare la perdita di biodiversità entro il 2020, la strategia dell'UE sulla biodiversità fissa sei obiettivi operativi, articolati in 20 azioni. La relazione della Corte è incentrata sul primo obiettivo, che riguarda la «rete Natura 2000» e la piena attuazione delle direttive Uccelli¹¹ e Habitat¹², generalmente note come direttive sulla tutela della natura. Esse hanno istituito la rete Natura 2000 quale «rete ecologica europea coerente di zone speciali di conservazione»¹³ al fine di garantire il mantenimento ovvero, all'occorrenza, il ripristino in uno stato di conservazione soddisfacente dei tipi di habitat naturali e degli habitat delle specie interessati nella loro area di ripartizione naturale. Il primo obiettivo della strategia dell'UE sulla biodiversità fino al 2020 si prefigge di «[a]rrestare il deterioramento dello stato di tutte le specie e gli habitat contemplati nella legislazione dell'UE in materia ambientale e conseguire un miglioramento significativo e quantificabile del loro stato in modo che, entro il 2020, rispetto alle valutazioni odierne: i) lo stato di conservazione risulti migliorato nel doppio degli habitat e nel 50 % in più delle specie oggetto delle valutazioni condotte a titolo della direttiva habitat; e ii) lo stato di conservazione risulti preservato o migliorato nel 50 % in più delle specie oggetto delle valutazioni condotte a titolo della direttiva Uccelli». Questo primo obiettivo comprende quattro azioni:

- o portare a termine l'istituzione della rete Natura 2000 e garantirne una buona gestione;
- o garantire un finanziamento adeguato ai siti Natura 2000;
- o incrementare la sensibilizzazione e l'impegno delle parti interessate e migliorare l'applicazione;
- o migliorare e razionalizzare il monitoraggio e la rendicontazione.

9 *La nostra assicurazione sulla vita, il nostro capitale naturale: la strategia dell'UE sulla biodiversità fino al 2020*, COM(2011) 244 definitivo del 3 maggio 2011, pag. 2.

10 Decisione adottata dalla Conferenza delle parti della Convenzione sulla diversità biologica in occasione della sua decima riunione, X/2. Il Piano strategico per la biodiversità 2011-2020 e gli obiettivi di Aichi in materia di biodiversità, UNEP/CBD/COP/DEC/X/2, 29 ottobre 2010.

11 Direttiva 2009/147/CE.

12 Direttiva 92/43/CEE.

13 Articolo 3 della direttiva 92/43/CEE.

03

La revisione intermedia della strategia dell'UE sulla biodiversità pubblicata dalla Commissione nell'ottobre 2015 concludeva che, sebbene fossero stati raggiunti notevoli traguardi dal 2011 nella realizzazione delle azioni previste dal primo obiettivo, le più importanti sfide rimanevano: completare la componente marina della rete Natura 2000, assicurare una efficace gestione dei siti Natura 2000 e garantire la disponibilità dei finanziamenti necessari per sostenere la rete Natura 2000.

04

Inoltre, nella relazione più recente¹⁴ sullo stato e sulle tendenze dei tipi di habitat e delle specie contemplati dalle direttive Uccelli e Habitat, la Commissione ha concluso che è «evidente che la rete Natura 2000 svolge un ruolo chiave nella stabilizzazione degli habitat e delle specie il cui stato di conservazione è insoddisfacente, soprattutto nei casi in cui sono state attuate su scala adeguata le misure di conservazione necessarie. [...] Tuttavia, lo stato generale delle specie e degli habitat nell'UE non è cambiato significativamente nel periodo 2007-2012: molti habitat e specie versano in uno stato insoddisfacente e una loro percentuale considerevole continua a peggiorare».

05

Nello svolgere il Programma di controllo dell'adeguatezza e dell'efficacia della regolamentazione (REFIT), nel febbraio 2014 la Commissione ha avviato un «controllo dell'adeguatezza» per valutare l'efficacia e la pertinenza della normativa sulla tutela della natura. In data 20 novembre 2015¹⁵, la Commissione ha organizzato una conferenza in occasione della quale i consulenti hanno presentato i risultati preliminari di tale esercizio; tuttavia, la Commissione non aveva ancora concluso il «controllo dell'adeguatezza», quando l'audit della Corte è stato ultimato nel settembre 2016. Secondo tali constatazioni preliminari, nonostante i notevoli progressi compiuti nell'attuazione di Natura 2000, erano necessari ulteriori passi avanti in settori quali lo sviluppo delle misure di conservazione e di meccanismi di finanziamento adeguati.

La rete Natura 2000

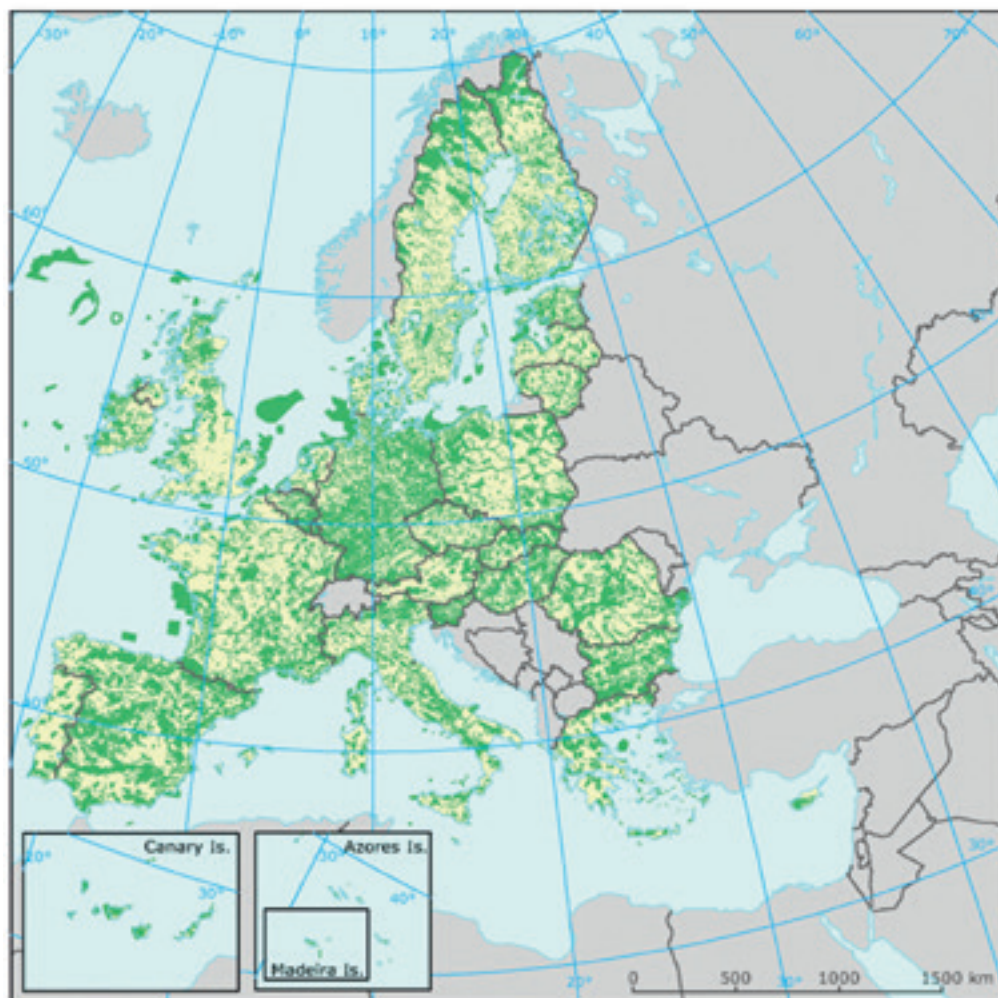
06

La rete Natura 2000¹⁶ è il fulcro della strategia dell'UE sulla biodiversità. Le direttive Uccelli e Habitat instaurano un quadro comune dell'UE che fissa i principi della tutela della natura in tutti gli Stati membri. La rete consta dei siti di importanza comunitaria, che devono essere designati dagli Stati membri come zone speciali di conservazione entro sei anni da quando sono stati designati come siti di importanza comunitaria ai sensi della direttiva Habitat. Comprende anche le zone di protezione speciale classificate ai sensi della direttiva Uccelli. La rete Natura 2000 si estende su più del 18 % della superficie terrestre dell'UE e su circa il 6 % di quella marina. Annovera oltre 27 000 siti (cfr. riquadro 1), per oltre un milione di chilometri quadrati tra zone terrestri e acquatiche¹⁷ (cfr. figura 1).

- 14 Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo «Lo stato della natura nell'Unione europea», COM(2015) 219 final del 20 maggio 2015. Questa relazione è una sintesi della relazione dettagliata stilata dall'Agenzia europea dell'ambiente: *EEA Technical report No 2/2015*, «State of nature in the EU: Results from reporting under the nature directives 2007-2012» (<http://www.eea.europa.eu/publications/state-of-nature-in-the-eu>).
- 15 *Evaluation Study to support the Fitness Check of the Birds and Habitats Directives, DRAFT — Emerging Findings, For Fitness Check Conference of 20 November 2015*.
- 16 Nella presente relazione, l'espressione «Natura 2000» designa la rete dei siti Natura 2000 di cui all'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva 92/43/CEE.
- 17 Fonte: Commissione europea, Natura 2000 Barometer, luglio 2016.

Figura 1

Siti Natura 2000 nell'UE



Distribuzione dei siti Natura 2000 sul territorio dell'UE, 2012

- Siti Natura 2000
- Paesi terzi

Nota: il periodo di riferimento (2012) non comprende i siti che si sono aggiunti con l'adesione all'UE della Croazia nel 2013.

Fonte: Agenzia europea dell'ambiente, «State of Nature in the EU», EEA Technical report No 2/2015, pag. 120.

Cosa sono i siti Natura 2000?

L'Europa presenta un'ampia varietà di climi, paesaggi e colture, e quindi alti livelli di biodiversità. Natura 2000 è una rete europea altrettanto variegata di siti in cui gli habitat naturali e le specie sono protette all'interno dell'Unione europea. La rete tutela circa 230 tipi di habitat naturali e pressoché 1 200 specie animali e vegetali riconosciute di importanza paneuropea, nonché circa 200 specie di uccelli. Dai piccoli siti costituiti da grotte sotterranee ai grandi siti che coprono diverse centinaia di migliaia di ettari di foreste, dai porti alle aree naturali protette, passando per superfici coltivate, ex miniere a cielo aperto e basi militari dismesse, i siti Natura 2000 possono presentare notevoli differenze per dimensioni e carattere.

Molti siti sono protetti ai sensi sia della direttiva Uccelli sia della direttiva Habitat, ma una gran parte di essi è protetta anche da altre designazioni nazionali o internazionali, come ad esempio i parchi nazionali o le riserve della biosfera istituite dall'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, le scienze e la cultura (Unesco).

Nel complesso, il 46 % della rete Natura 2000 è costituito da foreste, il 38 % da ecosistemi agricoli, l'11 % da ecosistemi di prati, il 16 % da ecosistemi di lande e arbusteti, l'11 % da zone umide e laghi; fanno parte della rete anche ecosistemi fluviali e costieri¹⁸. Ulteriori informazioni sul numero e sulla superficie di tali siti in ciascuno Stato membro sono riportate nella **tabella 1** dell'**allegato**.



Foto 1 — Habitat di pipistrelli



Foto 2 — Habitat di orsi

Fonte: Cortei dei conti europea. Habitat di pipistrelli nel sito 1 (Polonia) e di orsi bruni nel sito 3 (Romania).

¹⁸ EEA Report n. 5/2012, *Protected areas in Europe — an overview*, pag. 77 (<http://www.eea.europa.eu/publications/protected-areas-in-europe-2012>). Si noti che le diverse classi utilizzate come approssimazioni dei tipi di ecosistema si sovrappongono l'una con l'altra. Ad esempio, alcuni ecosistemi di prati sono anche ecosistemi agricoli. Ciò significa che una semplice addizione conterebbe due volte tali aree.

L'organizzazione di Natura 2000

Competenze

07

La Commissione sorveglia l'attuazione delle direttive Uccelli e Habitat da parte degli Stati membri. Nell'approvare i programmi di finanziamento degli Stati membri per fondi UE del periodo 2014-2020, ha verificato il grado di coerenza delle misure e dei finanziamenti proposti con le esigenze e gli obiettivi della rete Natura 2000 descritti nei quadri di azioni prioritarie (*prioritised action framework, PAF*). La Commissione emana documenti di orientamento a sostegno dell'attuazione, da parte degli Stati membri, della rete Natura 2000. Organizza il processo biogeografico, un forum per la cooperazione che interessa varie regioni biogeografiche¹⁹ (cfr. **figura 2**) e comprende seminari, workshop e attività di cooperazione. La Commissione tratta anche le denunce riguardanti l'attuazione delle direttive e la gestione dei siti negli Stati membri. Quando uno Stato membro non ottempera agli obblighi che gli incombono in virtù delle direttive sulla tutela della natura, la Commissione può avviare nei suoi confronti una procedura d'infrazione.

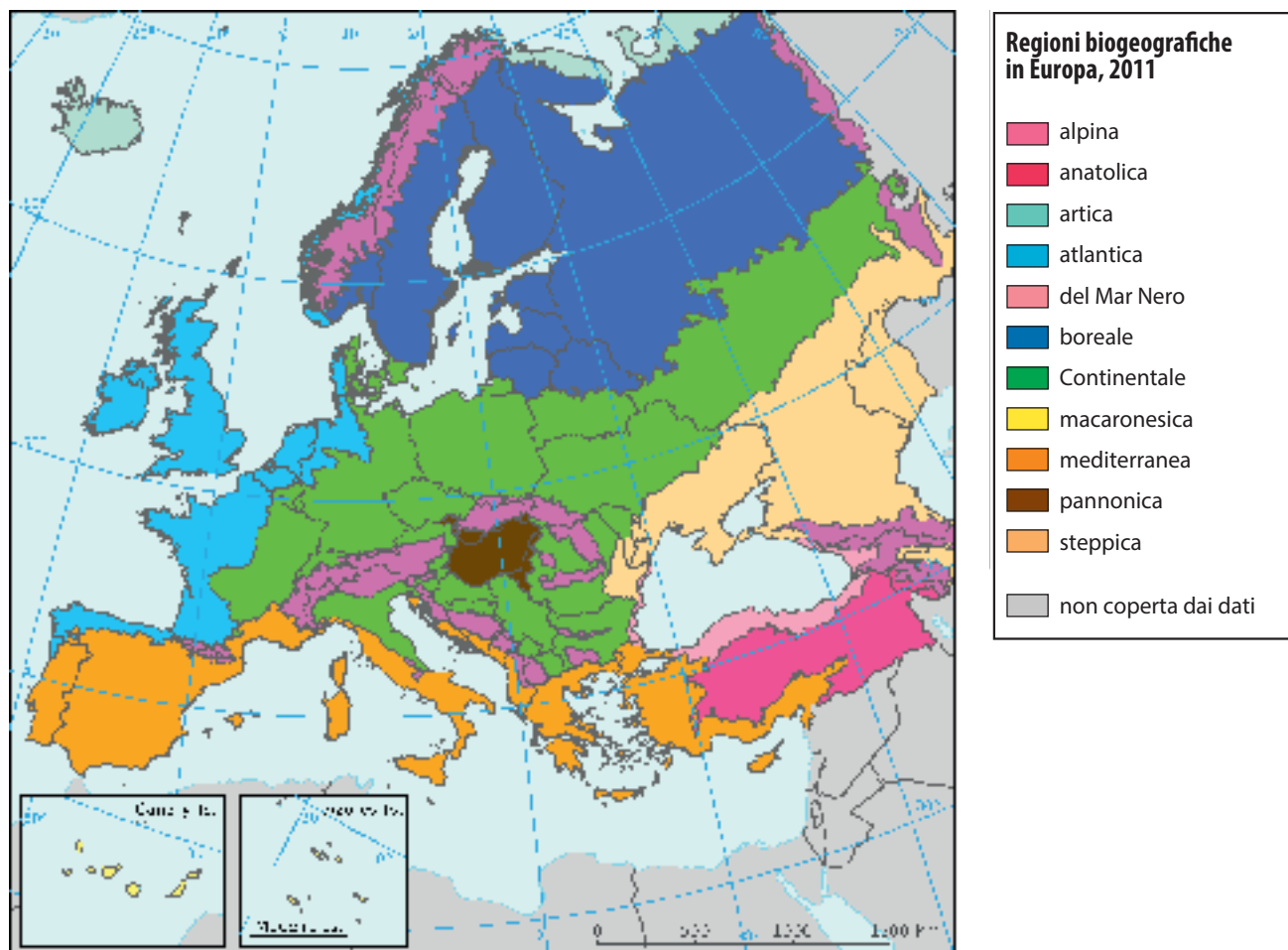
08

L'Agenzia europea dell'ambiente (AEA) e il relativo Centro tematico europeo per la biodiversità offrono supporto tecnico e scientifico alla Commissione per quanto attiene alla designazione dei siti Natura 2000, fornendo informazioni sulla rete attraverso il portale di riferimento per Natura 2000 (una banca dati che contiene informazioni specifiche sui singoli siti in formulari standard o SDF). L'AEA ha diffuso nel 2015 la sua seconda relazione sullo stato della natura, relativa ai sei anni dal 2007 al 2012 compreso. Tale relazione²⁰, che si basa sulle informazioni comunicate ufficialmente dagli Stati membri ai sensi dell'articolo 17 della direttiva Habitat e dell'articolo 12 della direttiva Uccelli, offre una panoramica esaustiva dello stato di conservazione e delle tendenze delle specie e degli habitat protetti cui si riferiscono le direttive. L'Agenzia collabora con altri esperti della Commissione e degli Stati membri per elaborare linee direttrici per la comunicazione dei dati.

- 19 In Europa si trovano 11 regioni biogeografiche riconosciute, di cui nove nell'UE. Usate per descrivere tipi di habitat e specie che vivono in condizioni analoghe in paesi diversi, le regioni biogeografiche europee sono: alpina, anatolica, artica, atlantica, del Mar Nero, boreale, continentale, macaronesica, mediterranea, pannonica e steppica.
- 20 *EEA Technical report No 2/2015*. Detta relazione è illustrata in sintesi nella relazione sullo «Stato della Natura» della Commissione.

Figura 2

Regioni biogeografiche in Europa



Fonte: Agenzia europea dell'ambiente (<http://www.eea.europa.eu/data-and-maps/figures/biogeographical-regions-in-europe-1>).

09

Agli Stati membri spetta creare, gestire e finanziare la rete dei siti Natura 2000. Essi devono definire ed adottare le misure di conservazione necessarie a mantenere o ripristinare uno status di conservazione soddisfacente per le specie e gli habitat protetti. Sono tenuti quindi ad evitare perturbazioni significative per le specie protette nonché deterioramenti degli habitat protetti per i quali sono stati designati i siti. La responsabilità di monitorare lo stato di conservazione degli habitat e delle specie può ricadere su un'autorità nazionale (come in Francia, Romania e Polonia) oppure essere demandata ad autorità regionali (come in Germania e Spagna).

10

Qualsiasi progetto che possa avere un impatto significativo su un sito Natura 2000, singolarmente o congiuntamente con altri progetti («effetti cumulativi»), deve essere sottoposto a una «opportuna valutazione»²¹ per stabilire l'incidenza che ha sul sito in relazione agli obiettivi di conservazione del medesimo. Nel progetto rientrano generalmente misure di attenuazione per la riduzione dell'impatto ambientale negativo, che vengono esaminate nell'ambito della valutazione. Le autorità competenti possono acconsentire al progetto qualora abbiano sufficienti garanzie che esso non pregiudicherà l'integrità del sito in causa.



