

Relazione speciale

## Finanziamenti dell'UE per la biodiversità e la lotta contro i cambiamenti climatici nelle foreste dell'UE:

risultati positivi ma limitati



CORTE  
DEI CONTI  
EUROPEA

# Indice

	Paragrafo
<b>Sintesi</b>	I - V
<b>Introduzione</b>	01 - 18
Perché le foreste dell'UE sono importanti	01 - 03
Tendenze principali nelle foreste	04 - 06
Azione mondiale e dell'UE a favore delle foreste	07 - 13
La politica per lo sviluppo rurale è la maggiore fonte dei finanziamenti dell'UE per le foreste	14 - 18
<b>Estensione e approccio dell'audit</b>	19 - 23
<b>Osservazioni</b>	24 - 68
<b>Le politiche fondamentali dell'UE hanno un impatto positivo ma limitato sulle foreste</b>	24 - 47
L'UE protegge in parte la biodiversità nelle proprie foreste	25 - 32
Nell'UE vigono atti giuridici che contrastano il disboscamento illegale, ma questa attività è tuttora praticata	33 - 39
L'UE sta adottando misure per includere le foreste nelle proprie politiche in materia di cambiamenti climatici	40 - 47
<b>Le misure forestali esaminate non hanno colto tutte le opportunità per migliorare in misura significativa la biodiversità e contrastare i cambiamenti climatici</b>	48 - 68
Le spese di sviluppo rurale destinate alle foreste sono subordinate all'elaborazione di piani di gestione forestale, la cui qualità però non è costante	49 - 54
Le misure forestali esaminate hanno un limitato impatto sulla biodiversità e sulla resilienza ai cambiamenti climatici	55 - 64
L'attuale sistema di monitoraggio non misura gli effetti delle misure forestali in termini di biodiversità e cambiamenti climatici	65 - 68

**Conclusioni e raccomandazioni**

**69 - 74**

**Abbreviazioni e acronimi**

**Glossario**

**Risposte della Commissione**

**Cronologia**

**Équipe di audit**

## Sintesi

I Le foreste dell'UE assolvono una pluralità di funzioni utili a fini ambientali, economici e sociali. Le pratiche di gestione sostenibili sono essenziali per conservare la biodiversità e contrastare i cambiamenti climatici nelle foreste.

II La superficie ricoperta dalle foreste, paragonabile a quella delle zone agricole, è aumentata negli ultimi 30 anni. I finanziamenti per le superfici boschive a valere sul bilancio dell'UE sono molto inferiori a quelli di cui beneficia l'agricoltura (rappresentano meno dell'1 % del bilancio della PAC) e si concentrano sul sostegno alle misure di conservazione e alle attività di piantumazione e ripristino delle superfici boschive. Il 90 % dei finanziamenti dell'UE per la silvicoltura è erogato tramite il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR). In questo ambito l'UE ha assunto obblighi internazionali, tra cui la lotta al disboscamento illegale e la protezione della biodiversità. Con la presente relazione la Corte intende facilitare il dibattito sulle politiche che hanno ripercussioni sulle foreste dell'UE.

III Questo audit è stato incentrato sugli sforzi dell'UE volti a proteggere la biodiversità e contrastare i cambiamenti climatici nelle foreste del suo territorio. Nel complesso la Corte conclude che l'UE, nei settori in cui è pienamente competente ad agire, ha avuto un impatto positivo ma limitato sulla protezione della biodiversità e sul contrasto ai cambiamenti climatici nelle proprie foreste.

IV Le principali conclusioni della Corte sono le seguenti.

- a) L'UE ha approvato le direttive Habitat e Uccelli e la Commissione ha adottato numerose strategie per ovviare alla scarsa biodiversità e al mediocre stato di conservazione delle foreste dell'UE. La Corte ha constatato che la qualità delle misure di conservazione destinate a questi habitat forestali tutelati dalle direttive rimane problematica.
- b) Il regolamento sul legno ha lo scopo di porre fine al disboscamento illegale nell'UE. La Corte ha riscontrato che la Commissione non ha valutato la qualità dei controlli effettuati dagli Stati membri. Benché il telerilevamento offra un grande potenziale per il monitoraggio di grandi superfici con un buon rapporto tra costi ed efficacia, la Commissione non ne fa un uso sistematico.

- c) Le foreste sono sempre più al centro delle politiche dell'UE in materia di cambiamenti climatici. Le preoccupazioni per i cambiamenti climatici nelle foreste sono prese in considerazione sia nella direttiva sulle energie rinnovabili sia nel regolamento sull'uso del suolo, il cambiamento di uso del suolo e la silvicoltura. Per contro, tematiche quali l'adattamento delle foreste ai cambiamenti climatici e la fissazione di limiti ecologici per l'utilizzo delle foreste a fini energetici sono meno sviluppate. Gli sforzi volti a rendere più incisive le strategie per l'adattamento climatico delle aree boschive sono stati ostacolati dalla mancanza di conoscenze e informazioni.
- d) L'UE eroga sostegno finanziario alle azioni forestali riguardanti i cambiamenti climatici e la biodiversità prevalentemente attraverso il FEASR. La Corte ha riscontrato che, nel complesso, le norme e le procedure del FEASR non garantiscono maggiore biodiversità né maggiore resilienza ai cambiamenti climatici. Le proposte legislative per la PAC dopo il 2020 lasciano agli Stati membri maggiore flessibilità nella definizione dei regimi di sostegno alla silvicoltura e non colmano queste lacune. Il sistema comune di monitoraggio dell'UE non misura gli effetti delle misure forestali sulla biodiversità e sui cambiamenti climatici.

**V** Alla luce di queste constatazioni, la Corte formula raccomandazioni volte a:

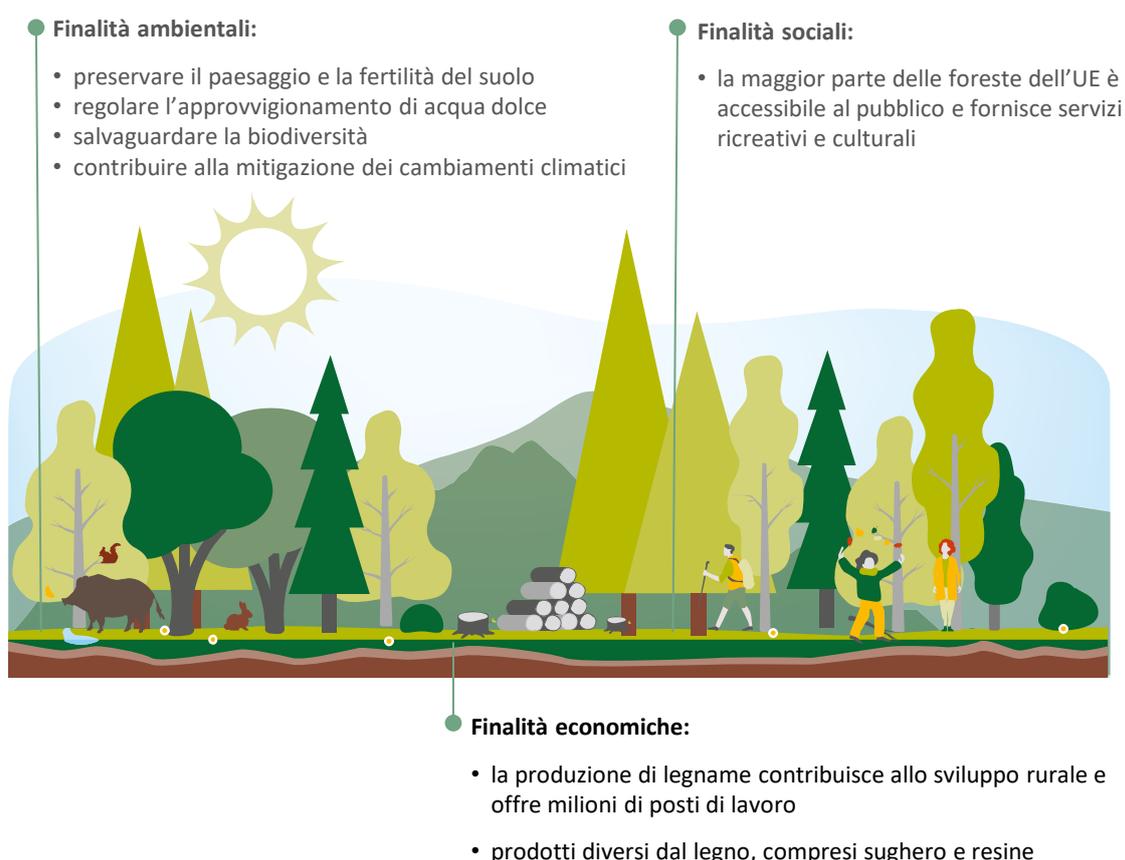
- o migliorare il contributo dell'UE alla biodiversità e contrastare più efficacemente i cambiamenti climatici nelle foreste dell'UE;
- o rafforzare la lotta contro il disboscamento illegale;
- o concentrare maggiormente sulla biodiversità e sulla lotta ai cambiamenti climatici le misure forestali adottate nell'ambito dello sviluppo rurale.

# Introduzione

## Perché le foreste dell'UE sono importanti

**01** L'UE conta quasi 180 milioni di ettari di foreste e altre aree boschive, che coprono il 45 % della sua superficie terrestre complessiva. Secondo Eurostat, tra il 1990 e il 2020 la superficie delle foreste dell'UE è aumentata di 10,2 milioni di ettari<sup>1</sup>. Le foreste dell'UE assolvono una pluralità di funzioni utili a fini ambientali, economici e sociali (cfr. [figura 1](#)). Il 60 % delle foreste dell'UE è di proprietà di soggetti privati e, nel 2017, il valore lordo della produzione forestale, comprese le attività di disboscamento, superava i 55 miliardi di euro.

### Figura 1 – Le foreste dell'UE assolvono una pluralità di funzioni



Fonte: Corte dei conti europea.

<sup>1</sup> Eurostat, *Agriculture, forestry and fishery statistics*, edizione 2020.

**02** Le foreste ospitano molte specie, che rappresentano quasi il 90 % della biodiversità terrestre mondiale. La biodiversità è più ricca nelle foreste più antiche, dove maggiori sono il volume di legno morto e la complessità strutturale. In genere è anche più ricca nelle foreste che hanno subito scarsi interventi antropici. Solo poche foreste europee rimangono allo stato originario (“foreste primarie”); le attività antropiche interessano oltre il 95 % delle foreste dell’UE. Le foreste sono classificate in base al grado di intervento antropico subito: foreste intatte (2,4 %), foreste seminaturali (93,2 %) e piantagioni (4,4 %)².