Foto 3 — Misura di attenuazione per la fauna selvatica

Fonte: Corte dei conti europea. Esempio di misura di attenuazione per consentire alla fauna selvatica di passare sotto un'autostrada, sito 2, Romania.

²¹ Articolo 6, paragrafo 3, della direttiva 92/43/CEE.

Introduzione

11

In circostanze eccezionali, un piano o progetto può sempre ricevere il nullaosta a procedere, nonostante una valutazione negativa, purché non sussistano soluzioni alternative e venga considerato di rilevante interesse pubblico. In tali casi, lo Stato membro deve adottare appropriate misure compensative per azzerare l'impatto ambientale e assicurare che la coerenza globale della rete Natura 2000 sia salvaguardata. Deve inoltre informare la Commissione delle misure compensative adottate.

12

In genere, la Commissione non ha voce in capitolo nell'approvazione dei progetti, fatto salvo il caso dei grandi progetti cofinanziati dall'UE, per i quali gli Stati membri devono presentare proposte alla Commissione²². I «grandi progetti» sono di solito progetti infrastrutturali su vasta scala relativi al settore dei trasporti, all'ambiente o ad altri ambiti quali la cultura, l'istruzione, l'energia ecc. Qualora il costo totale di tali progetti sostenuti dal Fondo europeo di sviluppo regionale e/o dal Fondo di coesione per il periodo di programmazione 2007-2013 fosse superiore a 25 milioni di euro (per progetti riguardanti l'ambiente) o superiore a 50 milioni di euro (negli altri ambiti), detti progetti dovevano essere oggetto di una valutazione e di una decisione specifica della Commissione europea. Prima che possa essere approvato un grande progetto, ne deve essere analizzata la coerenza con altre politiche dell'UE, compresa Natura 2000. La Commissione valuta anche le misure specifiche nel progetto per attenuare o compensare gli effetti negativi sui siti Natura 2000. La Commissione può eseguire controlli di follow-up sull'attuazione delle misure di attenuazione. Le proposte devono includere un'analisi dell'impatto ambientale del grande progetto, compresi gli aspetti che riguardano Natura 2000. La Commissione valuta il grande progetto in termini di coerenza con le priorità del programma operativo in questione, del contributo del progetto al conseguimento degli obiettivi di tali priorità nonché di coerenza con altre politiche dell'UE.

Finanziamento

13

L'approccio costantemente seguito dall'UE²³ per finanziare la realizzazione della rete Natura 2000 è stato di utilizzare i fondi UE esistenti (prevalentemente i fondi della politica agricola comune (PAC) e i fondi strutturali e di coesione)²⁴ anziché sviluppare strumenti di finanziamento specifici (cfr. anche **tabella 5** nell'*allegato*). I fondi non sono destinati specificamente a Natura 2000 nell'ambito dei vari programmi di finanziamento settoriali, bensì esistono opportunità di sostegno per Natura 2000²⁵, nel contesto del sostegno alla biodiversità, a titolo di ciascun fondo dell'UE pertinente. Un'eccezione degna di nota è lo strumento finanziario LIFE²⁶ (che risale al 1993): seppure di modesta entità, esso comprende fondi destinati specificamente per una serie di azioni nell'ambito di Natura 2000. Questo strumento è sottoposto a gestione diretta della Commissione. I siti Natura 2000 sono anche finanziati direttamente dagli Stati membri, grazie a donatori internazionali e a fondi privati. Nel 2010²⁷, una relazione stilata per conto della Commissione ha valutato in 5,8 miliardi di euro il costo annuale totale della gestione della rete Natura 2000. Nel corso del periodo di programmazione 2007-2013, l'UE ha finanziato meno del 20 %²⁸ di tale importo.

22 Per il FESR e il Fondo di coesione, in virtù degli articoli 39 e 40 del regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio, dell'11 luglio 2006, recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione e che abroga il regolamento (CE) n. 1260/1999 (GU L 210 del 31.7.2006, pag. 25) per il periodo di programmazione 2007-2013, nonché in virtù degli articoli 100-103 del regolamento (CE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio (GU L 347 del 20.12.2013, pag. 320) per il periodo 2014-2020.

23 Cfr. *Finanziamento di Natura 2000*, COM(2004) 431 definitivo del 15 luglio 2004 e *Finanziamento di Natura 2000*, SEC(2011) 1573 definitivo.

24 Il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), il Fondo di coesione (FC), il Fondo sociale europeo (FSE).

25 «I finanziamenti a favore dell'attività agricola in virtù del secondo pilastro della PAC costituiscono la principale fonte di sostegno per Natura 2000 nella maggior parte dei paesi», SEC(2011) 1573 *final*, pag. 6 [*traduzione della Corte*].

26 LIFE è lo strumento finanziario dell'UE che sostiene i progetti ambientali, di salvaguardia della natura e di azione per il clima in tutta l'UE.

27 Istituto per la politica ambientale europea, *Costs and Socio-Economic Benefits associated with the Natura 2000 Network*, pag. 1.

28 M. Kettunen, D. Baldock, S. Gantioler, O. Carter, P. Torkler, A. Arroyo Schnell, A. Baumüller, E. Gerritsen, M. Rayment, E. Daly e M. Pieterse, *Assessment of the Natura 2000 co-financing arrangements of the EU financing instrument. A project for the European Commission — final report*, Istituto per la politica ambientale europea, Bruxelles, Belgio, 2001, pag. 5.

14

I quadri di azioni prioritarie (PAF) sono stati predisposti dagli Stati membri, con l'assistenza della Commissione, come strumento di pianificazione strategica per definire il fabbisogno di finanziamento per Natura 2000 e le priorità a livello nazionale o regionale, nonché agevolarne l'integrazione nei diversi strumenti di finanziamento dell'UE. Detti quadri miravano ad assistere gli Stati membri nella redazione dei rispettivi documenti strategici/di programmazione (ad esempio, accordi di partenariato, programmi di sviluppo rurale e programmi operativi), nonché a contribuire a renderli coerenti con il finanziamento di Natura 2000.

15

Il primo esercizio di elaborazione dei PAF è avvenuto nel 2012. La Commissione ha fornito agli Stati membri il modello dei PAF, già parzialmente precompilato sulla base dei dati disponibili, e ha chiesto agli Stati membri di verificare e completare i dati. Il modello convenuto per i PAF comprendeva una descrizione generale della rete a livello regionale o nazionale dello Stato membro, una descrizione dello stato degli habitat e delle specie, nonché una descrizione dei meccanismi amministrativi per la gestione della rete. Una parte importante del PAF riguardava l'esperienza corrente degli Stati membri nell'impiego dei fondi UE, al fine di ottenere una visione d'insieme dell'importanza di detti fondi per gli investimenti in Natura 2000 durante il periodo di programmazione 2007-2013. Gli Stati membri dovevano inoltre stabilire le proprie priorità strategiche di conservazione per il periodo di programmazione 2014-2020, e le corrispondenti misure essenziali tese a realizzare tali priorità, unitamente ai meccanismi di monitoraggio e valutazione pianificati.

Estensione ed approccio dell'audit

16

Per definire l'estensione e l'approccio dell'audit, la Corte ha preso in considerazione le azioni previste dall'obiettivo 1 della strategia dell'UE sulla biodiversità fino al 2020 per dare attuazione alle direttive sulla tutela della natura (cfr. paragrafo 2). L'obiettivo dell'audit era di rispondere al seguente quesito: «La rete Natura 2000 è stata attuata in maniera adeguata?». Tale quesito principale è stato articolato nei seguenti sottoquesiti:

- a) *La rete Natura 2000 è stata gestita in modo adeguato?* Per rispondere a questo quesito, gli auditor della Corte hanno valutato se gli Stati membri avessero adottato le misure di conservazione necessarie e se fossero state poste in essere procedure atte ad evitare o a compensare il deterioramento dei siti. A livello della Commissione, sono stati passati in rassegna gli orientamenti forniti dalla Commissione, le procedure per la valutazione dei grandi progetti aventi un impatto sui siti Natura 2000 e le procedure per la gestione delle denunce.
- b) *Natura 2000 è stata finanziata in modo adeguato?* La Corte ha vagliato la definizione e l'impiego dei finanziamenti UE disponibili per i siti Natura 2000 nel periodo di programmazione 2007-2013, nonché la dotazione finanziaria prevista per il periodo 2014-2020 in connessione con i PAF. Si è inteso appurare come Natura 2000 fosse stata integrata negli altri strumenti d'intervento e se le misure finanziate fossero state ben coordinate e adattate alle esigenze della rete.
- c) *Natura 2000 è stata monitorata in modo adeguato?* Gli auditor della Corte hanno esaminato i vari strumenti di monitoraggio a disposizione degli Stati membri e della Commissione, nonché il modo in cui questi erano stati usati. Sono stati valutati i sistemi degli indicatori di performance, i meccanismi di monitoraggio dei siti e il sistema di rendicontazione su habitat e specie.

17

L'audit è stato incentrato sul quadro globale di attuazione e non sui risultati, in termini di conservazione, conseguiti nei singoli siti. È stato espletato sia a livello della Commissione che degli Stati membri. Sono stati raccolti elementi probatori da cinque Stati membri (Francia²⁹, Germania³⁰, Spagna³¹, Polonia e Romania), che comprendono otto delle nove regioni biogeografiche dell'UE³². Gli auditor della Corte hanno effettuato visite presso le autorità di questi Stati membri e in 24 siti Natura 2000. Hanno inoltre incontrato i rappresentanti di vari gruppi di portatori d'interesse, in particolare associazioni di agricoltori e organizzazioni non governative (ONG) incentrate sull'ambiente.

18

Inoltre, è stata effettuata un'indagine in tutti gli altri Stati membri (23) per ottenere informazioni sui rispettivi sistemi di gestione e sui finanziamenti pubblici impiegati per i loro siti Natura 2000.

29 Alta Normandia, Bassa Normandia, Linguadoca-Rossiglione.

30 Schleswig-Holstein e Baviera.

31 Asturie, Madrid, Valencia e Isole Canarie.

32 L'audit della Corte ha incluso Stati membri con territori nelle regioni alpina, atlantica, del Mar Nero, continentale, macaronesica, mediterranea, pannonica e steppica. Non è stato visitato uno Stato membro con territori nella regione boreale.

Gli Stati membri non hanno gestito la rete Natura 2000 in maniera soddisfacente

19

L'attuazione di Natura 2000 richiede un notevole coordinamento tra le varie autorità competenti dello Stato membro, nonché tra queste e i numerosi portatori d'interesse. Le misure di conservazione necessarie a mantenere o ripristinare gli habitat e la relativa flora e fauna vanno adottate in tempo utile e devono essere sufficientemente specifiche per essere attuate con efficacia. I progetti pianificati che potrebbero avere un impatto significativo su un sito Natura 2000 istituito vanno valutati con attenzione³³ alla luce degli obiettivi di conservazione del sito stesso. Laddove sia necessario procedere con un progetto in un sito Natura 2000 nonostante il potenziale impatto avverso, devono essere adottate adeguate misure compensative. A livello dell'UE, il ruolo della Commissione è quello di assistere gli Stati membri ad attuare le direttive in modo efficace, tramite orientamenti e, se necessario, tramite azioni volte a far rispettare il diritto dell'UE.

Il coordinamento tra le autorità e i portatori di interesse negli Stati membri non è stato sviluppato sufficientemente

20

Nella gestione della rete Natura 2000 è coinvolta un'ampia gamma di settori. Fra questi si annoverano, in particolare, l'ambiente, l'attività agricola, l'urbanistica, lo sviluppo industriale e il turismo. Perché Natura 2000 sia realizzata con successo occorre un efficace coordinamento tra settori. Gli auditor della Corte hanno riscontrato che tutti gli Stati membri visitati avevano creato una struttura per la gestione della rete Natura 2000. Nella maggior parte degli Stati membri visitati, però, sono stati riscontrati esempi di insufficiente coordinamento tra le autorità competenti, come illustrato nel riquadro 2.

33 Si tratta delle «opportune valutazioni» imposte dalla direttiva Habitat.

Riquadro 2

Insufficiente coordinamento delle autorità negli Stati membri controllati

In Romania, sebbene la pianificazione e il finanziamento di Natura 2000 siano sufficientemente coordinati a livello nazionale, la cooperazione e la comunicazione a livello regionale e locale tra i responsabili dei siti, le autorità e altri portatori d'interesse (ad esempio, proprietari terrieri) devono essere migliorate per assicurare l'efficace attuazione di Natura 2000. Ad esempio, numerosi siti mancano ancora di un organismo di gestione, erano assenti procedure per considerare Natura 2000 all'atto della pianificazione urbana; vi erano inoltre sovrapposizioni tra le competenze delle autorità locali in materia di vigilanza.

In Francia, si sono osservati problemi di coordinamento tra le autorità ambientali, responsabili per Natura 2000, e le autorità agricole, cui spettava assegnare la maggior parte dei finanziamenti UE utilizzati a sostegno dei siti Natura 2000. Le autorità ambientali disponevano di informazioni limitate in merito all'attuazione delle misure agro-ambientali da parte delle autorità agricole, come il numero di agricoltori e le superfici interessate, i tipi di misure e l'ammontare di denaro pubblico che veniva speso per i siti Natura 2000.

21

È importante che i principali portatori d'interesse, e in particolare gli utilizzatori dei terreni e i proprietari degli stessi, siano coinvolti nella pianificazione e nella realizzazione delle misure di conservazione nei siti Natura 2000, in modo che possano comprendere gli obiettivi di conservazione e favorirne il conseguimento. Gli Stati membri hanno organizzato attività di potenziamento delle capacità, prevalentemente sotto forma di corsi di formazione, a livello locale e nazionale. In Francia è stato rilevato un esempio di buona pratica: la popolazione locale è stata consultata (cfr. **riquadro 3**). Tuttavia, gli altri Stati membri che gli auditor della Corte hanno visitato³⁴ non avevano istituito canali efficaci con consultazioni periodiche per facilitare la comunicazione con i principali portatori d'interesse.

34 Germania, Spagna, Polonia e Romania.

Riquadro 3

Esempio di buona pratica in cui sono stati consultati gli utilizzatori dei terreni e le popolazioni locali

In Francia, ciascun sito Natura 2000 era gestito da un comitato direttivo che coinvolgeva rappresentanti del settore pubblico, delle autorità regionali, delle associazioni della società civile e commerciali, organizzazioni attive nella conservazione della natura, organizzazioni di utilizzatori dei terreni ecc. Il fatto di partecipare alla consultazione nel quadro del comitato direttivo ha indotto i portatori d'interesse a fare propri gli obiettivi di Natura 2000.

22

Gli habitat e le specie non sono circoscritti dai confini regionali o nazionali. Al fine di mantenere o ripristinare lo stato di conservazione è pertanto essenziale sviluppare una rete di siti ben interconnessi fra loro e ciò rende indispensabile la cooperazione transfrontaliera. A livello nazionale, non esistevano strutture sufficienti a promuovere tale cooperazione e i paesi confinanti non disponevano di procedure per scambiarsi l'un l'altro informazioni sui siti potenziali o su progetti suscettibili di valutazione (cfr. paragrafo 28). A livello locale, invece, si sono riscontrati alcuni esempi positivi di cooperazione transfrontaliera con il sostegno del finanziamento dell'UE, come indica il **riquadro 4**.

Riquadro 4

Esempi di cooperazione transfrontaliera a livello locale negli Stati membri visitati

In Francia, i responsabili di uno dei siti visitati dagli auditor della Corte avevano collaborato con le controparti spagnole tramite il progetto Poctefa³⁵, cofinanziato dal FESR nel periodo 2007-2013.

In Polonia, sono stati riscontrati esempi di cooperazione transfrontaliera con la Slovacchia nell'ambito di un progetto del FESR volto a proteggere il gallo cedrone e il fagiano di monte nei Carpazi occidentali.

In Romania, numerosi progetti LIFE volti alla conservazione di talune specie hanno visto il coinvolgimento delle limitrofe Ungheria e Bulgaria.

35 *Programme opérationnel de coopération transfrontalière Espagne-France-Andorre* (programma operativo di cooperazione transfrontaliera Spagna-Francia-Andorra).

Troppo spesso le necessarie misure di conservazione hanno subito ritardi o sono state definite in modo inadeguato dagli Stati membri

23

Quando un sito di importanza comunitaria viene adottato dalla Commissione, gli Stati membri devono designare tale sito quale zona speciale di conservazione entro sei anni e applicare le necessarie misure di conservazione per tutti gli habitat e le specie protetti presenti nel sito³⁶. Un regime di protezione analogo è previsto anche dalla direttiva Uccelli (cfr. paragrafo 6). Le misure di conservazione possono essere presentate sotto forma di un piano di gestione che fissa gli obiettivi di conservazione del sito, unitamente alle misure necessarie per raggiungerli³⁷.

24

Si sono verificati ritardi importanti nella designazione dei siti quali zone speciali di conservazione (ZSC) nella maggior parte degli Stati membri. La Commissione ha indicato che, dei 22 419 siti di importanza comunitari esistenti nel gennaio 2010, un terzo non era ancora stato designato come ZSC nel gennaio 2016, ossia dopo la scadenza dei sei anni. Tre Stati membri³⁸ non avevano ancora designato alcuna ZSC nei tempi prestabiliti (cfr. **tabella 2** dell'*allegato*).

25

Gli auditor della Corte hanno rilevato ritardi nell'adozione delle misure di conservazione in tutti i cinque Stati membri controllati. Dei 24 siti sottoposti ad audit, solo in otto erano state adottate misure di conservazione entro sei anni dalla designazione del sito. Un sito in Spagna era ancora privo di adeguate misure di conservazione, benché la sua designazione risalisse agli anni novanta. L'adozione tardiva delle misure necessarie rischia di compromettere lo stato di conservazione di questi siti ed il generale conseguimento degli obiettivi delle direttive. Inoltre, è stato riveduto un numero esiguo di piani di gestione, benché alcuni di essi siano stati stilati oltre dieci anni prima la conduzione dell'audit (cfr. anche **tabella 3** dell'*allegato*).

26

Le misure di conservazione devono essere collegate agli obiettivi di conservazione definiti per il sito in esame. Negli Stati membri visitati dagli auditor della Corte (ad eccezione della Polonia), però, gli obiettivi di conservazione spesso non erano sufficientemente specifici o quantificati. Ciò spiega perché negli stessi quattro Stati membri³⁹ anche le misure di conservazione comprese nei piani di gestione non erano state definite in modo preciso e raramente erano corredate di tappe intermedie relative al loro completamento (cfr. **riquadro 5**).

36 Articolo 4, paragrafo 4, della direttiva Habitat.

37 Commissione europea, *La gestione dei siti della rete Natura 2000 — Guida all'interpretazione dell'articolo 6 della direttiva «Habitat» 92/43/CEE*, Lussemburgo, 2000.

38 Malta, Polonia e Romania.

39 Germania, Spagna, Francia e Romania.

Esempi di obiettivi e misure di conservazione non specifici

In Spagna, il piano di gestione per uno dei siti controllati riportava obiettivi di conservazione generali, che non specificavano né il valore-obiettivo da raggiungere in termini di popolazione per ciascuna specie protetta né la relativa tempistica.

Le misure di conservazione scaturite da questi obiettivi erano parimenti vaghe. Un esempio è: «i sussidi agroambientali dovrebbero promuovere le pratiche agricole compatibili con la tutela e la conservazione dell'ambiente» [traduzione della Corte].

Obiettivi e misure così generici rendono difficile la valutazione dei relativi risultati.

27

Gli auditor della Corte hanno inoltre verificato se i piani di gestione esistessero e fossero stati attuati nei 24 siti visitati. Secondo quanto riscontrato, i piani di gestione esistevano solo per 12 siti e per tre di questi l'attuazione non aveva ancora avuto inizio, mentre per altri quattro l'attuazione era stata soltanto parziale (cfr. **tabella 3** dell'**allegato**).

Gli Stati membri visitati non hanno valutato in modo adeguato i progetti aventi un impatto sui siti Natura 2000

28

Ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva Habitat, qualsiasi progetto che possa avere incidenze significative su un sito Natura 2000 deve essere sottoposto a «una opportuna valutazione dell'incidenza che ha sul sito, tenendo conto degli obiettivi di conservazione del medesimo» (cfr. paragrafo 10). Gli auditor della Corte hanno passato in rassegna i sistemi posti in essere negli Stati membri per effettuare dette valutazioni e hanno esaminato 47 progetti per i quali esse erano necessarie. Due di questi progetti, in seguito alla valutazione, non hanno ottenuto il nullaosta a procedere.



Foto 4 — Sito sottoposto a un'opportuna valutazione

Fonte: Corte dei conti europea. Zona costiera urbana sottoposta a opportuna valutazione, sito 5, Spagna.

29

Tutti gli Stati membri visitati avevano istituito sistemi per eseguire tali valutazioni per i progetti suscettibili di avere un impatto su siti Natura 2000. In base a quanto riscontrato, però, in 34 dei 47 casi considerati le valutazioni non erano state condotte in maniera coerente ed esaustiva e in altri sei casi non era stata resa disponibile sufficiente documentazione per trarre conclusioni in merito alle valutazioni (cfr. **tabella 4** dell'**allegato**). Le debolezze più comuni consistevano nel fatto che le valutazioni non analizzavano l'impatto su tutte le specie e gli habitat, non erano sufficientemente documentate o non erano effettuate da personale in possesso di qualifiche adeguate (per un esempio, cfr. **riquadro 6**).

Riquadro 6

Esempio di procedure di valutazione inadeguate

Un progetto in Romania comprendeva la costruzione di un deposito per cereali. L'autorizzazione è stata concessa ad alcune condizioni, fra cui l'attuazione di misure di attenuazione. Queste condizioni, però, non erano coerenti con le misure di conservazione, che comprendevano il divieto di erigere fabbricati anche di piccole dimensioni e di produrre rumore da macchinari.

30

Un elemento chiave dell'esercizio della «opportuna valutazione» è di considerare gli «effetti cumulativi»⁴⁰ di altri progetti. Dall'esame del campione considerato (47 casi) è emerso che gli Stati membri in 32 casi non avevano valutato correttamente gli effetti cumulativi e non avevano tenuto in debita considerazione altre valutazioni relative a progetti confinanti. Alcuni controlli non hanno verificato se vi fossero effetti cumulativi ed altri controlli non sono stati abbastanza approfonditi. Di conseguenza, vi era il rischio che potenziali impatti sulla rete Natura 2000 passassero inosservati (cfr. **riquadro 7**).

40 Per «effetti cumulativi» si intendono gli effetti congiunti dei piani o progetti proposti e di altri piani o progetti. Cfr. punto 4.4.3 del documento di orientamento della Commissione *La gestione dei siti della rete Natura 2000 — Guida all'interpretazione dell'articolo 6 della direttiva «Habitat» 92/43/CEE* (http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/provision_of_art6_it/pdf).

Riquadro 7

Effetti cumulativi ignorati all'atto dell'approvazione dei progetti

In Germania, una delle valutazioni esaminate dagli auditor della Corte riguardava la costruzione di un centro di villeggiatura. Il progetto è stato autorizzato, nonostante i timori delle autorità ambientali locali circa il potenziale impatto sul sito, soprattutto alla luce degli effetti combinati di un nuovo ponte marittimo e del conseguente ulteriore incremento del numero di villeggianti.

In Romania, una delle valutazioni esaminate dagli auditor della Corte riguardava l'apertura di una cava. Il progetto è stato autorizzato dall'autorità ambientale locale, sebbene la stessa autorità avesse in passato deciso di autorizzare un progetto simile a condizione che vi fossero massimo due cave ogni 20 Km di alveo fluviale. Gli auditor della Corte hanno constatato che nella zona esistevano già cinque progetti analoghi nell'area ricadente entro circa 12-15 Km dell'alveo fluviale.

31

Sono stati tuttavia osservati anche esempi di buona pratica negli approcci degli Stati membri per fronteggiare gli effetti cumulativi dei progetti su siti Natura 2000, come illustrato nel **riquadro 8**.

Riquadro 8**Banca dati sviluppata in Baviera per valutare gli effetti cumulativi**

Tutte le opportune valutazioni su un sito Natura 2000 sono state registrate in una banca dati centrale accessibile alle autorità pubbliche. Questa banca dati ha agevolato l'individuazione dei progetti con potenziali effetti cumulativi. I dati riguardanti il sito potevano essere estratti per essere messi a disposizione di enti privati, quali studi di ingegneria o architettura, su richiesta.

32

Le misure di attenuazione sono in genere incluse in un progetto per limitarne l'impatto ambientale negativo. Possono anche essere imposte dalle autorità competenti come condizioni per l'autorizzazione del progetto. In entrambi i casi, costituiscono un elemento importante per l'approvazione del progetto; la loro attuazione effettiva andrebbe pertanto monitorata. Dei cinque Stati membri visitati, Polonia e Romania non verificavano l'attuazione delle misure di attenuazione per ovviare all'impatto ambientale dei progetti sui siti Natura 2000. In assenza di tali controlli, non poteva esserci alcuna certezza in merito all'effettiva attuazione di dette misure. Ad esempio, durante una visita in loco in un sito polacco, gli auditor della Corte hanno riscontrato che una misura di attenuazione imposta dalle autorità ambientali (l'impianto di alberi) non era stata attuata.

33

Le misure compensative sono necessarie ogniqualvolta si debba procedere con un progetto nell'interesse pubblico, nonostante il suo impatto negativo su un sito Natura 2000 ed in mancanza di soluzioni alternative (cfr. paragrafo 11). In tali casi, lo Stato membro interessato deve informare la Commissione. Nessuno dei progetti esaminati negli Stati membri visitati prevedeva misure compensative. Il numero di misure compensative comunicate dagli Stati membri alla Commissione tra il 2007 e l'espletamento dell'audit della Corte variava molto. Per le migliaia di siti Natura 2000 esistenti (cfr. **tabella 1** dell'**allegato**), la Francia aveva comunicato tre misure compensative, la Germania 63, la Polonia otto, la Romania tre e la Spagna 11. Ciò mostra che gli Stati membri controllati potrebbero avere approcci diversi su come applicare nella pratica le misure compensative.

34

Gli Stati membri sono inoltre tenuti a informare in anticipo la Commissione di qualsiasi grande progetto finanziato con fondi strutturali (cfr. paragrafo 12). Dall'esame condotto dalla Corte su 12 grandi progetti è emerso che la Commissione aveva verificato tutte le proposte di progetto aventi un impatto su siti Natura 2000 e aveva spesso chiesto chiarimenti su aspetti ambientali⁴¹.

La Commissione ha esercitato una sorveglianza attiva sull'attuazione di Natura 2000

35

Per aiutare gli Stati membri ad attuare correttamente Natura 2000, la Commissione ha redatto documenti di orientamento pertinenti e dettagliati⁴² su aspetti fondamentali delle direttive sulla tutela della natura, nonché per specifici settori⁴³. Durante le visite di audit, gli auditor della Corte hanno osservato che i documenti di orientamento della Commissione non erano d'uso comune negli Stati membri per la gestione dei siti. Nell'indagine condotta dalla Corte negli Stati membri, tuttavia, alla domanda sugli orientamenti della Commissione, la maggior parte di essi⁴⁴ ha indicato che avrebbe gradito maggiori orientamenti.

36

Nel 2012, la Commissione europea ha dato inizio al processo biogeografico Natura 2000, un meccanismo di cooperazione e attività di rete che comprende seminari e attività per potenziare la coerenza nella gestione della rete Natura 2000. I seminari e la documentazione a corredo erano prevalentemente in inglese. Ciò ha ostacolato la partecipazione di alcuni Stati membri e ha frenato la divulgazione e l'impiego dei risultati, specie a livello di sito.

37

L'attuazione delle direttive sulla tutela della natura è contraddistinta da un elevato numero di denunce. La Commissione nel 2009 ha sviluppato un registro centrale ove riportare tutte le denunce e le richieste di informazioni provenienti dai cittadini e dalle organizzazioni dell'UE. Al momento dell'audit della Corte, la Commissione aveva registrato oltre 4 000 casi di potenziale violazione del diritto dell'UE disciplinante la tutela della natura, da quando le direttive sono entrate in vigore nel 1981. Per la maggior parte (79 %), i casi sono stati chiusi senza avviare alcuna procedura ulteriore. Negli altri casi, la Commissione ha dovuto condurre ulteriori indagini sul fascicolo e richiedere informazioni aggiuntive alla parte attrice e/o allo Stato membro.

- 41 Gli Stati membri sono responsabili dell'attuazione dei progetti finanziati con fondi strutturali. Il competente Comitato di monitoraggio effettua il monitoraggio dell'attuazione di tali progetti, mentre nel corso del periodo 2007-2013 lo status della Commissione era quello di osservatore.
- 42 Le principali guide sono: *La gestione dei siti della rete Natura 2000 — Guida all'interpretazione dell'articolo 6 della direttiva «Habitat» 92/43/CEE, 2000* (http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/provision_of_art6_it.pdf); *Assessment of plans and projects significantly affecting Natura 2000 sites. Methodological guidance on the provisions of Articles 6.3 and 6.4 of the Habitats Directive 92/43/EEC, 2002* (http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/natura_2000_assess_en.pdf); Documento di orientamento sull'articolo 6, paragrafo 4, della direttiva «Habitat» (92/43/CEE), 2007, aggiornato nel 2012 (http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/new_guidance_art6_4_it.pdf).
- 43 *Aquaculture and Natura 2000, 2012* (<https://ec.europa.eu/fisheries/sites/fisheries/files/docs/body/guidance-aquaculture-natura2000.pdf>); *Inland waterway transport and Natura 2000, 2012* (http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/IWT_BHD_Guidelines.pdf); *Energia eolica e Natura 2000, 2011* (http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/Wind_farms_it.pdf); *Estrazione di minerali non energetici e Natura 2000, 2011* (http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/nee_report_it.pdf); *L'attuazione delle Direttive Uccelli e Habitat negli estuari e nelle zone costiere, 2011* (<http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/Estuaries-IT.pdf>).
- 44 Belgio, Bulgaria, Repubblica ceca, Danimarca, Estonia, Irlanda, Grecia, Italia, Cipro, Lettonia, Ungheria, Malta, Paesi Bassi, Slovenia, Finlandia, Svezia e Regno Unito.

38

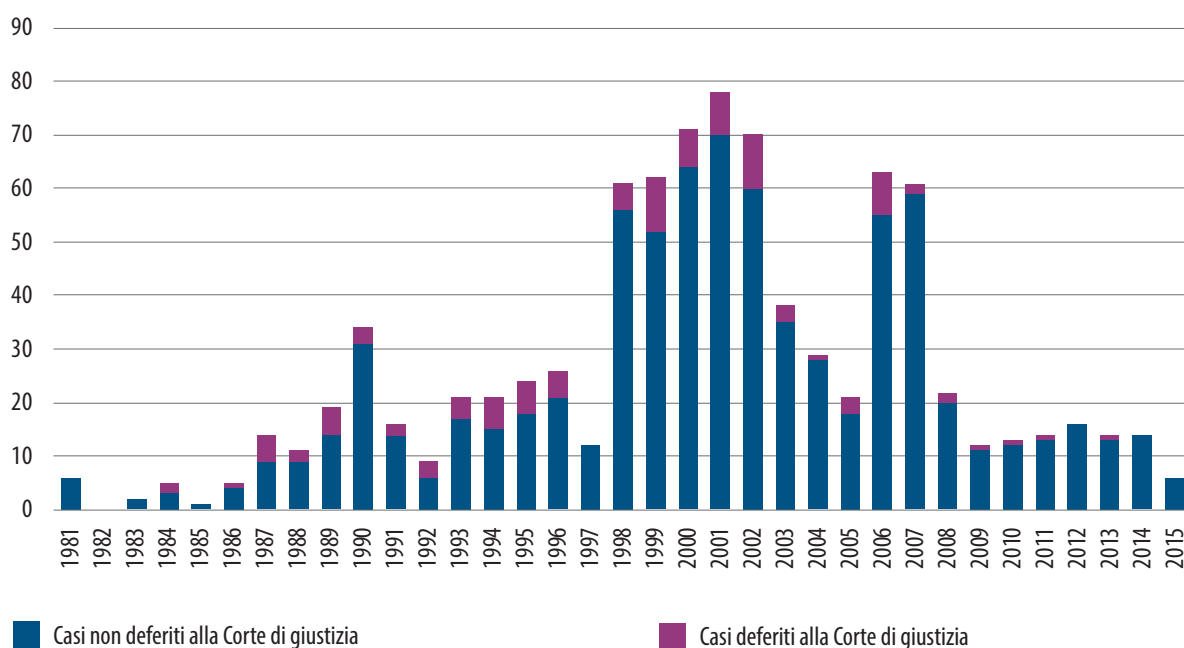
La Commissione può avviare una procedura di infrazione nei confronti di uno Stato membro se questo non attua le direttive sulla tutela della natura (cfr. paragrafo 7). Stando a varie fonti della Commissione⁴⁵, dal 1981 il numero di casi connessi alle direttive sulla tutela della natura è il più elevato nel settore dell'ambiente, con un'incidenza del 30 % circa.

39

Come procedimento di pre-infrazione, nel 2008 è stato introdotto il meccanismo «EU Pilot». Detto meccanismo comporta un dialogo informale e bilaterale tra la Commissione e le autorità degli Stati membri su questioni attinenti alla corretta trasposizione o applicazione del diritto dell'UE. La Commissione utilizza «EU Pilot» quando chiede chiarimenti agli Stati membri circa la loro posizione giuridica effettiva in merito a tali questioni. Dal 2008, sono stati aperti 554 fascicoli «EU Pilot» relativi alle direttive sulla tutela della natura, 78 dei quali (il 14 %) hanno dato luogo a procedimenti d'infrazione formali. L'introduzione del meccanismo «EU Pilot» ha consentito, dal 2008, un aumento dell'efficienza e un netto calo del numero dei casi di infrazione, poiché solo quelli che non potevano trovare una soluzione con questa forma di dialogo con lo Stato membro interessato sono passati allo stadio successivo tramite l'avvio della procedura di infrazione (cfr. **figura 3**).

45 Cfr. relazioni annuali del 2014 e del 2015 sul monitoraggio dell'applicazione del diritto dell'Unione e altre informazioni fornite dalla Commissione.

Figura 3 Numero di procedure d'infrazione avviate ogni anno in relazione alle direttive sulla tutela della natura, rispetto al numero di casi d'infrazione deferiti alla Corte di giustizia



Fonte: analisi della Corte dei conti europea sulla base di dati forniti dalla Commissione europea.

I fondi UE non sono stati mobilitati in modo opportuno per sostenere la gestione della rete Natura 2000

40

Il finanziamento della rete Natura 2000 è integrato nei fondi dell'UE per i quali la protezione della natura è solo uno dei tanti obiettivi. Gli Stati membri redigono quadri di azioni prioritarie (PAF) per stabilire i bisogni della rete Natura 2000 e far sì che ad essi corrispondano sufficienti finanziamenti UE (cfr. paragrafi 13-15). Tali bisogni devono poi essere inseriti nel documento di programmazione proposto dagli Stati membri, per ciascuno dei diversi strumenti di finanziamento dell'UE, per i sette anni del periodo di programmazione. Dei bisogni specifici dei siti Natura 2000 si dovrebbe inoltre tener conto a livello delle misure e dei progetti effettivamente finanziati.

I quadri di azioni prioritarie non hanno fornito un'immagine attendibile dei costi della rete Natura 2000

Nessuna stima attendibile dei fondi UE impiegati per Natura 2000 per il periodo di programmazione 2007-2013

41

Erano disponibili informazioni su alcune misure specifiche, ma non esistevano stime consolidate attendibili e comparabili dei finanziamenti per l'attuazione di Natura 2000 per il periodo di programmazione 2007-2013: le relazioni sull'attuazione dei vari programmi dell'UE non hanno consentito alla Commissione di monitorare l'importo dei fondi UE destinati a Natura 2000, e tali informazioni non sono state fornite dai PAF. I dati resi disponibili dagli Stati membri presentavano notevoli limiti. Lo studio volto a sostenere il «controllo dell'adeguatezza» ha fatto emergere questioni simili (cfr. paragrafo 5).

42

A parte i fondi LIFE, il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) prevedeva misure dedicate unicamente a Natura 2000 nel periodo 2007-2013: la misura 213 («Indennità Natura 2000») e la misura 224 («Indennità Natura 2000 - foreste»), oltre ad altre misure che possono giovare alla rete Natura 2000. Ciononostante, le misure 213 e 224 sono state utilizzate solo in misura limitata. Nei cinque Stati membri visitati, solo i *Länder* tedeschi Schleswig-Holstein e Baviera e la comunità autonoma spagnola delle Asturie le avevano utilizzate.

43

I fondi dell'UE sono anche utilizzati a sostegno di misure ambientali non specificamente rivolte ai siti Natura 2000. Sono però una importante fonte di finanziamento per la rete Natura 2000. A causa dei limiti nelle modalità di contabilizzazione delle spese effettive, si è rivelato spesso difficile distinguere il sostegno finanziario per Natura 2000 dal finanziamento per altre azioni ambientali.

44

L'indagine svolta dalla Corte ha inoltre confermato la mancanza di informazioni coerenti e comparabili sulla spesa pubblica (comprendente i fondi dell'UE) destinata a Natura 2000 nel corso del periodo di programmazione 2007-2013. Tutti gli Stati membri, eccetto la Svezia, hanno indicato la spesa pubblica per Natura 2000 nelle loro risposte al questionario della Corte. Ogni anno, sono state indicate spese UE che variano tra 400 milioni di euro (2007) e due miliardi di euro (2013). Non tutti gli Stati membri sono stati in grado di fornire dati per tutti i fondi (cfr. **tabella 1**). Oltre il 90 % della spesa indicata nelle risposte al questionario è stata effettuata a valere sul FESR, sul FEASR e su LIFE.

La stima delle esigenze di finanziamento per il periodo di programmazione 2014-2020 non è stata né esatta né completa

45

Oltre ad analizzare l'esperienza degli Stati membri nell'impiego dei finanziamenti UE per il periodo di programmazione 2007-2013, i PAF includevano stime delle future esigenze di fondi, specie in vista del periodo di programmazione 2014-2020. La Corte ha constatato che i PAF degli Stati membri differivano notevolmente quanto alla qualità di dette stime. Tre Stati membri⁴⁶ non hanno presentato il PAF e sei Stati membri⁴⁷ non hanno fornito stime delle proprie esigenze di finanziamento (né nel PAF, né nella risposta al questionario della Corte). Negli Stati membri visitati, le stime delle esigenze di finanziamento contenute nei PAF erano incomplete o imprecise (cfr. **riquadro 9**). La Commissione ha effettuato soltanto una valutazione limitata dei PAF e, eccetto che per la Spagna, non ha dato seguito formale a dette valutazioni con gli Stati membri visitati.