**03** Le foreste sane contribuiscono alla lotta contro i cambiamenti climatici perché catturano il biossido di carbonio dall’atmosfera. In Europa, le foreste sono sempre più esposte al rischio di perturbazioni dovute agli effetti dei cambiamenti climatici, quali incendi boschivi, siccità, tempeste, innalzamento del livello del mare o comparsa e diffusione di (nuovi) parassiti e malattie. Tali fenomeni stanno mettendo sotto pressione la capacità delle foreste di fungere da pozzi di assorbimento del carbonio. Le foreste resilienti sono quelle in grado verosimilmente di resistere a questi effetti e, quindi, di continuare a svolgere l’attività di sequestro del carbonio. Le pratiche e la pianificazione della gestione forestale acquistano sempre maggior rilievo in quanto strumenti per rendere resilienti le foreste.

## Tendenze principali nelle foreste

**04** La relazione 2020 sullo stato delle foreste europee³ è giunta alla conclusione che, mediamente, lo stato di conservazione delle foreste europee è in via di deterioramento. Altre relazioni e altri dati forniti dagli Stati membri confermano il peggioramento dello stato di conservazione delle foreste. La relazione dell’Agenzia europea dell’ambiente sullo stato della natura nell’UE durante il periodo 2013-2018⁴ esamina lo stato di conservazione degli habitat e delle specie forestali protetti in virtù delle direttive Habitat e Uccelli. In tutte le foreste lo stato più comune è “mediocre” (54 %) o “cattivo” (31 %), mentre quello meno comune è “buono” (14 %) (la *figura 2* mostra la disaggregazione dei dati per singola regione forestale).

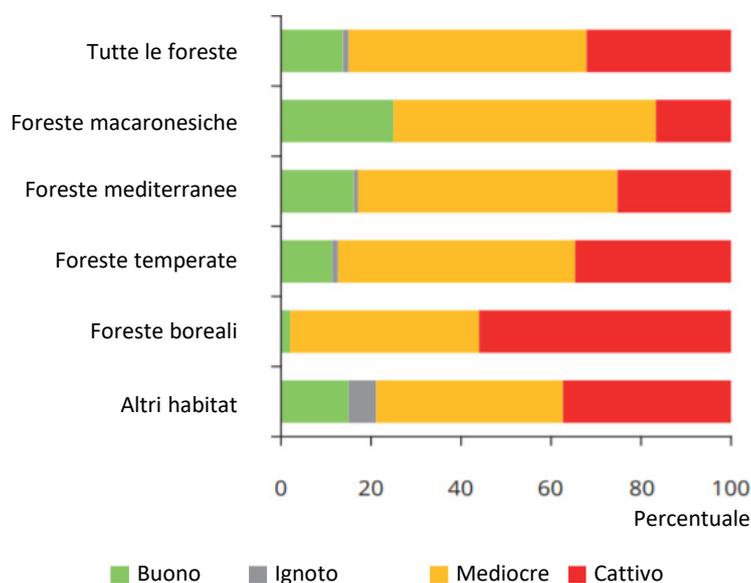
---

<sup>2</sup> Forest Europe, *State of Europe’s Forests 2020*.

<sup>3</sup> Forest Europe, *State of Europe’s Forests 2020*.

<sup>4</sup> Relazione n. 10/2020 dell’Agenzia europea dell’ambiente (AEA).

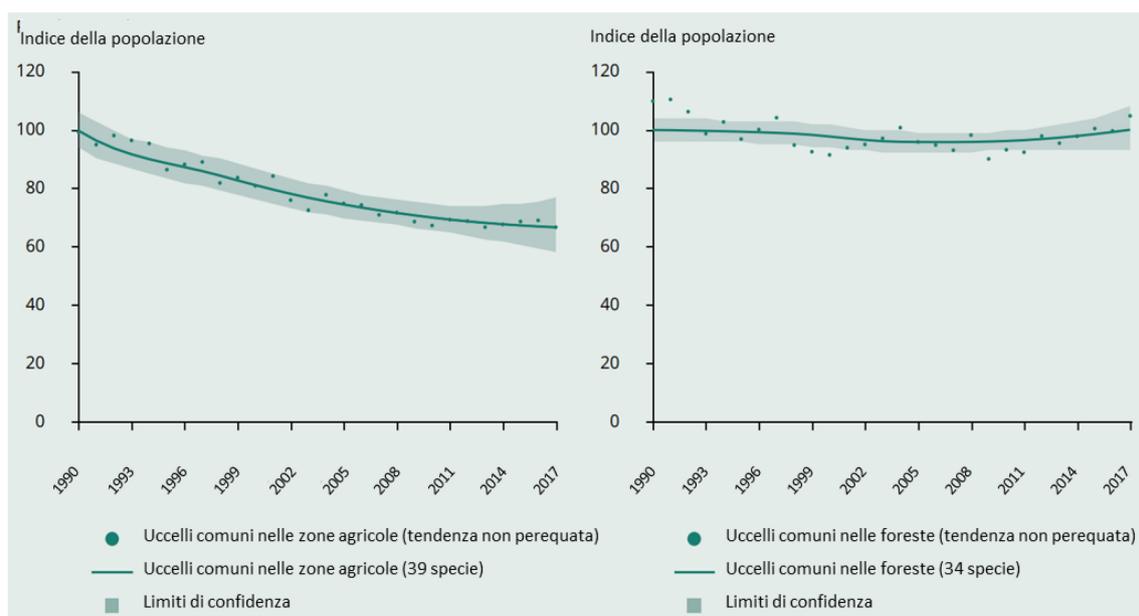
**Figura 2 – Stato di conservazione delle foreste per regione nel 2018**



© Relazione n. 10/2020 dell'AEA, sulla base delle relazioni degli Stati membri a norma dell'articolo 17 della direttiva Habitat, nonché della percentuale di valutazioni dell'UE.