46 Malta, Lituania e Croazia non hanno presentato il rispettivo PAF.

47 Danimarca, Croazia, Malta e Regno Unito. In aggiunta, Cipro e Germania hanno fatto riferimento ai costi, ma si trattava di dati obsoleti.

Esempio di una stima dei costi incompleta in Polonia a livello nazionale

In Polonia, le stime dei costi indicate nel PAF erano basate sugli importi dei fondi UE e nazionali impiegati per la tutela della biodiversità nel corso del periodo di programmazione 2007-2013. Riguardavano solo i siti per i quali erano disponibili piani di gestione. Al momento dell'audit, tali piani erano disponibili solo per il 44 % dei siti. Dato che le misure di conservazione co-finanziate da fondi UE nel corso del periodo di programmazione 2014-2020 sarebbero state attuate su una zona molto più vasta, i costi indicati nel PAF erano sottostimati, comportando un potenziale deficit di finanziamento.

Tabella 1

Informazioni fornite in risposta all'indagine della Corte per il periodo di programmazione 2007-2013

Stato membro/ nome del fondo	FEASR	FESR	FEP ²	LIFE	FSE ³	Coesione	7° PQ ⁴	Nazionale	Altro
Belgio	X	X	X	X				X	
Bulgaria	X	X							
Repubblica ceca	X	X		X				X	X
Danimarca	X		X	X				X	
Germania	X	X	X	X					
Estonia	X	X	X	X	X	X		X	
Irlanda	X	X							
Grecia		X		X		X		X	
Spagna	X	X	X	X	X	X		X	
Francia	X	X	X	X					
Croazia								X	X
Italia	X	X	X	X		X		X	X
Cipro				X				X	
Lettonia	X	X		X	X	X		X	X
Lituania	X	X	X	X	X			X	X
Lussemburgo	X			X				X	
Ungheria	X	X		X	X				
Malta	X	X		X		X		X	X
Paesi Bassi	X	X		X			X	X	X
Austria	X	X		X				X	
Polonia	X	X	X	X			X		X
Portogallo	X	X		X			X	X	
Romania	X	X		X					
Slovenia	X	X							X
Slovacchia	X	X		X					X
Finlandia		X		X			X		
Svezia ¹	X								
Regno Unito	X			X					
Totale	24	22	9	23	5	6	4	16	10

1 Sebbene la Svezia abbia indicato che Natura 2000 è finanziata dal FEASR, non è stata in grado di fornire cifre.

2 Fondo europeo per la pesca.

3 Fondo sociale europeo.

4 Settimo programma quadro per la ricerca e lo sviluppo tecnologico.

Nota: una cella vuota indica che lo Stato membro non ha fornito dati per il fondo in questione.

Fonte: analisi svolta dalla Corte.

46

Tramite la propria indagine, la Corte ha chiesto agli Stati membri se vi fosse uno scarto tra le rispettive stime dei bisogni di finanziamento per Natura 2000 ed i fondi disponibili. In risposta, 17 Stati membri⁴⁸ hanno dichiarato che tale deficit di finanziamento esisteva, sebbene solo tre Stati membri⁴⁹ ne abbiano quantificato l'effettivo ammontare.

47

Analogamente, a livello locale (sito, autorità), i costi della gestione della rete Natura 2000 spesso non erano stati stimati con precisione e non coprivano tutte le attività (ad esempio, i costi di istituzione dei siti, la pianificazione della gestione, la gestione degli habitat e i costi d'investimento). Solo la Polonia aveva preparato dettagliate stime dei costi di attuazione delle azioni previste nei piani di gestione. Negli altri quattro Stati membri controllati, i documenti di gestione dei siti non contenevano informazioni sufficientemente precise o pertinenti sulle risorse necessarie per attuare le misure di conservazione. Inoltre, in questi quattro Stati membri, le potenziali fonti di finanziamento non sono state di solito individuate con precisione. Queste debolezze potrebbero comportare una inefficiente pianificazione della gestione ed una insufficiente programmazione dei fondi disponibili.

I documenti di programmazione 2014-2020 dei vari fondi UE non hanno rispecchiato appieno le esigenze rilevate nei quadri di azioni prioritarie**48**

Agli Stati membri è stato chiesto di presentare i propri PAF nel 2012, in modo che fossero disponibili sufficientemente prima della presentazione dei programmi operativi e dei programmi di sviluppo rurale per il periodo di programmazione 2014-2020 (cfr. paragrafo 15). Gli impegni di fondi sono stati quindi decisi nel contesto dell'approvazione dei pertinenti programmi di finanziamento dell'UE.

49

Natura 2000 era solo uno dei molti obiettivi in tali programmi. Poiché nei diversi programmi i fondi non erano in genere specificamente assegnati alla rete Natura 2000, la Commissione non può facilmente stabilire se i costi di gestione della rete stimati nei PAF siano stati integralmente presi in conto nell'assegnazione dei fondi proposta dagli Stati membri nei documenti di programmazione 2014-2020. Inoltre, le misure in favore dell'ambiente e della biodiversità non sempre specificano in che misura sono applicabili alle zone Natura 2000 (cfr. paragrafo 43).

48 Belgio (Fiandre), Repubblica ceca, Estonia, Irlanda, Grecia, Italia, Cipro, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Austria, Slovenia, Slovacchia, Finlandia e Regno Unito.

49 Italia, Lettonia, Finlandia.

50

Il periodo di programmazione del FESR per il 2014-2020 ha incluso una nuova categoria (086) specifica per Natura 2000 e mantiene una categoria per la biodiversità (085) che può anche finanziare Natura 2000. Cinque Stati membri⁵⁰ non prevedono di utilizzare la categoria 086 e tutti tranne uno prevedono di usare la 085. In base al requisito della «concentrazione tematica», una percentuale dell'80 % e del 50 % dei fondi FESR, rispettivamente per le regioni più sviluppate e per le regioni meno sviluppate, doveva essere impiegata per azioni relative a ricerca e innovazione, PMI⁵¹, competitività, economia a basse emissioni di carbonio e tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC). Come scelta strategica, la biodiversità non è stata inclusa nella concentrazione tematica.

51

Negli Stati membri in cui i programmi operativi (PO) ed i programmi di sviluppo rurale (PSR) erano regionalizzati⁵² ma il PAF era stato elaborato a livello nazionale, risultava impossibile stabilire se gli obiettivi e il previsto impiego dei fondi fossero stati coerenti con il PAF. Anche le modalità di attuazione differivano da una regione all'altra; ciò ha reso difficile acquisire una visione d'insieme della coerenza e della continuità di applicazione.

52

Varie direzioni generali (DG) della Commissione⁵³ collaborano per l'approvazione dei PO e dei PSR. La DG Ambiente verifica la coerenza di tali documenti con le politiche, le priorità e gli obiettivi ambientali dell'UE, compresa Natura 2000, e trasmette osservazioni alle altre direzioni generali e agli Stati membri.

53

La DG Ambiente non ha adottato un approccio strutturato per l'analisi dei documenti di programmazione per i PO e i PSR a sostegno delle proprie consultazioni con altre DG della Commissione. Di conseguenza, gli auditor della Corte hanno constatato notevole variabilità nell'estensione e nella qualità dell'analisi svolta dalla Commissione sulle bozze di documenti programmatici degli Stati membri riguardo alla loro coerenza con i PAF e le azioni a sostegno di Natura 2000.

54

Infine, gli auditor della Corte hanno constatato che i documenti di programmazione approvati non riflettevano necessariamente i bisogni di Natura 2000 individuati nei PAF e segnalati dalla DG Ambiente nel corso delle consultazioni con altri servizi della Commissione⁵⁴. Nel complesso, l'incompletezza o imprecisione delle informazioni contenute nei PAF, insieme alla loro insufficiente integrazione con i documenti di programmazione per il periodo di finanziamento 2014-2020⁵⁵, hanno limitato l'utilità dei PAF come strumento per assicurare la coerenza del finanziamento dell'UE per Natura 2000.

- 50 Austria, Belgio, Estonia, Ungheria e Regno Unito.
- 51 Piccole e medie imprese.
- 52 Germania, Spagna e Francia.
- 53 DG Agricoltura e sviluppo rurale, DG Politica regionale e urbana, DG Occupazione, affari sociali e inclusione, DG Affari marittimi e pesca, DG Ambiente.
- 54 Le problematiche segnalate dalla DG Ambiente includevano quanto segue: per la Polonia, non tutte le misure individuate nei dettagliati quadri di azioni prioritarie trovavano riscontro nel programma di sviluppo rurale; in Romania, nel programma di sviluppo rurale non venivano specificate le modalità con cui far fronte ai bisogni di Natura 2000; in Francia, nei programmi di sviluppo rurale mancavano informazioni sui finanziamenti per Natura 2000.
- 55 Tale conclusione è inoltre confermata dalle risultanze di uno studio effettuato per conto della Commissione europea nel 2016, dal titolo *Integration of Natura 2000 and biodiversity into EU funding (EAFRD, EDRF, CF, EMFF, ESF). Analysis of a selection of operational programmes approved for 2014-2020*. A pag. 52 di tale documento, si afferma che: «L'integrazione delle priorità, degli obiettivi specifici e delle misure collegate a Natura 2000 [...] è stata realizzata in varia misura nei programmi nazionali analizzati [...] in generale le misure pianificate non coprono tutte le esigenze rilevate nei PAF per tutti gli habitat e tutte le specie che necessitano di azioni di conservazione o ripristino» [traduzione della Corte].

I meccanismi di finanziamento UE non erano sufficientemente mirati agli obiettivi dei siti Natura 2000

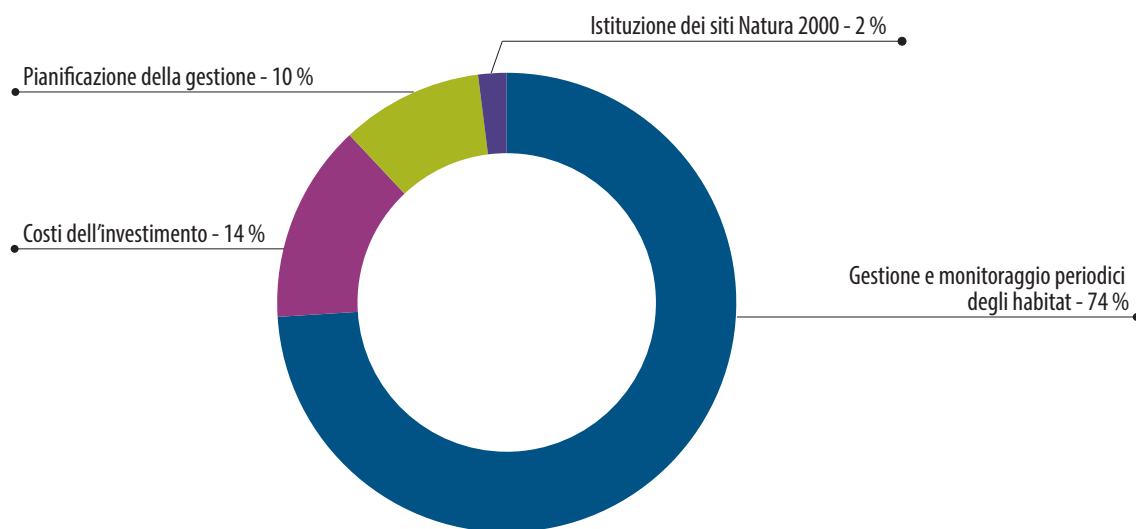
55

A causa della limitata integrazione di Natura 2000 nei regimi di finanziamento dell'UE, vi è il rischio che i fondi disponibili non siano sufficientemente adattati ai bisogni dei siti. La Corte ha verificato se i regimi di finanziamento maggiormente utilizzati per la rete Natura 2000 siano sufficientemente adattati e coordinati per raggiungere gli obiettivi di conservazione.

56

I risultati dell'indagine hanno evidenziato che i fondi del FEASR, del FESR e di LIFE hanno costituito più del 90 % dei finanziamenti dell'UE per Natura 2000 (cfr. paragrafo 44). Gli Stati membri hanno anche affermato che la principale attività di gestione finanziata da detti fondi consisteva nella periodica gestione degli habitat e nel monitoraggio dei siti (cfr. **figura 4**).

Figura 4 Panoramica della spesa dell'UE e degli Stati membri per attività di gestione dei siti di cui al questionario d'indagine



Fonte: analisi svolta dalla Corte.

57

La più importante misura del FEASR, in termini di finanziamento della gestione degli habitat nei siti Natura 2000, è stata la misura agroambientale (misura 214), che ha inciso per più del 50 % su detto fondo. Gli specifici «pagamenti Natura 2000» (misure 213 e 224) hanno costituito solo il 7 % dei finanziamenti indicati.

58

I regimi di finanziamento dello sviluppo rurale sono stati concepiti senza tenere sempre conto delle specifiche caratteristiche dei siti e dei rispettivi obiettivi di conservazione, dato che la maggioranza di detti regimi riguardava solo alcuni degli habitat e delle specie d'interesse (cfr. riquadro 10). La mancanza di piena coerenza tra i regimi d'aiuto per lo sviluppo rurale e le problematiche ambientali è una questione già sollevata dalla Corte in numerose relazioni speciali concernenti la politica in materia di risorse idriche⁵⁶.

56 Cfr. paragrafo 83 della relazione speciale n. 4/2014 («L'integrazione nella PAC degli obiettivi della politica UE in materia di acque: un successo parziale»); paragrafi 187 e 188 della relazione speciale n. 23/2015 («La qualità delle acque nel bacino idrografico danubiano: sono stati compiuti progressi nell'attuazione della direttiva quadro in materia di acque ma resta ancora strada da fare»); paragrafo 124 della relazione speciale n. 3/2016 («Combattere l'eutrofizzazione nel Mar Baltico: occorrono ulteriori e più efficaci interventi»), <http://eca.europa.eu>

Riquadro 10

Esempi di caratteristiche specifiche dei siti Natura 2000 di cui non si è tenuto conto per il regime di finanziamento del FEASR

In Polonia, gli obblighi legati ai pagamenti agroambientali non riguardavano tutte le specie presenti in un sito, né le specifiche caratteristiche di quel sito. Una riserva naturale sita nella regione biogeografica alpina è stata inclusa nella rete Natura 2000 per la presenza di dozzine di specie di uccelli, quali il fagiano di monte (*Tetrao tetrix*) e il re di quaglie (*Crex crex*). Gli obblighi specifici della misura agroambientale riguardavano soltanto il re di quaglie. Gli obblighi relativi al re di quaglie, quali ad esempio i periodi di taglio delle superfici erbose, non sono compatibili con gli obblighi relativi al fagiano di monte, ma non se ne è tenuto conto per i requisiti agroambientali.

Sul medesimo sito, le parcelle private utilizzate come terreni agricoli erano in genere piccolissime, strette e lunghe; la loro larghezza spesso non andava oltre qualche metro. Vi erano circa 38 000 parcelle di questo tipo all'interno di detto sito, con una superficie media di 0,22 ha. Gli agricoltori interessati potevano ricevere pagamenti agroambientali se la superficie complessiva delle loro aziende agricole ammontava ad almeno un ettaro. Tuttavia, poiché in questa zona la maggior parte delle aziende agricole era di dimensioni inferiori ad un ettaro, la maggior parte delle parcelle ricadenti nel sito non erano ammissibili al sostegno agroambientale.

In Romania, vi erano misure agroambientali dirette ad alcune delle specie presenti presso un sito visitato dagli auditor della Corte, quali l'averla cenerina (*Lanius minor*) e il falco cuculo (*Falco vespertinus*). Gli obblighi relativi a dette misure non tenevano conto delle pertinenti misure di conservazione elencate nel piano di gestione (ad esempio, limitare l'estendersi delle colture agricole e il pascolo in alcuni periodi). Sull'efficacia della misura ha inoltre inciso in modo negativo il fatto che questi obblighi agroambientali riguardavano solo l'11,2 % dei terreni agricoli ricadenti nel sito.

59

Gli auditor della Corte hanno rilevato casi in cui le compensazioni finanziarie fornite a valere sul FEASR o sul FEP non coprivano appieno le perdite finanziarie derivanti dal rispetto degli obblighi legati a Natura 2000. Ciò ha scoraggiato la partecipazione ai programmi. Ad esempio, in Polonia per l'acquacoltura gli allevatori erano ammissibili a ricevere pagamenti a valere sul FEP se i loro stagni erano situati in zone Natura 2000. Le perdite finanziarie risultanti dalla protezione degli uccelli negli stagni sono state più elevate delle compensazioni ricevute⁵⁷. Inoltre, compensazioni analoghe sono state versate per due soli anni in Romania.

60

Gli auditor della Corte hanno inoltre riscontrato buoni esempi di fondi diretti ad azioni di conservazione (cfr. **riquadro 11**).

61

Nel complesso, gli auditor della Corte hanno riscontrato che i progetti LIFE fornivano il maggior incentivo alle pratiche di promozione della biodiversità; tuttavia, dato che i finanziamenti sono legati alla durata del progetto, la loro sostenibilità dipende spesso dalla disponibilità di una fonte di finanziamento più stabile⁵⁸. In generale, il FESR e LIFE sono concepiti per completarsi l'un l'altro; tuttavia, gli auditor della Corte hanno anche individuato alcuni problemi di coordinamento tra le azioni LIFE e quelle finanziate dal FESR, dal momento che entrambi questi fondi possono finanziare azioni simili per l'elaborazione di piani di gestione o di alcune misure di conservazione. A titolo di esempio, un progetto LIFE su un sito Natura 2000 visitato dagli auditor della Corte ha finanziato un nuovo studio sulla conservazione dell'orso bruno (*Ursus arctos*) in Romania, sebbene studi analoghi fossero già stati finanziati da altri progetti LIFE e FESR.

57 Andrzej Martyniak, Piotr Hliwa, Urszula Szymańska, Katarzyna Stańczak, Piotr Gomułka, Jarosław Król, *Próba oszacowania presji kormorana czarnego *Phalacrocorax carbo* (L. 1758) na ichtiofaunę wód na terenie Stowarzyszenia Lokalna Grupa Rybacka «Opolszczyzna» oraz Stowarzyszenia Lokalna Grupa Rybacka «Żabi Kraj»* (Un tentativo di stimare la pressione del cormorano comune (*Phalacrocorax carbo*, L. 1758) sull'ittiofauna delle acque nella zona dell'Associazione del gruppo di pesca locale «Opolszczyzna», dell'Associazione del gruppo di pesca locale «Żabi Kraj»), http://www.lgropolszczyzna.pl/pobierz1/00-broszura-Raport_Kormoran-web.pdf

58 Relazione speciale n. 11/2009 («La sostenibilità dei progetti LIFE-Natura e la loro gestione da parte della Commissione»), <http://eca.europa.eu>

Esempi di progetti FESR e LIFE contemplanti azioni di conservazione

In Romania e Polonia, i programmi operativi settoriali del FESR⁵⁹ relativi all'ambiente affrontavano in modo specifico la gestione della rete Natura 2000, finanziando l'elaborazione di piani di gestione dei siti.

In Spagna, anche i progetti LIFE venivano particolarmente utilizzati quando si finanziava la protezione di una rara specie di uccello, il gallo cedrone (*Tetrao urogallus*), nonché un programma di ricerca per individuare potenziali siti marini Natura 2000.

59 2007PL161PO002; 2007RO161PO004.

62

Le misure orientate ai risultati sono potenzialmente più efficaci. Tuttavia, necessitano di una valida preparazione, specie in termini di raccolta delle conoscenze ecologiche e di potenziamento della capacità amministrativa⁶⁰, nonché di definizione degli indicatori di monitoraggio adeguati ad assicurarne la controllabilità a costi ragionevoli. Anche se nove Stati membri⁶¹, compresa la Germania, hanno impiegato fondi UE per tali regimi, le due regioni tedesche visitate hanno finanziato dette misure usando fondi propri (cfr. **riquadro 12**).

60 AA.VV. (Institute for European Environmental Policy), *Biodiversity protection through results based remuneration of ecological achievement*, Londra, dicembre 2014 (studio preparato per conto della Commissione europea).

61 Irlanda, Paesi Bassi, Germania, Austria, Finlandia, Regno Unito, Svezia, Spagna e Francia.

Riquadro 12

Un programma orientato ai risultati in Germania

Nello Schleswig-Holstein, il *Wiesenbrüterprogramm* (programma per gli uccelli delle zone erbose), a titolo del quale venivano versate compensazioni solo se gli uccelli erano comparsi nella parcella interessata ed erano state adottate misure di protezione, era stato finanziato unicamente con fondi nazionali e regionali. Questo tipo di misura non era sostenuto dai fondi dell'UE, poiché le autorità regionali hanno ritenuto che non si potesse garantirne l'adeguata controllabilità ad un costo ragionevole.

I sistemi di monitoraggio e rendicontazione non erano atti a fornire informazioni esaurienti sull'efficacia della rete Natura 2000

63

La finalità dei sistemi di monitoraggio e rendicontazione è tenere informati la Commissione e gli Stati membri sui progressi della rete Natura 2000 e fornire un quadro per un'adeguata azione di gestione. Numerose attività di monitoraggio e rendicontazione sono pertinenti per l'attuazione di Natura 2000. Per quel che riguarda i fondi dell'UE, a livello di programma il monitoraggio dovrebbe fornire informazioni sull'attuazione di un programma e dei relativi assi prioritari: gli indicatori di performance dovrebbero fornire dati attendibili e tempestivi su realizzazioni, risultati e impatti attesi eventualmente prodotti dalle misure che sostengono la rete Natura 2000. A livello di sito, il monitoraggio delle misure di conservazione dovrebbe aver luogo al fine di valutare l'efficacia ed i risultati delle stesse. Tali informazioni sulla performance possono anche condurre ad un aggiornamento del formulario standard del sito in questione (cfr. paragrafo 8), che descrive le principali caratteristiche di quel sito, ivi compresi i dati sugli habitat e sulle specie protetti in esso ricadenti. Infine, gli Stati membri dovrebbero monitorare e riferire sullo stato di conservazione delle specie e degli habitat protetti, informazioni poi sintetizzate nella relazione sullo stato della natura, che presenta lo stato e le tendenze a livello dell'UE.

Non vi era alcuno specifico sistema di indicatori di performance per la rete Natura 2000

64

Gli indicatori⁶² per i differenti fondi dell'UE sono elencati nel rispettivo regolamento e nei rispettivi documenti di programmazione; la finalità è di misurare il conseguimento degli obiettivi. La diversità delle potenziali fonti di finanziamento UE per Natura 2000 (FEASR, FESR, FEP, FSE, FC e LIFE) ha reso complicato monitorare come tali fondi venivano impiegati in modo specifico per la rete Natura 2000 durante il periodo di programmazione 2007-2013. I diversi fondi non disponevano di indicatori comuni, relativi in modo specifico a Natura 2000, che fornissero un quadro d'insieme consolidato dell'impatto del sostegno finanziario dell'UE; disponevano però di indicatori relativi alla biodiversità, che hanno una certa pertinenza per la rete Natura 2000 (cfr. **riquadro 13**).

62 Gli indicatori di performance in genere misurano le risorse, le realizzazioni, i risultati o l'impatto di una politica. Gli indicatori di input si riferiscono alla dotazione finanziaria o ad altre risorse destinate ad una misura d'intervento. Gli indicatori di realizzazione misurano il grado di attività in relazione ad una misura d'intervento. Gli indicatori di risultato registrano l'effetto diretto della misura d'intervento in relazione allo specifico obiettivo della politica. Gli indicatori di impatto riguardano l'effetto atteso della misura in termini di impatto della stessa sul più ampio contesto, al di là dei soggetti direttamente interessati dalla misura.

Riquadro 13

Esempio di un indicatore di biodiversità non specificamente relativo a Natura 2000

Per il FEASR, un indicatore di risultato relativo ai pagamenti Natura 2000 e alla misura agroambientale era la «Superficie soggetta a una gestione efficace del territorio, che ha contribuito con successo alla biodiversità, alla qualità dell'acqua, ad attenuare i cambiamenti climatici, alla qualità del suolo, a evitare la marginalizzazione e l'abbandono delle terre». Misurava la superficie complessiva di terreni e foreste (in ettari). Questo indicatore non ha fornito informazioni specifiche sui risultati delle misure unicamente in relazione ai siti Natura 2000.

65

Tutti i programmi di sviluppo rurale contenevano indicatori Natura 2000 che erano per lo più incentrati sulle risorse e sulle realizzazioni invece che sui risultati. Gli indicatori fornivano informazioni utili, ma non misuravano se le azioni finanziate dall'UE fossero riuscite a promuovere la biodiversità nelle zone Natura 2000 (cfr. **riquadro 14**).

Riquadro 14

Esempio di indicatori non incentrati sui risultati in Polonia

Il programma di sviluppo rurale FEASR 2007-2013 ha sostenuto Natura 2000 tramite la misura agroambientale «Protezione di uccelli ed habitat naturali a rischio nei siti Natura 2000». Per questa misura, erano stati definiti indicatori di realizzazione in termini di superficie e numero di aziende agricole sostenute dai fondi UE, con rispettivi valori-obiettivo di 378 000 ettari di prati permanenti e di 153 000 aziende. Tuttavia, era impossibile valutare il contributo della misura alla biodiversità, in quanto non era stato previsto alcun indicatore di risultato.

66

Nella **tabella 2** vengono presentati gli indicatori globali per il periodo di programmazione 2014-2020 usati per misurare il contributo dei fondi dell'UE a Natura 2000 e alla biodiversità. Come per il periodo precedente, gli indicatori sono incentrati sulla biodiversità, ma non misurano il contributo alla biodiversità specificamente nei siti Natura 2000; inoltre, misurano le risorse e le realizzazioni (numero di progetti e superficie) invece dei risultati.

Tabella 2

Sistema di indicatori comuni per i diversi fondi dell'UE per il periodo di programmazione 2014-2020

Tematica	Settore d'intervento	Denominazione del fondo	Descrizione dell'indicatore	Valore-obiettivo
Zone protette	Pesca	FEAMP ¹	Aumento della copertura delle zone Natura 2000 o di altre zone o di altre «misure di protezione spaziale» — Pesca	342 765 km ²
Biodiversità	Pesca	FEAMP	Tutela e ripristino della biodiversità e degli ecosistemi marini	3 090 progetti
Ambiente	Habitat preservati	FESR, FC	Natura e biodiversità: superficie degli habitat che hanno ricevuto un sostegno per raggiungere un migliore stato di conservazione	6 373 673 ettari
Biodiversità	Programmi di sviluppo rurale	FEASR	Superficie delle zone boschive oggetto di contratti di gestione a sostegno della biodiversità	4 063 177 ettari
			Terreni agricoli oggetto di contratti di gestione a sostegno della biodiversità e/o dei paesaggi	30 601 853 ettari
			Percentuale complessiva di terreni agricoli oggetto di contratti di gestione a sostegno della biodiversità e/o dei paesaggi	17 %
			Percentuale complessiva di zone boschive oggetto di contratti di gestione a sostegno della biodiversità	3 %

1 Il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca ha sostituito il Fondo europeo per la pesca per il periodo di programmazione 2014-2020.

Fonte: Commissione europea.

67

Per quanto riguarda il programma LIFE, in un precedente audit⁶³ la Corte ha constatato che la Commissione non aveva definito indicatori opportuni per misurare i risultati dei progetti LIFE per il periodo di programmazione 2007-2013. Di recente, la Commissione ha introdotto un nuovo insieme obbligatorio di indicatori globali per tutti i progetti del programma LIFE 2014-2020. La Commissione incoraggia in modo deciso ad utilizzare tali indicatori per i progetti del periodo di programmazione 2007-2013 ancora in corso, ed a fornire al loro completamento i dati che ne risultano. La banca dati di indicatori servirà come risorsa essenziale per la valutazione intermedia del programma LIFE.

68

In conclusione, non esisteva alcun sistema consolidato per registrare le realizzazioni e i risultati relativi a Natura 2000 nell'ambito degli strumenti di finanziamento a gestione concorrente nel corso del periodo di programmazione 2007-2013. Per i diversi programmi e fondi mancava un approccio comune agli indicatori, sia a livello di Stato membro che a livello UE. Per il periodo di programmazione 2014-2020, ad eccezione del Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP), per il quale sono stati definiti due indicatori specifici per Natura 2000, eventuali indicatori relativi a Natura 2000 verranno incorporati negli indicatori di biodiversità. Ciò renderà difficile registrare le realizzazioni e i risultati con specifico riferimento alla rete Natura 2000 per i vari fondi.

L'attuazione dei piani di monitoraggio di Natura 2000 è stata inadeguata**69**

L'articolo 11 della direttiva Habitat impone agli Stati membri di monitorare lo stato di conservazione degli habitat naturali e delle specie, tenendo particolarmente conto dei tipi di habitat naturali prioritari. A livello di sito, i piani di monitoraggio devono definire le modalità con le quali controllare e misurare la performance delle misure di conservazione stabilite nei piani di gestione.

70

A livello nazionale, solo tre⁶⁴ dei cinque Stati membri controllati disponevano di piani dettagliati di monitoraggio dello stato di conservazione di alcuni habitat naturali e alcune specie. In Francia, tuttavia, l'attuazione di questi piani di monitoraggio era stata limitata oppure ritardata a causa dei notevoli costi che comportavano. In Romania, l'unico monitoraggio specifico constatato dagli auditor della Corte riguardava la popolazione di orsi. Nella loro risposta al questionario della Corte, 12 Stati membri⁶⁵ hanno dichiarato di svolgere periodiche attività di monitoraggio, oltre a quelle richieste dalla direttiva Habitat per le relazioni ogni sei anni (cfr. paragrafi 73-78).

63 Cfr. relazione speciale n. 11/2009, pag. 39.

64 Spagna, Francia e Romania.

65 Belgio, Bulgaria, Repubblica ceca, Danimarca, Estonia, Irlanda, Lettonia, Malta, Austria, Portogallo, Slovenia e Slovacchia.

71

A livello di sito, gli auditor della Corte hanno rilevato che i piani di gestione non contenevano indicatori adatti, valori-obiettivo quantificati e tappe intermedie. Ciò rende difficile monitorare in modo efficace l'attuazione delle misure di conservazione, con ripercussioni negative sul conseguimento degli obiettivi di conservazione. Quattro⁶⁶ degli Stati membri controllati hanno illustrato alcune attività di monitoraggio nei piani di gestione, ma spesso non in modo sufficientemente dettagliato (ad esempio, non specificando come sarebbe stato misurato l'impatto delle misure proposte sulle specie e gli habitat in questione) né corredandoli di un termine (ad esempio, non specificando la frequenza delle attività di monitoraggio). Presso 14 dei 24 siti visitati, hanno avuto luogo alcune attività di monitoraggio (cfr. la **tabella 3** dell'**allegato**). Le attività di controllo e quelle volte a far rispettare gli obblighi per individuare attivamente e prevenire il deterioramento dei siti sono state limitate. Gli auditor della Corte hanno rilevato esempi sia di buone pratiche che di procedure deboli, come illustrato nel **riquadro 15**.

72

Il monitoraggio a livello di sito permette di raccogliere informazioni per aggiornare le conoscenze sulle specie e gli habitat presenti in ciascun sito. Tali informazioni potrebbero condurre ad aggiornamenti dei formulari standard (*Standard Data Forms, SDF*)⁶⁷. Gli Stati membri creano formulari standard per ogni sito. Si tratta di uno strumento molto importante, in quanto fornisce informazioni sintetiche sulle caratteristiche di ciascun sito e sulle specie/habitat protetti ivi ricomprese. In base a quanto rilevato dalla Corte, i cinque Stati membri visitati⁶⁸ non avevano aggiornato i propri formulari standard con regolarità (cfr. **tabella 3** dell'**allegato**) e la Commissione non aveva controllato né dato seguito a ciò.

66 Spagna, Francia, Polonia e Romania. Le due regioni tedesche hanno effettuato alcune attività di monitoraggio sui siti, ma non le hanno illustrate nei piani di gestione dei siti.

67 La decisione di esecuzione della Commissione 2011/484/UE dell'11 luglio 2011 concernente un formulario informativo sui siti da inserire nella rete Natura 2000 (GU L 198 del 30.7.2011, pag. 39) stabilisce il formato che serve da documentazione della rete Natura 2000. La finalità iniziale del formulario standard era elencare e mappare le zone per il processo di designazione, nonché di verificare le informazioni fornite dagli Stati membri per il processo di designazione dei siti.

68 In seguito all'audit della Corte, la Romania ha aggiornato i formulari standard (cfr. la **tabella 3** dell'**allegato**).

Riquadro 15

Esempi di monitoraggio dei siti

Per uno dei siti controllati in Francia, è stata prodotta una relazione annuale che mostra i progressi compiuti per ciascuna delle misure di conservazione previste. Per indicare se una misura fosse stata o meno attuata secondo il piano, è stato usato un codice colore (verde, giallo ambra o rosso).

Per un altro dei siti visitati dagli auditor della Corte, anche questo in Francia, l'attuazione di misure di conservazione non era ancora stata oggetto di valutazione, nonostante il piano di gestione fosse stato approvato più di dieci anni prima dell'audit della Corte. Tale mancanza di qualunque valutazione successiva incide in modo notevolmente negativo sulla protezione e la conservazione delle specie e degli habitat del sito.

In un sito in Germania, un ente di gestione di un aeroporto ha svolto uno studio per monitorare gli uccelli al di fuori dell'aeroporto, in preparazione della possibile costruzione di una pista aggiuntiva. Dallo studio è emerso che, delle 500 *vanellinae* nidificanti originariamente nel sito ne rimanevano solo 200, il che costituiva un deterioramento del sito. Prima di questo studio, l'autorità di gestione del sito non aveva rilevato la diminuzione in detta popolazione.

L'incompletezza e l'incoerenza dei dati ha reso meno efficace il monitoraggio degli habitat e delle specie

69 COM(2015) 219 final, pag. 17.

73

Ogni sei anni, gli Stati membri sono tenuti a presentare alla Commissione una relazione sullo stato di conservazione delle specie e degli habitat presenti sul loro territorio che sono protetti ai sensi delle direttive sulla tutela della natura. La Commissione, coadiuvata dall'Agenzia europea dell'ambiente (AEA), mette poi insieme tutti i dati per tracciare un quadro della situazione nell'intera UE e ne pubblica i risultati in una relazione intitolata «Lo stato della natura nell'UE»⁶⁹ (cfr. paragrafo 8).

74

Nel preparare detta relazione, l'AEA e la Commissione collaborano con esperti provenienti dagli Stati membri e con gruppi portatori d'interesse per elaborare orientamenti al fine di concordare cosa debba essere comunicato e come. Da un ciclo all'altro, sono apportati continui miglioramenti agli orientamenti. Per l'ultima tornata di relazioni, gli Stati membri hanno trasmesso dati all'AEA nel 2013. L'AEA ha controllato dette informazioni e chiesto agli Stati membri di apportare eventuali necessarie modifiche. Su tale base, l'AEA ha prodotto un «insieme di dati sull'UE» che viene utilizzato per elaborare le statistiche iniziali, per Stato membro, e serve da base per le valutazioni biogeografiche dell'UE.

75

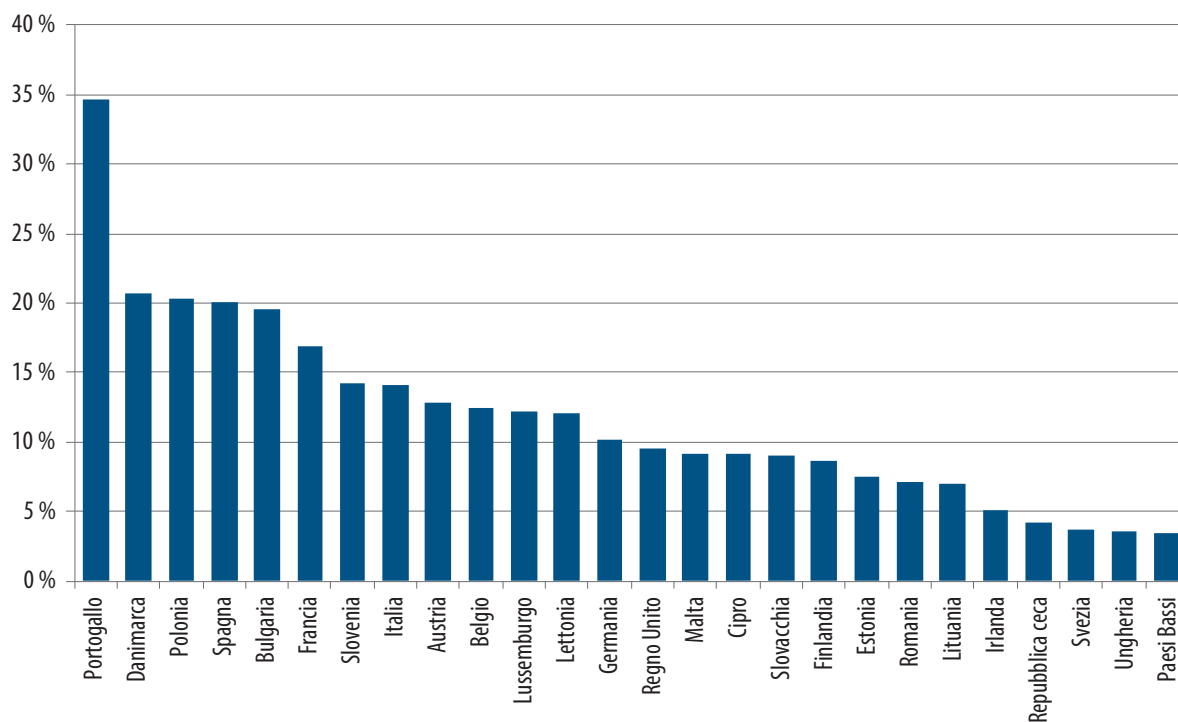
L'AEA dispone di un sistema per controllare la plausibilità e coerenza dei dati trasmessi dagli Stati membri. La compilazione dei dati è tuttavia di competenza degli Stati membri e non spettava all'AEA controllare la compilazione e il trattamento dei dati da parte degli Stati membri prima della loro trasmissione. Ciò limita la possibilità per l'AEA di individuare debolezze e riduce le garanzie relative alla qualità dei dati.