**05** La situazione è più favorevole per quanto riguarda alcuni elementi dei livelli di biodiversità nelle foreste: l'indice dell'avifauna comune nelle aree boschive è diminuito del 3 % nell'UE tra il 1990 e il 2011, ma in seguito è risalito (cfr. [figura 3](#)).

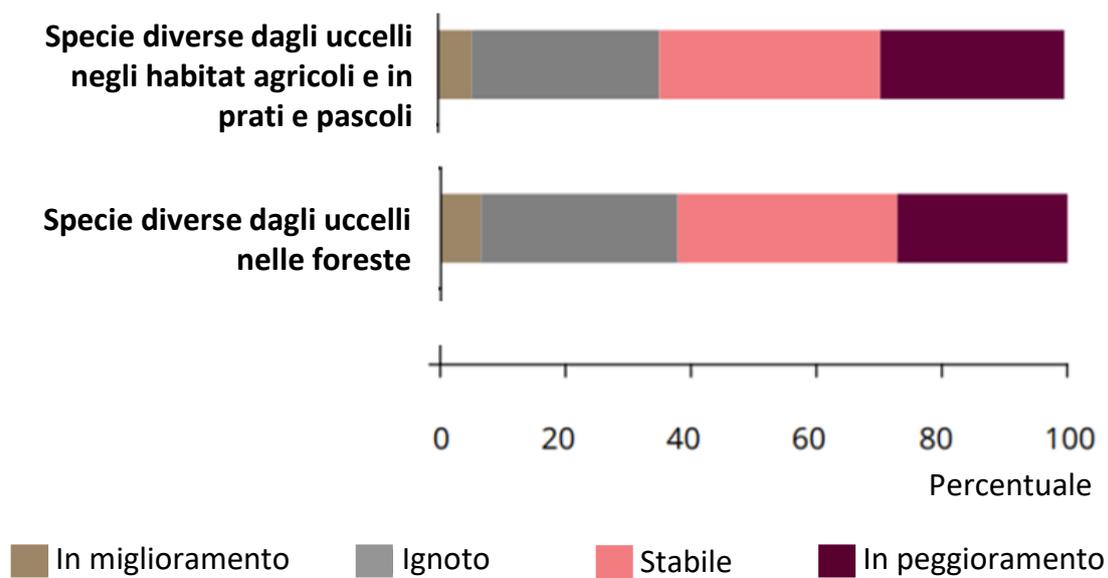
**Figura 3 – L'indice dell'avifauna registra risultati migliori nelle foreste che sui terreni agricoli**



© Relazione n. 10/2020 dell'AEA.

**06** Per quanto riguarda le tendenze delle specie forestali diverse dagli uccelli, la situazione è in miglioramento solo per il 6 % di esse, mentre è in peggioramento per il 27 % (cfr. [figura 4](#)).

**Figura 4 – Tendenze simili delle specie forestali e non forestali diverse dagli uccelli**



© Relazione n. 10/2020 dell'AEA.

## Azione mondiale e dell'UE a favore delle foreste

**07** Gli impegni internazionali che l'UE ha assunto in questo settore sono la Convenzione delle Nazioni Unite sulla diversità biologica e l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, con il relativo obiettivo di sviluppo sostenibile n. 15 (cfr. [riquadro 1](#)).

## Riquadro 1 – Target fissati in impegni internazionali concernenti la biodiversità nelle foreste



### Target 5

Entro il 2020 almeno dimezzare e, ove possibile, pressoché azzerare il tasso di perdita di tutti gli habitat naturali, tra cui le foreste, nonché ridurre considerevolmente il degrado e la frammentazione.

### Target 7

Entro il 2020 gestire in modo sostenibile le aree sottoposte ad attività agricola, forestale e di acquacoltura, assicurando la conservazione della biodiversità.



### Obiettivo di sviluppo sostenibile n. 15

Proteggere, ripristinare e incentivare l'uso sostenibile degli ecosistemi terrestri, gestire sostenibilmente le foreste, contrastare la desertificazione, arrestare e far retrocedere il degrado del terreno e fermare la perdita di diversità biologica.

**08** Altre convenzioni internazionali attinenti alle foreste si focalizzano sulla diversità biologica, sui cambiamenti climatici e sulla desertificazione. Tra queste figurano la convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (*United Nations Framework Convention on Climate Change – UNFCCC*) e la Convenzione delle Nazioni Unite per la lotta contro la desertificazione. In Europa, la Conferenza ministeriale sulla protezione delle foreste, nota anche come “Forest Europe”, è un processo politico volontario ad alto livello che mira a rafforzare il dialogo e la cooperazione in ambito intergovernativo sulle politiche forestali in tutto il continente. Per i suoi 47 firmatari (46 paesi e l'UE), la Conferenza elabora strategie comuni volte a proteggere e gestire in maniera sostenibile le rispettive foreste.