76

La Commissione e l'AEA avevano precedentemente rilevato che l'incompletezza dei dati costituiva un problema significativo. Sebbene non ancora ottimale, la completezza dei dati è migliorata rispetto al 2009, anno della precedente relazione. Il numero di valutazioni «non noto» è diminuito di circa il 50 %, ma gli Stati membri hanno ancora margini di miglioramento. L'AEA ha constatato che le lacune presenti nelle informazioni fornite dagli Stati membri ostacolavano la valutazione dell'attuazione delle direttive da parte degli Stati. Per la direttiva Habitat, più del 10 % delle informazioni richieste veniva indicato come «non noto» o «non presente» in 14 Stati membri (cfr. **figura 5**).

Figura 5

Percentuale di informazioni che gli Stati membri erano tenuti a fornire per le relazioni di cui alla direttiva Habitat, indicata come non nota o non presente



Nota: la Grecia non ha fornito informazioni.

Fonte: relazioni del Centro tematico europeo presentate a norma dell'articolo 17 della direttiva Habitat (periodo 2007-2012), http://bd.eionet.europa.eu/activities/Reporting/Article_17/Reports_2013/Member_State_Deliveries

77

Per la direttiva Uccelli, più del 10 % delle informazioni richieste veniva indicato come «non noto» in 11 Stati membri (cfr. **figura 6**).

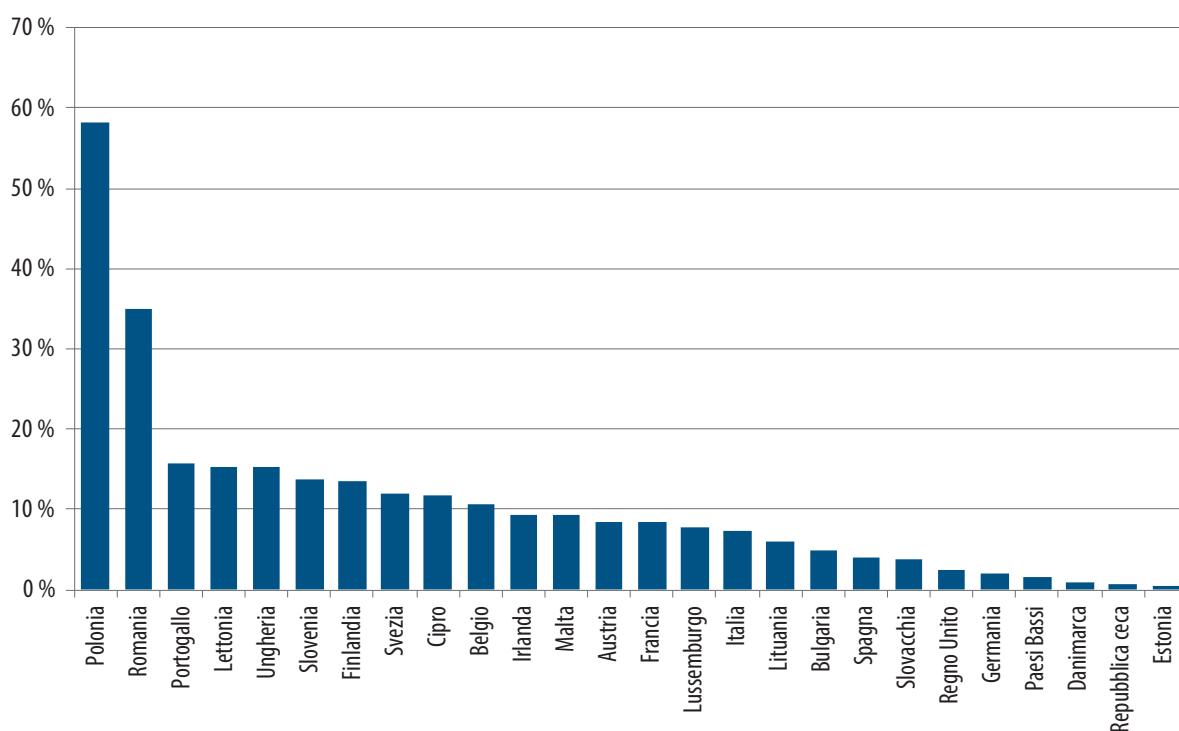
78

La metodologia per la raccolta dei dati è lasciata alla scelta di ciascuno Stato membro. Basandosi su metodologie UE comuni, gli Stati membri hanno seguito approcci diversi per la valutazione dello stato di conservazione⁷⁰ e per la comunicazione di tendenze⁷¹: alcuni di essi avevano sviluppato i propri metodi di raccolta dei dati, mentre altri avevano fatto affidamento sul parere di esperti. La Commissione ha istituito un gruppo di esperti e gruppi di lavoro ad hoc sull'armonizzazione delle pratiche, onde giungere ad una migliore armonizzazione, a valutazioni comparabili, a concetti più chiari e a linee-guida pratiche per assistere gli Stati membri. L'armonizzazione rimane una sfida per il prossimo ciclo di relazioni (2019).

70 Favorevole, sfavorevole/inadeguato, sfavorevole/cattivo o non noto.

71 In miglioramento, stabile, in diminuzione o non noto.

Figura 6 Percentuale di informazioni che gli Stati membri erano tenuti a fornire per le relazioni di cui alla direttiva Uccelli, indicata come non nota



Nota: la Grecia non ha fornito informazioni.

Fonte: relazioni del Centro tematico europeo presentate a norma dell'articolo 12 della direttiva Uccelli (periodo 2008-2012) (http://bd.eionet.europa.eu/activities/Reporting/Article_12/Reports_2013/Member_State_Deliveries).

79

La perdita di biodiversità è riconosciuta come una problematica seria cui l'Unione europea deve far fronte. Dopo che i valori-obiettivo di biodiversità del 2010 non sono stati raggiunti, la Commissione ha adottato la strategia dell'UE sulla biodiversità fino al 2020. Detta strategia fissa sei obiettivi operativi; il primo riguarda la rete Natura 2000 e la piena attuazione delle direttive Uccelli e Habitat. Queste due direttive costituiscono la pietra angolare della strategia dell'UE sulla biodiversità.

80

La Corte ha valutato se la rete Natura 2000 sia stata adeguatamente attuata, verificando se essa sia stata opportunamente gestita, finanziata e monitorata.

81

Pur riconoscendo il ruolo importante svolto da Natura 2000 nel proteggere la biodiversità, la Corte ha concluso che la rete Natura 2000 non era stata attuata sfruttandone appieno le potenzialità. Per meglio contribuire al raggiungimento degli ambiziosi obiettivi perseguiti dalla strategia dell'UE sulla biodiversità fino al 2020, occorrono progressi significativi da parte degli Stati membri e maggiori sforzi da parte della Commissione.

82

Gli Stati membri non stavano gestendo la rete Natura 2000 in maniera soddisfacente. Il coordinamento tra autorità competenti, la partecipazione dei portatori di interesse e la cooperazione transfrontaliera non erano sufficientemente sviluppati (cfr. paragrafi 20-22). Troppo spesso, le necessarie misure di conservazione non venivano stabilite entro i termini fissati dalle direttive e non erano definite e pianificate in modo adeguato (cfr. paragrafi 23-27). Gli Stati membri visitati non hanno valutato in modo adeguato i progetti aventi un impatto sui siti Natura 2000 (cfr. paragrafi 28-34): la qualità delle valutazioni è stata a volte insufficiente; non si è tenuto debito conto degli effetti cumulativi e l'attuazione delle misure di attenuazione non è stata verificata dalle autorità competenti degli Stati membri. La Commissione ha esercitato una sorveglianza attiva sull'attuazione di Natura 2000, ma avrebbe potuto divulgare meglio i propri orientamenti agli Stati membri (paragrafi 35 e 36). La Commissione ha posto in essere procedure per trattare un numero ingente di denunce, in genere trovando soluzioni tramite un dialogo strutturato con gli Stati membri, ma anche avviando procedure d'infrazione, ove necessario (paragrafi 37-39).

Raccomandazione 1 — Ottenere una piena attuazione delle direttive sulla tutela della natura

Per quanto riguarda i sistemi di gestione della rete già esistenti, entro il 2019 gli Stati membri dovrebbero:

- a) garantire un adeguato coordinamento tra tutte le autorità coinvolte nella gestione dei siti Natura 2000. In particolare, i servizi che si occupano di agricoltura e di ambiente dovrebbero collaborare l'un con l'altro in modo stretto. I servizi incaricati di gestire la rete dovrebbero avere facile accesso alle informazioni pertinenti.

Per quanto riguarda la protezione dei siti, entro il 2020 gli Stati membri, dovrebbero:

- b) completare la definizione delle necessarie misure di conservazione per i siti che sono stati designati da più di sei anni; e far sì che le «opportune valutazioni» tengano conto degli effetti cumulativi e siano di qualità sufficiente.

Per quel che riguarda gli orientamenti da essa forniti, entro il 2019 la Commissione dovrebbe:

- c) incrementare i propri sforzi volti a facilitare la divulgazione e l'applicazione dei propri documenti di orientamento e dei risultati dei seminari biogeografici, nonché promuovere lo scambio di migliori pratiche in tema di cooperazione transfrontaliera. Nel far ciò, la Commissione dovrebbe riflettere su come eliminare ostacoli di natura linguistica.

83

I fondi UE non sono stati mobilitati in modo opportuno per sostenere la gestione della rete Natura 2000. L'approccio dell'UE al finanziamento dell'attuazione della rete Natura 2000 è stato di utilizzare i fondi UE esistenti. L'impiego di questi fondi per la rete è di competenza degli Stati membri. Sono mancate informazioni attendibili sui fondi UE impiegati per Natura 2000 nel corso del periodo di programmazione 2007-2013 (cfr. paragrafi 41-44). Vi sono state debolezze nella preparazione dei PAF da parte degli Stati membri e la stima del fabbisogno di finanziamenti per il periodo di programmazione 2014-2020 non è stata né precisa né completa (cfr. paragrafi 45 e 46). A livello dei siti, i piani di gestione spesso non includevano stime precise e complete dei costi (cfr. paragrafo 47) associati all'attuazione delle misure di conservazione. I documenti di programmazione dei vari fondi UE per il periodo 2014-2020 non riflettevano appieno il fabbisogno di finanziamenti (cfr. paragrafi 48-54) e la Commissione non ha affrontato tali debolezze in un modo strutturato. I regimi di finanziamento UE, in particolare nell'ambito della PAC e della politica regionale/ di coesione, non erano sufficientemente mirati agli obiettivi dei siti Natura 2000 (cfr. paragrafi 55-62).

Raccomandazione 2 — Finanziare e rendere conto dei costi di Natura 2000

Per quel che riguarda il finanziamento di Natura 2000, gli Stati membri per il prossimo periodo di programmazione (che inizia nel 2021) dovrebbero:

- a) stimare con precisione e in modo completo le spese effettive ed i futuri fabbisogni di finanziamenti a livello di sito (incluso stime dei costi delle misure di conservazione nei piani di gestione) e per l'intera rete;
- b) aggiornare i PAF sulla base di quanto sopra e delle misure di conservazione stabilite per tutti i siti (cfr. raccomandazione 1, lettera b));
- c) assicurarsi della coerenza tra, da un lato, le priorità e gli obiettivi elencati nei PAF e, dall'altro, i documenti di programmazione dei vari strumenti di finanziamento dell'UE, nonché proporre misure indirizzate ai specifici bisogni dei siti Natura 2000.

Per quel che riguarda il finanziamento di Natura 2000, la Commissione per il prossimo periodo di programmazione dovrebbe:

- d) fornire agli Stati membri orientamenti sul miglioramento della qualità dei quadri di azioni prioritarie, nonché sulla stima, fatta in modo attendibile ed armonizzato, del sostegno previsto ed effettivo dei programmi di finanziamento dell'UE per Natura 2000.

84

I sistemi di monitoraggio e rendicontazione per Natura 2000 non erano atti a fornire informazioni esaurienti sull'efficacia della rete. Per quel che riguarda i fondi dell'UE, non esisteva alcuno specifico sistema di indicatori di performance che fornisse dati su realizzazioni, risultati ed impatti attesi eventualmente prodotti per la rete Natura 2000. Gli indicatori erano sì presenti a livello di programma, ma si riferivano per lo più a obiettivi per la biodiversità in generale ed erano incentrati sulle realizzazioni anziché sui risultati di conservazione della rete Natura 2000 (cfr. paragrafi 64-68). Il monitoraggio delle misure a livello di sito è risultato inadeguato: i documenti relativi alla gestione spesso non includevano piani di monitoraggio; oppure, quando detti piani erano presenti, spesso non erano abbastanza dettagliati o non riportavano scadenze precise (cfr. paragrafi 69-71). In genere, i formulari standard per i siti non venivano aggiornati in seguito alle attività di monitoraggio (cfr. paragrafo 72). Per quanto riguarda il monitoraggio e la rendicontazione sullo stato di conservazione di habitat e specie protetti, i dati comunicati dagli Stati membri per la relazione sullo «stato della natura» erano troppo spesso incompleti e la comparabilità continuava ad essere problematica (cfr. paragrafi 73-78).

Raccomandazione 3 — Misurare i risultati ottenuti da Natura 2000

Con riferimento al sistema di indicatori di performance per i programmi di finanziamento UE, per il prossimo periodo di programmazione (che inizia nel 2021) gli Stati membri dovrebbero:

- a) includere per i pertinenti fondi indicatori e valori-obiettivo specifici per Natura 2000 e far sì che si registrino in modo maggiormente preciso ed esatto i risultati prodotti dai finanziamenti Natura 2000;

e, sempre per il prossimo periodo di programmazione, la Commissione dovrebbe:

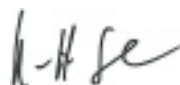
- b) definire per tutti i fondi dell'UE indicatori Natura 2000 trasversali.

Per quanto concerne i piani di monitoraggio per gli habitat, le specie ed i siti, entro il 2020 gli Stati membri dovrebbero:

- c) redigere piani di monitoraggio a livello di sito, attuarli e aggiornare periodicamente i formulari standard, al fine di poter misurare i risultati delle misure di conservazione.

La presente relazione è stata adottata dalla Sezione I, presieduta da Phil WYNN OWEN, membro della Corte, a Lussemburgo, nella riunione dell'11 gennaio 2017.

Per la Corte dei conti europea



Klaus-Heiner LEHNE
Presidente

Tabella 1 — Numero e superficie dei siti Natura 2000

	Superficie (km ²) (parte europea)	Numero di siti			Dati sulle zone Natura 2000 per Stato membro dell'UE (km ²)			Percentuale di terraferma europea dello Stato membro coperta da:		
		SIC	ZPS	NAT. 2000	Totale (terrestri + marini)			SIC	ZPS	NAT. 2000
					SIC	ZPS	NAT. 2000			
Belgio	30 528	281	255	310	4 404	3 500	5 158	10,73 %	10,42 %	12,73 %
Bulgaria	110 910	234	119	340	35 740	25 776	41 048	29,99 %	22,74 %	34,46 %
Repubblica ceca	78 866	1 075	41	1 116	7 856	7 035	11 061	9,96 %	8,92 %	14,03 %
Danimarca	43 093	261	113	350	19 670	14 789	22 647	7,37 %	6,05 %	8,34 %
Germania	357 031	4 557	742	5 206	54 451	59 966	80 773	9,39 %	11,27 %	15,45 %
Estonia	45 226	542	66	568	11 669	12 662	14 837	17,21 %	13,67 %	17,87 %
Irlanda	70 280	430	165	595	16 950	5 895	19 486	10,19 %	6,14 %	13,13 %
Grecia	131 940	241	202	419	28 078	29 527	42 946	16,21 %	20,94 %	27,09 %
Spagna	504 782	1 467	644	1 863	172 268	153 032	222 142	23,26 %	20,00 %	27,29 %
Francia	549 192	1 364	392	1 756	75 585	79 087	111 677	8,68 %	7,93 %	12,74 %
Croazia	56 594	741	38	779	20 708	18 146	25 690	28,34 %	30,10 %	36,58 %
Italia	301 333	2 314	610	2 589	48 561	44 113	63 965	14,21 %	13,31 %	18,97 %
Cipro	5 736	40	30	63	883	1 644	1 784	13,11 %	26,74 %	28,82 %
Lettonia	64 589	329	98	333	10 085	10 889	11 833	11,49 %	10,23 %	11,53 %
Lituania	65 301	410	84	485	6 665	6 586	9 248	9,40 %	8,47 %	12,16 %
Lussemburgo	2 597	48	18	66	416	418	702	16,02 %	16,10 %	27,03 %
Ungheria	93 030	479	56	525	14 442	13 747	19 949	15,52 %	14,78 %	21,44 %
Malta	316	32	13	39	233	17	234	12,97 %	4,11 %	12,97 %
Paesi Bassi	41 526	139	76	194	14 810	10 502	17 315	7,55 %	11,48 %	13,29 %
Austria	83 859	247	99	294	9 191	10 169	12 691	10,96 %	12,13 %	15,13 %
Polonia	312 685	849	145	987	38 526	55 617	68 401	10,93 %	15,48 %	19,56 %
Portogallo	91 990	106	62	165	39 781	17 952	50 895	17,05 %	10,01 %	20,67 %
Romania	238 391	383	148	531	41 469	36 978	55 674	16,68 %	14,83 %	22,56 %
Slovenia	20 273	323	31	354	6 640	5 078	7 684	32,73 %	25,00 %	37,85 %
Slovacchia	48 845	473	41	514	5 837	13 106	14 442	11,95 %	26,83 %	29,57 %
Finlandia	338 145	1 721	468	1 865	55 357	31 080	55 988	14,36 %	7,29 %	14,45 %
Svezia	414 864	3 986	544	4 082	64 003	30 075	64 578	13,20 %	6,11 %	13,32 %
Regno Unito	244 820	654	272	924	80 190	28 051	95 106	5,35 %	6,54 %	8,54 %
UE-28	4 346 742	23 726	5 572	27 312	884 469	725 433	1 147 956	13,84 %	12,38 %	18,12 %

Fonte: Commissione europea, *Natura 2000 barometer*, gennaio 2016.

Tabella 2 — Numero dei siti di importanza comunitaria (SIC) e delle zone speciali di conservazione (ZSC)

Paese	SIC al gennaio 2010 (termine ultimo scaduto)	Designate come ZPS al gennaio 2016
Belgio	280	130
Bulgaria	228	6
Repubblica ceca	1 082	287
Danimarca	261	261
Germania	4 622	2 658
Estonia	531	535
Irlanda	424	5
Grecia	239	239
Spagna	1 448	985
Francia	1 366	1 183
Croazia	0	0
Italia	2 288	522
Cipro	36	2
Lettonia	324	329
Lituania	279	84
Lussemburgo	48	48
Ungheria	467	479
Malta	28	0
Paesi Bassi	146	139
Austria	168	149
Polonia	823	0
Portogallo	96	34
Romania	273	0
Slovenia	259	229
Slovacchia	382	305
Finlandia	1 715	1 710
Svezia	3 983	3 983
Regno Unito	623	622
UE-28	22 419	14 924

Fonte: Commissione europea.

Tabella 3 — Panoramica dei 24 siti esaminati

Stato membro	Sito	Tipo di sito	Superficie (ha)	Regione biogeografica	Piano di gestione approvato?	Piani di gestione adottati tempestivamente?	Attuazione del piano di gestione iniziata?	Revisione del piano di gestione?	Monitoraggio dell'attuazione?	Piani di monitoraggio attuati?	Monitoraggio dei siti intrapreso in certa misura? ²	Formulari standard aggiornati?
Germania	Sito 1	ZPS, ZSC	15 014	Atlantica	Si ¹	Si ¹	Si	N.a.	Si	No	Si	Si ¹
	Sito 2	ZPS, ZSC	74 690	Continentale	Si ¹	Si ¹	Si	N.a.	Si	No	Si	Si ¹
	Sito 3	ZPS, ZSC	4 525	Continentale	No	No	No	N.a.	No	No	No	No
	Sito 4	ZSC	1 927	Alpina	No	No	No	N.a.	No	No	No	No
	Sito 5	ZPS, ZSC	4 180	Continentale	No	No	No	N.a.	No	No	No	No
Spagna	Sito 1	ZPS, ZSC	37 804	Atlantica	Si	No	Si ¹	N.a.	No	No	Si	No
	Sito 2	ZPS, ZSC	27 983	Mediterranea	Si	No	Si ¹	N.a.	No	No	Si	No
	Sito 3	ZPS, SIC	29 285	Mediterranea	No	No	No	N.a.	No	No	Si	No
	Sito 4	ZPS, ZSC	9 689	Macaronesica	No	No	No	N.a.	No	No	Si	No
	Sito 5	ZSC	634	Macaronesica	Si	Si	Si ¹	N.a.	No	No	Si	Si
Francia	Sito 1	ZPS, ZSC	33 695	Atlantica	Si	Si	Si ¹	No	Si	Si	Si	No
	Sito 2	ZPS, ZSC	18 840	Atlantica	Si	Si	Si	No	No	Si	Si	No
	Sito 3	SIC	9 369	Mediterranea	Si	No	Si	N.a.	No	No	No	No
	Sito 4	ZPS, SIC	39 781	Alpina	Si	Si	Si	No	Si	No	Si	No
Polonia	Sito 1	SIC	157	Continentale	Si	Si	No	N.a.	No	No	No	No
	Sito 2	ZPS	30 778	Continentale	Si	No	No	N.a.	No	No	No	No
	Sito 3	ZPS	6 846	Continentale	Si	Si	No	N.a.	No	No	No	No
	Sito 4	SIC	249	Alpina	No	No	No	N.a.	No	No	No	No
	Sito 5	SIC	8 256	Alpina	No	No	No	N.a.	No	No	No	No
Romania	Sito 1	ZPS	1 527	Pannonica	No	No	No	N.a.	No	No	Si	Si
	Sito 2	SIC	1 855	Continentale	No	No	No	N.a.	No	No	No	Si
	Sito 3	SIC	4 281	Alpina	No	No	No	N.a.	No	No	Si	Si
	Sito 4	ZPS	881	del Mar Nero	No	No	No	N.a.	No	No	Si	Si
	Sito 5	ZPS, SIC	2 413	Steppica	No	No	No	N.a.	No	No	Si	Si
Totale Si					12	8	9	0	4	2	14	8
Totale NO					12	16	15	3	20	22	10	16

1 Parzialmente.

2 Azioni di monitoraggio non incluse nei piani di monitoraggio.

Tabella 4 — Panoramica delle «opportune valutazioni» (di seguito: «OV») esaminate

Stato membro	Sito	Progetto	OV obbligatoria?	OV svolta in modo coerente e completo?	Tipo di controllo				Le misure di attenuazione sono state incluse?	Le misure compensative sono state incluse?
					L'impatto su tutte le specie e tutti gli habitat è stato analizzato?	La tracciabilità delle decisioni prese è stata assicurata?	La qualità dell'OV è sufficiente? (ad esempio, mancanza di personale idoneo)	L'effetto cumulativo è stato valutato adeguatamente?		
Germania	Sito 1	Progetto 1.1	Sì	No	Sì	Sì	No	No	No	No
	Sito 1	Progetto 1.2	Sì	No	Sì	Sì	Sì	No	Sì	No
	Sito 1	Progetto 1.3	Sì	No	Sì	Sì	Sì	No	Sì	No
	Sito 2	Progetto 2.1	Sì	No	No	Sì	Sì	No	Sì	No
	Sito 2	Progetto 2.2	Sì	No	No	Sì	No	No	No	No
	Sito 3	Progetto 3.1	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	No
	Sito 3	Progetto 3.2	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	No
	Sito 4	Progetto 4.1	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	No
	Sito 4	Progetto 4.2	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	No	No
	Sito 5	Progetto 5	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	No
Spagna	Sito 1	Progetto 1.1	Sì	No	Sì	Sì	Sì	No	Sì	No
	Sito 1	Progetto 1.2	Sì	No	No	No	No	No	Sì	No
	Sito 2	Progetto 2.1	Sì	No	No	Sì	Sì	No	Sì	No
	Sito 2	Progetto 2.2	Sì	No	Sì	Sì	Sì	No	Sì	No
	Sito 3	Progetto 3.1	Sì	—	—	—	—	—	—	—
	Sito 3	Progetto 3.2	Sì	—	—	—	—	—	—	—
	Sito 4	Progetto 4.1	Sì	—	—	—	—	—	—	—
	Sito 4	Progetto 4.2	Sì	—	—	—	—	—	—	—
	Sito 5	Progetto 5.1	Sì	—	—	—	—	—	—	—
	Sito 5	Progetto 5.2	Sì	—	—	—	—	—	—	—
Francia	Sito 1	Progetto 1.1	Sì	No	Sì	Sì	Sì	No	Sì	No
	Sito 2	Progetto 2.1	Sì	No	Sì	Sì	Sì	No	Sì	No
	Sito 2	Progetto 2.2	Sì ¹	No	No	No	No	No	No	No
	Sito 2	Progetto 2.3	Sì ¹	No	Sì	Sì	Sì	No	No	No
	Sito 3	Progetto 3.1	Sì	No	Sì	No	No	No	No	No
	Sito 3	Progetto 3.2	Sì ¹	No	Sì	Sì	Sì	No	No	No
	Sito 3	Progetto 3.3	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	No
	Sito 4	Progetto 4.1	Sì	No	No	Sì	Sì	No	No	No
	Sito 4	Progetto 4.2	Sì ¹	No	Sì	Sì	Sì	No	Sì	No
	Sito 4	Progetto 4.3	Sì	No	Sì	Sì	Sì	No	Sì	No

Stato membro	Sito	Progetto	OV obbligatoria?	OV svolta in modo coerente e completo?	Tipo di controllo				Le misure di attenuazione sono state incluse?	Le misure compensative sono state incluse?
					L'impatto su tutte le specie e tutti gli habitat è stato analizzato?	La tracciabilità delle decisioni prese è stata assicurata?	La qualità dell'OV è sufficiente? (ad esempio, mancanza di personale idoneo)	L'effetto cumulativo è stato valutato adeguatamente?		
	Sito 1	Progetto 1	Si	No	Si	Si	Si	No	Si	No
	Sito 2	Progetto 2.2	Si	No	Si	Si	Si	No	Si	No
	Sito 3	Progetto 3.1	Si	No	Si	Si	No	No	Si	No
	Sito 3	Progetto 3.2	Si	No	Si	Si	No	No	Si	No
	Sito 4	Progetto 4.1	Si	No	Si	Si	No	No	Si	No
	Sito 4	Progetto 4.2	Si	No	Si	Si	No	No	Si	No
	Sito 5	Progetto 5.1	Si	No	Si	Si	No	No	Si	No
	Sito 5	Progetto 5.2	Si	No	Si	Si	Si	No	Si	No
	Sito 1	Progetto 1.1	Si	No	No	Si	No	No	Si	No
	Sito 2	Progetto 2.1	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	No
	Sito 2	Progetto 2.2	Si	No	No	Si	No	No	No	No
	Sito 3	Progetto 3.1	Si	No	—	No	—	—	—	No
	Sito 3	Progetto 3.2	Si	No	No	Si	No	No	No	No
	Sito 4	Progetto 4.1	Si	No	No	Si	No	No	Si	No
	Sito 4	Progetto 4.2	Si	No	—	No	—	—	Si	No
	Sito 5	Progetto 5.1	Si	No	Si	Si	Si	No	Si	No
	Sito 5	Progetto 5.2	Si	No	No	Si	No	No	Si	No
Totale Sì			47	7	28	36	24	7	30	0
Totale NO				34	11	5	15	32	10	41
Documentazione insufficiente per concludere				6	8	6	8	8	7	6
Totale			47	47	47	47	47	47	47	47

1 Procedure semplificate; OV completa non richiesta dall'autorità ambientale.

Legenda: — Documentazione insufficiente per concludere.

Nota: dopo le opportune valutazioni, i progetti 1.1 in Germania e 5.1 in Polonia non hanno ottenuto dalle autorità competenti l'autorizzazione a procedere.

Tabella 5 — Finanziamenti Natura 2000 a valere sui fondi UE per il periodo di programmazione 2007-2013

Denominazione del fondo	Obiettivo del fondo
Strumento finanziario per l'ambiente (LIFE+)	La componente Natura e biodiversità di LIFE+ è intesa a sostenere l'ulteriore sviluppo e attuazione della rete Natura 2000.
Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR)	Nell'ambito dello sviluppo rurale, vi sono due indennità specifiche per Natura 2000: «Indennità Natura 2000 e indennità connesse alla direttiva [2000/60/CE]» (misura 213) e «Indennità Natura 2000 — Foreste» (misura 224). Altre misure di sviluppo rurale vengono verosimilmente usate nei siti Natura 2000, in particolare la misura 214 («Pagamenti agroambientali»).
Fondo europeo per la pesca (FEP)	Le misure idroambientali possono promuovere «l'acquacoltura sostenibile compatibile con gli specifici vincoli ambientali risultanti dalla designazione di zone Natura 2000». Inoltre, il FEP può essere usato per sostenere misure di interesse comune per «la preservazione e il miglioramento dell'ambiente nel quadro di Natura 2000, se direttamente inerenti alle attività di pesca, esclusi i costi operativi».
Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR)	Numerose azioni a valere sui fondi strutturali possono riguardare i siti Natura 2000, e in particolare: l'azione 51 («Promozione della biodiversità e tutela della natura (inclusa la rete Natura 2000)»), l'azione 55 («Valorizzazione del patrimonio naturale») e l'azione 56 («Tutela e valorizzazione del patrimonio naturale»).
Fondo sociale europeo (FSE)	
Fondo di coesione	
Settimo programma quadro per la ricerca (7° PQ)	Il 7° PQ sostiene la ricerca transnazionale in una gamma di aree tematiche, quali ad esempio l'ambiente.

Fonte: analisi svolta dalla Corte.

Sintesi

III

A seguito della valutazione eseguita nell'ambito del controllo dell'adeguatezza, la Commissione prevede di adottare, nel 2017, un piano d'azione inteso a migliorare l'attuazione delle direttive sulla tutela della natura.

IV

La definizione e l'attuazione delle misure di conservazione necessarie sono essenziali per il conseguimento degli obiettivi delle direttive e richiedono una buona conoscenza delle esigenze ecologiche delle specie e degli habitat, che in alcuni casi non è ancora stata acquisita.

V

La politica di coesione integra pienamente le considerazioni in materia di protezione della natura sia in relazione alla possibilità di finanziare misure nei siti Natura 2000 sia in relazione all'obiettivo di evitare che sia arrecato un danno a tali siti mediante investimenti il cui obiettivo primario non è la protezione della rete Natura 2000.

Il ripristino, la salvaguardia e il miglioramento della biodiversità, segnatamente nelle zone Natura 2000, costituiscono una delle sottopriorità dello sviluppo rurale. Gli Stati membri hanno pertanto strumenti e motivi giuridici, nell'ambito di tale politica, per sostenere la gestione dei siti Natura 2000. Nei PSR per il periodo 2014-2020 quasi 44 miliardi di euro provenienti dal FEASR (quasi il 45 %) sono stati destinati alla priorità 4, che include la biodiversità come sottopriorità e che apporta benefici alla biodiversità sia direttamente sia indirettamente, anche se non è possibile indicare con esattezza la dotazione di bilancio destinata alla gestione della rete Natura 2000. Inoltre più del 18 % dei terreni agricoli (oltre ai terreni forestali) è oggetto di contratti di gestione a sostegno della biodiversità, anche se non è possibile indicare con esattezza la superficie che è oggetto di contratti di gestione per l'attuazione dei piani di gestione della rete Natura 2000.

VI

Per il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e il Fondo di coesione (FC) la rendicontazione relativa agli indicatori non era obbligatoria nel periodo 2007-2013. Non esisteva alcun indicatore principale (comune) relativo a Natura 2000, né esistevano indicatori principali (comuni) per i risultati. Per il periodo di programmazione 2014-2020 esiste un indicatore per la biodiversità (superficie degli habitat beneficiari di un sostegno finalizzato al raggiungimento di un migliore stato di conservazione).

Il FEASR prevede indicatori di realizzazione specifici volti a monitorare le operazioni finanziate nell'ambito di Natura 2000. Nel 2017 la Commissione presenterà una sintesi delle valutazioni ex post relative al periodo 2007-2013, che gli Stati membri devono trasmettere entro la fine del 2016.

Il FESR, il FEASR e il FC coprono un'ampia gamma di settori diversi. Pertanto moltiplicare il numero degli indicatori per un dato settore comporterebbe un obbligo analogo anche per altri settori.

Introduzione

07

Sebbene la Commissione verifichi la coerenza dei programmi di finanziamento con le esigenze e gli obiettivi individuati nei quadri di azioni prioritarie (PAF), gli Stati membri possono decidere di realizzare gli obiettivi descritti nei PAF attingendo ad altri fondi e mezzi.

Per i grandi progetti della politica di coesione finanziati a titolo del FESR o del FC, prima di adottare una decisione a riguardo la Commissione verifica il rispetto degli obblighi legati a Natura 2000.

Osservazioni

Riquadro 2. Secondo capoverso:

Sulla base del concetto di partenariato e di governance a più livelli, contenuto nelle disposizioni comuni relative a tutti i Fondi strutturali e di investimento europei, il coordinamento tra i vari soggetti interessati a una determinata politica è destinato a diventare prassi comune. Le autorità pubbliche competenti dovrebbero partecipare al partenariato, che in ogni caso dovrebbe essere organizzato conformemente ai quadri giuridici e istituzionali degli Stati membri e alle rispettive competenze nazionali e regionali. Nell'ambito di tale concetto, le autorità di gestione sono tenute ad associare i partner alle attività di preparazione e attuazione dei programmi. La Commissione ha anche adottato un codice europeo di condotta sul partenariato al fine di agevolare l'attuazione del concetto negli Stati membri per il periodo di programmazione 2014-2020.

32

Per quanto riguarda il progetto polacco, il mancato soddisfacimento della condizione imposta con l'autorizzazione del progetto costituisce una palese violazione non soltanto del diritto dell'Unione ma anche della legislazione polacca. Per quanto noto alla Commissione, la legislazione polacca prevede disposizioni sufficienti a tale riguardo. In particolare la legge polacca sull'edilizia impone per taluni tipi di progetti (in particolare strade, ferrovie e altri progetti che ricadono nel campo di applicazione della direttiva VIA) l'ottenimento di una «autorizzazione alla messa in servizio» dell'opera dopo il completamento dei lavori di costruzione e prima che l'infrastruttura costruita entri in funzione. Tuttavia la Commissione è consapevole della possibilità che vi siano carenze di attuazione. I casi di mancato rispetto delle condizioni ambientali possono essere denunciati alla rispettiva Direzione regionale per la protezione ambientale, che adotta provvedimenti per assicurare l'osservanza della normativa ai sensi della legge in materia di esecuzione dei procedimenti amministrativi.

36

Gli ostacoli di natura linguistica sono inevitabili, tenuto conto del carattere transnazionale del processo biogeografico e delle scarse risorse disponibili, che non consentono di predisporre un servizio di interpretazione durante le riunioni.

Inoltre i servizi della Commissione hanno invitato tutti gli attori che partecipano a questo processo a rendere disponibili nella rispettiva lingua documenti di particolare interesse (ad esempio, guide interpretative nazionali relative ai tipi di habitat e al loro stato di conservazione). Infine è possibile organizzare eventi di collegamento in rete non soltanto in inglese ma anche in altre lingue, in base ai paesi/alle regioni partecipanti.

41

Per quanto riguarda il FEASR, esistono dati inerenti alla spesa destinata alle misure specifiche per Natura 2000 (misura 213 «Indennità Natura 2000» e misura 224 «Indennità Natura 2000 — Foreste»). Al fine di prendere in considerazione le spese eseguite per Natura 2000 attraverso altre misure, la Commissione ha intensificato i propri sforzi per quanto concerne il monitoraggio dei finanziamenti Natura 2000 nel periodo di programmazione 2014-2020. In particolare sarà monitorata la spesa effettuata tramite la misura agro-climatico-ambientale nelle zone Natura 2000.

Per quanto riguarda il FESR e il FC, sono stati stanziati fondi per Natura 2000 nell'ambito della categoria di operazione 51, ovvero «Promozione della biodiversità e tutela della natura (incluso Natura 2000)». Al fine di distinguere meglio il finanziamento per Natura 2000 da altri tipi di sostegno legati alla biodiversità, per il periodo 2014-2020 sono state create due categorie distinte, contrassegnate dai numeri 085 e 086.

42

Le autorità degli Stati membri sono libere di decidere la modalità di gestione e finanziamento della propria rete Natura 2000.

Le misure di conservazione nei siti Natura 2000 sono solitamente una combinazione di obblighi e di misure volontarie. La scelta dell'approccio influisce sugli strumenti che possono essere utilizzati per il finanziamento.

Il sostegno nel quadro della misura 213 e della misura 224 ha potuto essere concesso soltanto in relazione ai requisiti obbligatori definiti nei piani di gestione o negli strumenti equivalenti. Data l'assenza di tali piani o strumenti in molti siti Natura 2000, non è stato possibile utilizzare dette misure nei siti in questione.

Inoltre la maggioranza degli Stati membri ha solitamente scelto di gestire i siti Natura 2000 mediante l'approccio su base volontaria, nel quale potrebbero essere pertinenti altri strumenti, quali la misura agroambientale. Pertanto l'utilizzo limitato della misura 214 e della misura 224 non fornisce un quadro completo del sostegno a favore dello sviluppo rurale destinato a Natura 2000.

Cfr. inoltre la risposta al paragrafo 41.

43

Nel quadro del FESR e del FC il sostegno per Natura 2000 e i finanziamenti per altre misure a favore della biodiversità/ della tutela della natura ricadono nella stessa categoria di operazione nel periodo 2007-2013. Per il periodo 2014-2020, invece, il sostegno per i siti Natura 2000 rientra in una categoria di operazione a sé stante.

Nel contesto dello sviluppo rurale esistono varie misure di cui Natura 2000 beneficia in maniera diretta o indiretta; ad esempio il sostegno per la protezione del suolo nell'ambito della misura agroambientale va a vantaggio anche della biodiversità. Distinguere il sostegno finanziario per Natura 2000 dal finanziamento per altre azioni ambientali potrebbe non rispecchiare la reale natura di molte misure che producono una molteplicità di effetti. Per tale ragione la spesa relativa alle sotto-azioni che rientrano nella priorità ambientale 4 in materia di sviluppo rurale è contabilizzata al livello aggregato della priorità.