**09** L'articolo 3 del trattato sull'Unione europea stabilisce che l'UE si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato, tra l'altro, su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente. Molte delle politiche dell'UE esercitano un impatto sulle foreste. La gestione, la conservazione e l'uso sostenibile delle foreste, nonché l'adattamento ai cambiamenti climatici rappresentano uno degli obiettivi principali dello sviluppo rurale nell'ambito della politica agricola comune, al pari delle politiche in materia di ambiente, cambiamenti climatici, commercio e mercato interno, ricerca, industria ed energia (cfr. *figura 5*).

**Figura 5 – Quali politiche esercitano un impatto sulle foreste dell'UE?**



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base di *European forest ecosystems – State and trends* (AEA, 2015).

**10** Ciascuno di questi settori d'intervento dispone di uno strumentario differente: legislazione, documenti strategici non vincolanti (quali strategie e orientamenti) e sussidi a carico del bilancio dell'UE. Di solito i finanziamenti dell'UE in quest'ambito sono gestiti congiuntamente dalla Commissione e dagli Stati membri (ad esempio, nel settore dello sviluppo rurale). La *figura 6* presenta una sintesi delle principali caratteristiche delle strategie e dei regimi dell'UE relativi alle foreste, compresi i ruoli e le responsabilità dei soggetti principali.

**Figura 6 – Principali strumenti dell'UE riguardanti la biodiversità e i cambiamenti climatici nelle foreste**



\* Gli obblighi previsti dal FEASR si applicano esclusivamente ai beneficiari dei finanziamenti FEASR.

Fonte: Corte dei conti europea.

**11** Nel 2013 la Commissione ha pubblicato la Strategia 2014-2020 dell'UE per le foreste e il settore forestale<sup>5</sup>, che funge da quadro di riferimento per la definizione nell'UE di tutte le politiche relative alle foreste, comprese le politiche per lo sviluppo rurale, l'ambiente e il clima. Il **riquadro 2** presenta gli obiettivi della strategia per il 2020. La Commissione prevede di pubblicare una nuova strategia nel 2021.

### Riquadro 2 – Obiettivi della strategia forestale fino al 2020

Garantire e dimostrare una gestione delle foreste dell'UE che rispetti i principi della gestione sostenibile nonché il rafforzamento del contributo dell'UE alla promozione di tale gestione sostenibile e alla riduzione della deforestazione a livello globale, pertanto:

- contribuire a bilanciare le diverse funzioni delle foreste, soddisfare la domanda e fornire servizi ecosistemici di importanza fondamentale;
- creare le basi necessarie affinché le foreste e l'intera catena di valore del settore siano competitive e diano un valido contributo alla bioeconomia.

**12** L'UE non ha fissato obiettivi specifici né valori-obiettivo per la biodiversità forestale o per lo stato di salute delle foreste. Tuttavia, i seguenti obiettivi generali riguardano anche le foreste:

- le direttive Habitat<sup>6</sup> e Uccelli<sup>7</sup> sono intese ad assicurare il mantenimento o il ripristino, in uno stato di conservazione soddisfacente, degli habitat naturali e delle specie di fauna e flora selvatiche d'interesse comunitario<sup>8</sup>, nonché a proteggere tutte le specie di uccelli selvatici naturalmente presenti nell'UE. Circa il 50 % delle zone Natura 2000 è costituito da foreste.

<sup>5</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Una nuova strategia forestale dell'Unione europea: per le foreste e il settore forestale*, COM(2013) 659 final.

<sup>6</sup> Direttiva 92/43/CEE del Consiglio (GU L 206 del 22.7.1992, pag. 7).

<sup>7</sup> Direttiva 2009/147/CE (GU L 20 del 26.1.2010, pag. 7).

<sup>8</sup> Articoli 2 e 3 della direttiva 92/43/CEE e articolo 1 della direttiva 2009/147/CE.

- La strategia dell’UE sulla biodiversità fino al 2020<sup>9</sup> ha lo scopo, in conformità degli obblighi dell’UE nel quadro della Convenzione delle Nazioni Unite sulla diversità biologica (cfr. paragrafo 07), di arrestare la perdita di biodiversità e il degrado dei servizi ecosistemici nell’UE entro il 2020 e, laddove fattibile, di ripristinarli, incrementando nel contempo il contributo dell’UE per scongiurare la perdita di biodiversità a livello mondiale.
- Secondo la strategia dell’UE sulla biodiversità per il 2030<sup>10</sup>, “la Commissione imporrà agli Stati membri di innalzare il livello di attuazione della legislazione vigente entro tempi precisi, e li sosterrà in questo compito; in particolare, prescriverà loro di evitare il deterioramento delle tendenze e dello stato di conservazione di tutti gli habitat e le specie protetti entro il 2030. Gli Stati membri dovranno inoltre assicurare che almeno il 30 % delle specie e degli habitat il cui attuale stato di conservazione non è soddisfacente lo diventi o mostri una netta tendenza positiva”. La strategia mira altresì a definire, mappare, monitorare e proteggere rigorosamente tutte le foreste primarie e antiche ancora esistenti nell’UE.