Nei PSR per il periodo 2014-2020 quasi 44 miliardi di euro provenienti dal FEASR (quasi il 45 %) sono stati destinati alla priorità 4, di cui la biodiversità beneficia sia direttamente sia indirettamente, anche se non è possibile indicare con esattezza la dotazione finanziaria destinata alla gestione di Natura 2000. Inoltre più del 18 % dei terreni agricoli (oltre ai terreni forestali) è oggetto di contratti di gestione a sostegno della biodiversità, anche se non è possibile indicare con esattezza la superficie che è oggetto di contratti di gestione per l'attuazione dei piani di gestione della rete Natura 2000.

Cfr. inoltre la risposta della Commissione al paragrafo 42.

44

La Commissione intende evidenziare quanto segue:

- per quanto riguarda il FEASR, la Commissione ha intensificato i propri sforzi per quanto concerne il monitoraggio dei finanziamenti Natura 2000 nel periodo di programmazione 2014-2020;
- per quanto riguarda il FESR e il FC, esistono dati, ripartiti per Stato membro, inerenti agli importi stanziati a titolo del FESR e del FC per la biodiversità/la tutela della natura, compreso il sostegno per i siti Natura 2000 (cfr. anche la risposta al paragrafo 41).

45

La Commissione ha sintetizzato e analizzato brevemente le informazioni pervenute dalla maggioranza degli Stati membri come documenti interni (anche avvalendosi di un contraente esterno).

Per quanto riguarda il seguito dato alle valutazioni, tale processo non è stato formalizzato. Tuttavia, a seguito di scambi bilaterali (ad esempio, durante i seminari sul finanziamento) o nel quadro di progetti PAF/PI LIFE, gli Stati membri/le regioni sono stati invitati ad aggiornare i rispettivi PAF; vari Stati membri e varie regioni (ad esempio Irlanda, Paesi Bassi, Spagna, Galles) hanno già provveduto in tal senso.

49

L'esistenza di finanziamenti per Natura 2000 è il risultato della scelta degli Stati membri di sostenere Natura 2000 nei rispettivi PO. Peraltro ciò è in linea con l'osservazione di cui al punto n. 9 («Agli Stati membri spetta creare, gestire e finanziare la rete dei siti Natura 2000»).

Cfr. la risposta della Commissione ai paragrafi 41 e 43.

50

La concentrazione tematica non impedisce gli investimenti nella tutela dell'ambiente, compresa la tutela della biodiversità, ma per le regioni più sviluppate ha indirizzato gli investimenti verso obiettivi diversi dalle infrastrutture di base per la gestione delle acque e dei rifiuti. Di conseguenza si osserva una situazione simile, in termini di risorse finanziarie destinate alle misure a favore della biodiversità/della tutela della natura, per il periodo di programmazione 2014-2020 (3,7 miliardi di euro, di cui circa 1 miliardo di euro per i siti Natura 2000) e per il periodo di programmazione 2007-2013 (3,7 miliardi di euro). Inoltre anche i regolamenti in materia di politica di coesione prevedono che il principio dello sviluppo sostenibile, che comprende la tutela ambientale e la biodiversità, sia integrato orizzontalmente nell'utilizzazione dei fondi. Ciò significa che, per il periodo 2014-2020, le considerazioni ambientali devono essere integrate in tutti gli investimenti sostenuti dai fondi della politica di coesione.

51

Cfr. la risposta della Commissione al paragrafo 7.

I PAF non erano l'unico modo per garantire un'adeguata integrazione di Natura 2000 nei programmi di cofinanziamento. I servizi della Commissione hanno profuso notevoli sforzi a tale riguardo, nonostante i limiti dei PAF.

52

Inoltre anche in seno alle altre DG, ad esempio la DG REGIO, sono state condotte verifiche interne per appurare la coerenza con le politiche ambientali dell'UE (compresi riesami basati sugli accordi di partenariato/sui programmi operativi, eseguiti da esperti di alto livello che partecipano a reti tematiche). Sono stati inoltre forniti orientamenti alle unità geografiche della DG REGIO; cfr. ad esempio http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_fiche_biodiversity_n2000.pdf

53

La Commissione intende sottolineare che i vincoli esistenti in termini di tempo e risorse non hanno consentito di adottare un approccio strutturato. Durante le valutazioni per i PO e i PSR sono sempre state utilizzate liste di controllo specifiche elaborate dalla DG ENV, anche se le tabelle pertinenti non sempre sono state compilate dati i vincoli di tempo e di risorse.

Si ricorda che 118 PSR sono stati valutati da sette funzionari o esperti nazionali in un breve lasso di tempo (talvolta pochi giorni per ciascun PSR).

54

I PAF, sebbene di qualità non uniforme, hanno fornito per la prima volta un'indicazione sul fabbisogno finanziario per Natura 2000. Tali informazioni, che in passato non erano disponibili, sono state assai utili ai fini dell'assegnazione del sostegno per Natura 2000. Inoltre i PAF non erano l'unico modo per garantire un'adeguata integrazione di Natura 2000 nei programmi di cofinanziamento. I servizi della Commissione hanno profuso notevoli sforzi a tale riguardo, nonostante i limiti dei PAF.

Gli Stati membri dispongono di una certa flessibilità per quanto riguarda le rispettive priorità. Non vi è alcun obbligo di assegnare una dotazione finanziaria corrispondente al fabbisogno individuato nel PAF.

Inoltre per quanto riguarda il FEASR non tutti gli Stati membri (e non tutte le regioni) promuovono a sufficienza le misure per l'attuazione di Natura 2000 presso i potenziali beneficiari; ciò determina sovente un basso tasso di assorbimento delle misure. Infine lo stanziamento di bilancio spesso non è utilizzato ed è trasferito ad altre misure al termine del periodo.

55

Cfr. le risposte della Commissione ai paragrafi 43 e 50.

58

Poiché la protezione e il rafforzamento della biodiversità, anche nei siti Natura 2000, costituiscono una delle sotto-priorità dello sviluppo rurale, è evidente che qualunque misura pertinente può essere utilizzata per contribuire al conseguimento di tale obiettivo. A tale riguardo alcune di queste misure hanno maggiori potenzialità di altre e dunque potrebbero essere meglio orientate alle esigenze di Natura 2000.

Nell'ambito della misura agro-climatico-ambientale, si possono contemplare sia operazioni meno mirate, di carattere generale, che producono benefici per l'ambiente nel suo complesso, sia interventi più specifici, maggiormente incentrati su un'esigenza concreta o su un obiettivo concreto, ad esempio particolari habitat o specie avicole. Entrambi questi tipi di operazioni (più mirate e meno mirate) possono apportare vantaggi ambientali e sono inclusi nei programmi di sviluppo rurale.

59

Ai beneficiari assoggettati a tali obblighi è stato comunque fornito un sostegno nel quadro del FEP, che ha così contribuito a promuovere l'accettazione sociale dei programmi Natura 2000.

Riquadro 10. Primo capoverso:

La limitazione dell'ambito di applicazione della misura era dovuta anche alla dotazione di bilancio del PSR, che era inferiore rispetto al periodo 2007-2013.

Riquadro 10. Secondo capoverso:

La Commissione conferma che il PSR per la Polonia sostiene unicamente le aziende agricole di dimensioni superiori a un ettaro.

Riquadro 10. Terzo capoverso:

Durante l'intero periodo di attuazione del PSR romeno 2007-2013 e al momento dell'approvazione del PSR 2014-2020 i piani di gestione di Natura 2000 predisposti erano pochissimi. Pertanto le misure agroambientali dirette alle specie di uccelli citate nella relazione non potevano tenere conto a priori di misure di conservazione che non erano ancora state definite. In assenza di tali misure di conservazione, le misure agroambientali sono state elaborate per fornire meccanismi di protezione a largo spettro al fine di contribuire al conseguimento degli obiettivi di conservazione definiti a livello nazionale, dell'UE e internazionale, in attesa dei piani di gestione di Natura 2000. La Romania ha precisato nel PSR 2014-2020 che, non appena saranno adottati ulteriori piani di gestione Natura 2000, provvederà a riesaminare i regimi agro-climatico-ambientali e valuterà la possibile introduzione della misura di sostegno per la rete Natura 2000.

I regimi agroambientali proposti contengono in realtà (nel pacchetto 3.2 *Lanius minor* e *Falco vespertinus* e in entrambi i periodi di programmazione) impegni volti a limitare la densità del bestiame per il pascolo nonché lo sfalcio in determinati periodi e a vietare l'aratura e l'impiego di macchinari pesanti. Il grado di adesione a tali impegni volontari dipende dall'interesse che essi rivestono per i singoli agricoltori.

61

Per quanto riguarda la Romania: LIFE ha cofinanziato 4 progetti sulla conservazione dell'orso bruno in Romania, tre dei quali sono stati completati mentre uno è tuttora in corso. I primi tre progetti erano diversi per dimensione e portata: 1) un particolare sito Natura 2000 (Muntii Vrancei), 2) livello regionale, compresi tutti i siti Natura 2000 della contea di Vrancea e di due contee limitrofe, 3) definizione di norme nazionali per la conservazione dell'orso bruno (con dati raccolti e analizzati a livello nazionale). Il progetto in corso, LIFE13 NAT/RO/1154, ha per obiettivo la conservazione della popolazione di orsi bruni su scala più ridotta nella contea di Brasov; le azioni contemplate dal progetto riguardano prevalentemente il conflitto tra l'orso e l'uomo. I quattro progetti differiscono per dimensione e ambito di intervento; la portata e l'oggetto dei relativi studi varia di conseguenza.

62

Le operazioni di conservazione orientate ai risultati, ad esempio nell'ambito della misura agro-climatico-ambientale, sono un buon esempio di strumento che rispecchia il concetto di bilancio orientato ai risultati. Esse sono maggiormente incentrate sugli sforzi e sulle conoscenze dei beneficiari per produrre i risultati attesi negli ecosistemi concreti e non si basano unicamente sulle prassi prestabilite. Quando le operazioni orientate ai risultati sono ben progettate e basate su elementi concreti e su indicatori correttamente definiti, dovrebbe essere più facile controllarle rispetto alle operazioni basate su pratiche di gestione prestabilite. Il costo delle operazioni orientate ai risultati potrebbe essere più elevato nella fase concettuale (ad esempio definizione di indicatori chiari e adeguati) rispetto alla fase di attuazione.

Gli Stati membri hanno destinato fondi alle misure orientate ai risultati per Natura 2000.

Riquadro 12

Altre regioni tedesche hanno incluso regimi agroambientali orientati ai risultati nei loro programmi di sviluppo rurale del periodo 2007-2013 e/o del periodo 2014-2020.

63

Per il FESR/FC, il monitoraggio a livello di programma fornirà informazioni sull'attuazione di un programma e dei suoi assi prioritari e su qualunque questione che incida sulla performance del programma.

64

Per quanto riguarda il FESR/FC, la rendicontazione relativa agli indicatori non era obbligatoria nel periodo 2007-2013. Per il periodo 2014-2020 sono stati inclusi nel regolamento indicatori comuni di realizzazione, che devono essere utilizzati, ove pertinente, per aggregare le informazioni di tutti i programmi; quando le azioni di un programma non riflettono un indicatore comune di realizzazione, gli Stati membri devono individuare un indicatore pertinente specifico per il programma e renderne conto. Per il FESR/FC gli indicatori di risultato riguardano sempre in modo specifico il programma.

65

Gli indicatori di monitoraggio del FEASR (risorse e realizzazioni) offrono un quadro esatto delle azioni effettivamente sostenute. Tutto ciò è completato da valutazioni eseguite per ciascun PSR, finalizzate a valutare l'efficienza della politica. Nel 2017 la Commissione presenterà una sintesi delle valutazioni ex post relative al periodo 2007-2013 trasmesse dagli Stati membri.

Riquadro 14

Cfr. la risposta della Commissione al paragrafo 65.

66

Cfr. la risposta della Commissione al paragrafo 65.

68

I fondi prevedono indicatori di realizzazione specifici finalizzati a monitorare le operazioni finanziate in relazione alla rete Natura 2000. Nel 2017 la Commissione presenterà una sintesi delle valutazioni ex post relative al periodo 2007-2013, che gli Stati membri devono trasmettere entro la fine del 2016.

69

La Commissione rileva che la direttiva Habitat non prevede esplicitamente alcun obbligo di redigere un piano di monitoraggio a livello di sito. Essa conviene tuttavia che il monitoraggio a livello di sito è essenziale per valutare l'efficacia delle misure di conservazione e per ottemperare agli altri obblighi stabiliti dalla direttiva, ad esempio l'obbligo di evitare il degrado degli habitat naturali e degli habitat di specie nonché la perturbazione delle specie per cui le zone sono state designate (articolo 6, paragrafo 2).

71

Cfr. la risposta della Commissione al paragrafo 69.

72

La Commissione verifica l'aggiornamento dei formulari SDF (con riguardo alle modifiche apportate alle informazioni sulle specie e sugli habitat per cui i siti sono stati designati), oppure verifica se siano stati modificati i confini dei siti, sia nel quadro dell'aggiornamento annuale degli elenchi dell'Unione dei siti SIC sia nel quadro dell'aggiornamento della valutazione atta a stabilire se i siti SIC sono sufficienti rispetto agli obiettivi. La Commissione intende eseguire una verifica più completa nel 2017.

78

L'assenza di una metodologia «comune» per la raccolta dei dati non desta preoccupazione e, data l'estrema varietà di specie, habitat e condizioni ecologiche (negli ambienti marini e terrestri) nell'Unione, è praticamente impossibile (e non fattibile sul piano ecologico) stabilire un'unica metodologia di monitoraggio «universale»; il problema cruciale è invece rappresentato dalla mancanza, in molti Stati membri, di inventari scientificamente validi e di regimi di monitoraggio per molte specie e molti tipi di habitat; la validità scientifica di una metodologia di monitoraggio in grado di produrre risultati statisticamente significativi è sufficiente a garantire la qualità e la confrontabilità dei dati (ad esempio dimensione delle popolazioni e tendenze).

Conclusioni e raccomandazioni

81

A seguito della valutazione eseguita nell'ambito del controllo dell'adeguatezza, la Commissione prevede di adottare, nel 2017, un piano d'azione inteso a migliorare l'attuazione delle direttive sulla tutela della natura.

Raccomandazione 1 — Ottenere una piena attuazione delle direttive sulla tutela della natura

- a) La Commissione accoglie con favore questa raccomandazione rivolta agli Stati membri.
- b) La Commissione accoglie con favore questa raccomandazione rivolta agli Stati membri e rileva altresì l'assoluta necessità di garantire il completamento della rete Natura 2000, anche per quanto riguarda la sua componente marina.

La Commissione, inoltre, rileva la necessità di monitorare l'attuazione delle misure di conservazione.

- c) La Commissione accetta la raccomandazione. Essa riconosce l'esistenza di ostacoli di natura linguistica e intende rendere disponibili i documenti di orientamento in tutte le lingue ufficiali. Tuttavia, dati i vincoli esistenti in termini di risorse finanziarie, ciò è possibile soltanto in maniera graduale: in base all'argomento trattato, alcune lingue sono prioritarie rispetto ad altre, tenuto anche conto delle lingue più parlate nell'UE. I principali documenti di orientamento sono tradotti in tutte le lingue ufficiali sin dalla data della loro pubblicazione e sono consultabili sul sito Internet della Commissione. Spetta inoltre agli Stati membri garantire la trasmissione di tali documenti ai gruppi di destinatari.

83

Per quanto riguarda il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e il Fondo di coesione (FC):

- gli stanziamenti del FESR e del FC relativi a Natura 2000, che nel periodo di programmazione 2007-2013 erano inclusi nella categoria di operazione 51, «Promozione della biodiversità e tutela della natura (incluso Natura 2000)», rientrano in due categorie distinte nel periodo di programmazione 2014-2020, per distinguere meglio i finanziamenti per Natura 2000 dagli altri tipi di sostegno legati alla biodiversità;
- la maggioranza degli Stati membri ha stanziato fondi, a titolo del FESR e del FC, per i siti Natura 2000 e, in generale, per il finanziamento di misure a favore della biodiversità/tutela della natura;
- esistono dati, ripartiti per Stato membro, inerenti agli importi stanziati a titolo del FESR e del FC per la biodiversità/tutela della natura, compreso il sostegno per i siti Natura 2000 (cfr. inoltre la risposta al paragrafo 41).

Nei PSR per il periodo di programmazione 2014-2020, quasi 44 miliardi di euro provenienti dal FEASR (il 45 % circa) sono stati destinati alla priorità 4, che include la biodiversità come sottopriorità e che apporta benefici alla biodiversità sia direttamente sia indirettamente, anche se non è possibile indicare con esattezza la dotazione di bilancio destinata alla gestione della rete Natura 2000. Inoltre più del 18 % dei terreni agricoli (oltre ai terreni forestali) è oggetto di contratti di gestione a sostegno della biodiversità, anche se non è possibile indicare con esattezza la superficie che è oggetto di contratti di gestione per l'attuazione dei piani di gestione della rete Natura 2000.

Raccomandazione 2 — Finanziare e rendere conto dei costi di Natura 2000

- La Commissione accoglie con favore questa raccomandazione rivolta agli Stati membri.
- La Commissione accoglie con favore questa raccomandazione rivolta agli Stati membri.
- La Commissione accoglie con favore questa raccomandazione rivolta agli Stati membri e rileva inoltre l'assoluta necessità di garantire un adeguato finanziamento di Natura 2000 che corrisponda al contributo UE disponibile.
- La Commissione accetta la raccomandazione, con riserva dell'esito delle imminenti discussioni sul prossimo periodo di programmazione.

Raccomandazione 3 — Misurare i risultati ottenuti da Natura 2000

- La Commissione accoglie con favore questa raccomandazione rivolta agli Stati membri.
- La Commissione accetta la raccomandazione, con riserva dell'esito delle imminenti discussioni sul prossimo periodo di programmazione.

La Commissione valuterà la possibilità di apportare miglioramenti agli indicatori esistenti e di crearne di nuovi, ove pertinente.

- La Commissione accoglie con favore questa raccomandazione rivolta agli Stati membri.

COME OTTENERE LE PUBBLICAZIONI DELL'UNIONE EUROPEA

Publicazioni gratuite:

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

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

Publicazioni a pagamento:

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

Evento	Data
Adozione del piano di indagine (APM)/inizio dell'audit	15.7.2015
Trasmissione ufficiale del progetto di relazione alla Commissione (o ad altra entità sottoposta ad audit)	9.11.2016
Adozione della relazione finale dopo la procedura del contraddittorio	11.1.2017
Ricezione, in tutte le lingue, delle risposte ufficiali della Commissione (o di altra entità sottoposta ad audit)	10.2.2017

La rete Natura 2000 è il fulcro della strategia dell'UE per arrestare la perdita di biodiversità. La rete conta migliaia di siti in tutta l'UE per la protezione di diversi habitat e specie. L'audit della Corte ha riconosciuto il ruolo importante svolto da Natura 2000 nel proteggere la biodiversità, ma ha rilevato che è ancora necessario realizzare significativi progressi se si vogliono raggiungere gli ambiziosi obiettivi dell'UE in materia di protezione della biodiversità. Gli Stati membri non hanno gestito la rete in maniera sufficientemente soddisfacente, i fondi UE non sono stati mobilitati in modo opportuno e mancavano informazioni complete sull'efficacia. La Corte formula pertanto una serie di raccomandazioni affinché venga data piena attuazione alla rete, sia chiarito il quadro di riferimento per i finanziamenti e vengano misurati i risultati.

4
1977 - 2017



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA



Ufficio delle pubblicazioni