**13** Uno dei valori-obiettivo fondamentali della strategia sulla biodiversità era quello di ripristinare almeno il 15 % dei servizi ecosistemici degradati nell’UE entro il 2020. Nel 2015 la Commissione ha giudicato<sup>11</sup> insufficienti i progressi compiuti e ritenuto che la tendenza al degrado degli ecosistemi e dei servizi non fosse stata ancora arrestata. Inoltre, nel 2020 la Commissione ha pubblicato una relazione<sup>12</sup> sullo stato dei servizi ecosistemici che comprendeva informazioni specifiche sugli ecosistemi forestali. Secondo la relazione, dopo il 2010 gli indicatori della condizione strutturale (biomassa, legno morto) sono migliorati, mentre alcuni indicatori chiave del degrado, come la defogliazione delle chiome, continuano a peggiorare. La relazione conclude che, complessivamente, lo stato di conservazione delle foreste dell’UE è mediocre.

---

<sup>9</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *La nostra assicurazione sulla vita, il nostro capitale naturale: strategia dell’UE sulla biodiversità fino al 2020*, COM(2011) 244 definitivo.

<sup>10</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Strategia dell’UE sulla biodiversità per il 2030 – Riportare la natura nella nostra vita*, COM(2020) 380 final.

<sup>11</sup> *Mid-term review of the EU biodiversity strategy to 2020*.

<sup>12</sup> *Mapping and Assessment of Ecosystems and their Services: An EU ecosystem assessment*.

## La politica per lo sviluppo rurale è la maggiore fonte dei finanziamenti dell'UE per le foreste

**14** Nella strategia forestale dell'UE fino al 2020, il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) è descritto come la “risorsa principale” di tale strategia, dal momento che forniva il 90 % dei finanziamenti totali dell'UE per la silvicoltura. Tra le altre fonti di finanziamento dell'UE figurano il programma LIFE, i finanziamenti per la ricerca nell'ambito di Orizzonte 2020, il Fondo europeo di sviluppo regionale, il Fondo di coesione e lo Strumento di finanziamento del capitale naturale della BEI.

**15** I fondi destinati allo sviluppo rurale possono essere impiegati per finanziare due misure forestali finalizzate a creare aree boschive nuove e a sostenere quelle esistenti (cfr. [figura 7](#)).

**Figura 7 – Misure forestali nell'ambito dello sviluppo rurale**



Fonte: articoli 21-26 e 34 del regolamento (UE) n. 1305/2013 e articolo 1, punto 9), lettera a), del regolamento (UE) 2017/2393.

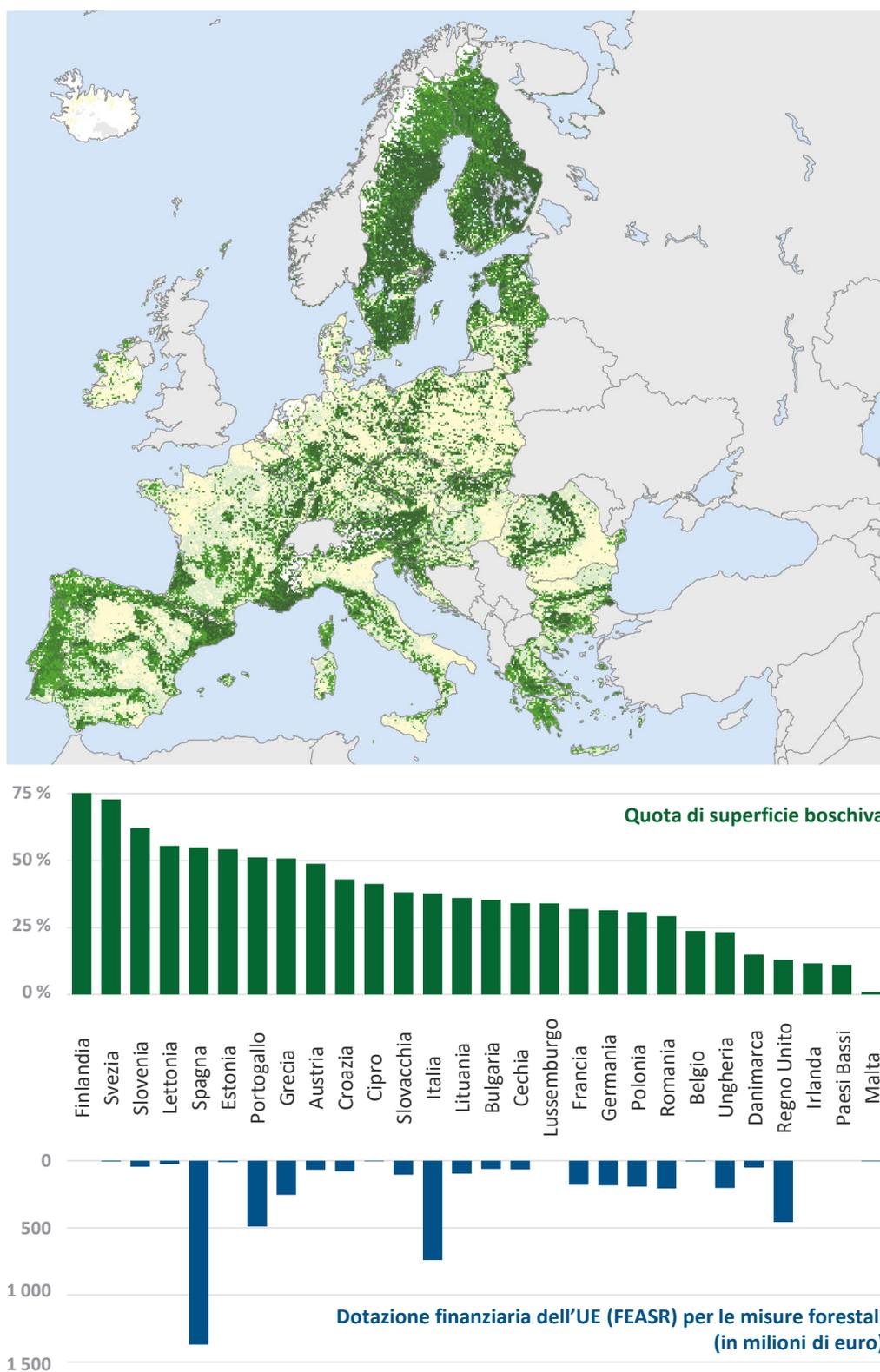
**16** Anche molte altre misure per lo sviluppo rurale possono produrre un impatto sulle foreste. Ad esempio, le aree boschive possono trarre vantaggio dai pagamenti relativi a Natura 2000. Ulteriori esempi di azioni nel contesto di altre misure comprendono i servizi di consulenza forestale, gli investimenti in infrastrutture per lo sviluppo e l'adattamento della silvicoltura, e il sostegno alla definizione dei piani di gestione forestale.

**17** Gli Stati membri possono decidere se includere misure forestali nei propri programmi di sviluppo rurale e come utilizzarli per sostenere le foreste. Gli Stati membri hanno stabilito requisiti specifici per la silvicoltura nei rispettivi programmi di sviluppo rurale. In tutto, 24 Stati membri hanno assegnato alle due misure forestali 4 890 milioni di euro di fondi dell'UE per il periodo 2014-2020<sup>13</sup> (cfr. *figura 8*), di cui a fine 2020 avevano speso il 49 %. La Finlandia, l'Irlanda, il Lussemburgo e i Paesi Bassi non hanno destinato fondi per misure forestali nei loro programmi di sviluppo rurale. La Commissione non tiene traccia delle spese forestali effettuate nell'ambito di altre misure.

---

<sup>13</sup> Sulla base dei dati della Commissione relativi ai primi programmi di sviluppo rurale approvati.

**Figura 8 – Superficie boschiva e finanziamenti dell'UE previsti per misure forestali**



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base della mappa dell'Agencia europea dell'ambiente creata il 12 novembre 2009 e modificata da ultimo il 28 ottobre 2015, dei dati contenuti nel documento sullo stato delle foreste europee nel 2015 e dei dati della Commissione relativi ai primi programmi di sviluppo rurale approvati per il periodo 2014-2020.

**18** La valutazione delle misure forestali eseguita dalla Commissione nel 2017<sup>14</sup> è giunta alla conclusione che gli effetti del sostegno dello sviluppo rurale alle foreste erano generalmente positivi e potevano contribuire significativamente ad apportare benefici economici, ambientali e sociali. Nella valutazione si rilevava altresì che il sostegno alla prevenzione e al ripristino dei danni alle foreste aveva prodotto l'effetto più significativo: tra il 2007 e il 2013 ne aveva beneficiato una superficie di circa 10 milioni di ettari (pari al 5 % delle foreste dell'UE). Grazie al sostegno per l'imboschimento, nel periodo 2007-2013 sono stati piantumati 287 490 ettari di nuove foreste (pari a circa lo 0,2 % delle foreste dell'UE).

---

<sup>14</sup> Commissione europea, *Evaluation study of the forestry measures under Rural Development*, relazione finale, Alliance Environment EEIG, settembre 2017.

## Estensione e approccio dell'audit

**19** La Corte ha esaminato se l'azione dell'UE sostenga la protezione della biodiversità e contrasti i cambiamenti climatici nelle foreste dell'UE. Sono stati valutati: a) l'impatto dell'azione svolta dalla Commissione in una serie di politiche ambientali e climatiche fondamentali; b) l'impatto specifico delle misure forestali finanziate attraverso lo sviluppo rurale dell'UE.

**20** L'analisi della Corte ha riguardato le foreste dell'UE e si è concentrata sui principali settori d'intervento dell'UE indicati nella *figura 6*. Per quanto riguarda il regolamento dell'UE sul legno, è stato esaminato esclusivamente il monitoraggio del legname nazionale.

**21** Per raccogliere e valutare gli elementi probatori, la Corte ha:

- esaminato la pertinente legislazione dell'UE, le strategie, le proposte e gli orientamenti della Commissione nonché le relazioni attinenti alla biodiversità e ai cambiamenti climatici nelle foreste dell'UE, alle direttive Habitat e Uccelli (Natura 2000) e al regolamento dell'UE sul legno;
- consultato esperti presso la Commissione ed esaminato la documentazione di tre Stati membri, selezionati in base alla rilevanza della spesa per le misure forestali nell'ambito dello sviluppo rurale e alla varietà dei tipi di foreste presenti sul loro territorio: Germania (Meclenburgo-Pomerania Anteriore e Sassonia-Anhalt), Spagna (Castiglia-La Mancia e Principato delle Asturie) e Polonia. A causa delle restrizioni ai viaggi imposte dalla pandemia di COVID-19 è stato possibile effettuare soltanto una visita in loco in Germania (dove gli auditor della Corte hanno visitato i progetti finanziati dall'UE);
- analizzato i dati della spesa per la biodiversità e i cambiamenti climatici nelle foreste dell'UE cofinanziata dal FEASR;
- organizzato un comitato di esperti per acquisire ulteriori conoscenze in talune ambiti e valutare le constatazioni preliminari di audit;
- utilizzato un questionario riguardante 35 programmi di sviluppo rurale, che è stato inviato a tutti gli Stati membri per raccogliere informazioni ed elementi probatori relativi all'attuazione delle sottomisure forestali del FEASR (con particolare riguardo all'entità del contributo di tali sottomisure alla protezione della biodiversità nonché alla mitigazione dei cambiamenti climatici e all'adattamento ai medesimi).

**22** Oggetto del presente audit è il periodo 2014-2020, ossia il periodo di programmazione del più recente quadro finanziario pluriennale. La Corte ha preso in considerazione anche le proposte legislative della Commissione per la politica agricola comune (PAC) per il nuovo periodo di programmazione (2021-2027).

**23** Scopo della presente relazione è facilitare il dibattito sulle politiche che hanno un impatto sulle foreste dell'UE e contribuire alla definizione della PAC per il periodo 2021-2027, alla nuova strategia forestale dell'UE, all'elaborazione e attuazione della proposta normativa europea sul clima, alla nuova strategia di adattamento dell'UE e alla riflessione sul regolamento dell'UE sul legno.

## Osservazioni

### Le politiche fondamentali dell'UE hanno un impatto positivo ma limitato sulle foreste

**24** La maggior parte delle politiche ambientali e climatiche dell'UE produce un impatto sulle foreste. La Corte ha esaminato se le principali politiche dell'UE in materia ambientale e climatica abbiano promosso la biodiversità e contrastato i cambiamenti climatici nelle foreste, in linea con i valori-obiettivo fissati a livello internazionale e dell'UE per la protezione delle foreste.

### L'UE protegge in parte la biodiversità nelle proprie foreste

**25** In forza degli accordi internazionali sottoscritti (cfr. paragrafo 07), l'UE è tenuta a rispettare una serie di valori-obiettivo direttamente correlati alla biodiversità nelle foreste. Inoltre, il trattato sull'Unione europea invita l'UE ad adoperarsi per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato, tra l'altro, su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente.

**26** Le principali disposizioni ambientali dell'UE in materia di biodiversità sono contenute nelle direttive Habitat e Uccelli, che sanciscono l'obbligo per gli Stati membri di proteggere gli habitat designando le aree note come "siti Natura 2000" e definendo le misure di conservazione volte a mantenerne o ripristinarne lo stato. I siti Natura 2000 coprono all'incirca il 23 %<sup>15</sup> delle foreste dell'UE. Le seguenti foreste presenti in siti Natura 2000 sono protette (cfr. *figura 9*):

- le foreste i cui tipi di habitat corrispondono a quelli citati nell'allegato I della direttiva Habitat;
- qualsiasi foresta compresa nei siti Natura 2000 che ospiti specie citate nell'allegato II della direttiva Habitat e/o nell'allegato I della direttiva Uccelli.

---

<sup>15</sup> *Mapping and Assessment of Ecosystems and their Services: An EU ecosystem assessment, Annex-eu-ecosystem-assessment\_final.pdf.*

**27** Inoltre, vigono disposizioni specifiche per la protezione delle specie<sup>16</sup> che sono valide sull'intero territorio degli Stati membri e riguardano, ad esempio, la tutela delle aree di riposo, riproduzione e nidificazione. Nella pratica, tuttavia, la superficie delle foreste oggetto di queste disposizioni è difficile da stabilire. Ai sensi della direttiva sulla responsabilità ambientale, che si applica ai tipi di habitat forestali elencati nell'allegato I della direttiva Habitat e agli habitat forestali di specie protette al di fuori dei siti Natura 2000, spetta alle persone che disboscano in modo illegale riparare al danno provocato agli habitat.

### Figura 9 – Percentuale delle foreste dell'UE all'interno e all'esterno dei siti Natura 2000



Fonte: Corte dei conti europea.

**28** Nell'ambito della strategia dell'UE per la biodiversità<sup>17</sup>, che si applica all'interno e all'esterno dei siti Natura 2000, la Commissione stabilisce valori-obiettivo non vincolanti (cfr. paragrafo 12) in orientamenti e raccomandazioni.

**29** Nel 2017<sup>18</sup> la Corte ha richiamato l'attenzione su talune carenze nella gestione delle zone Natura 2000. In particolare, ha concluso che troppo spesso gli Stati membri avevano rinviato o definito in modo inadeguato le proprie misure di conservazione. 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. Per il presente audit, la Corte ha verificato 15 piani di gestione di Natura 2000 comprendenti aree boschive, constatando che 14 di essi non prevedevano misure di conservazione specifiche (cfr. riquadro 3). I

<sup>16</sup> Articolo 5 della direttiva 2009/147/CE e articoli 12 e 13 della direttiva 92/43/CEE.

<sup>17</sup> Per le due strategie, cfr. note <sup>9</sup> e <sup>10</sup>.

<sup>18</sup> Relazione speciale n. 1/2017 "Occorre fare di più per realizzare appieno le potenzialità della rete Natura 2000".

valutatori esterni incaricati dalla Commissione hanno riscontrato che spesso la qualità delle misure di conservazione è mediocre.

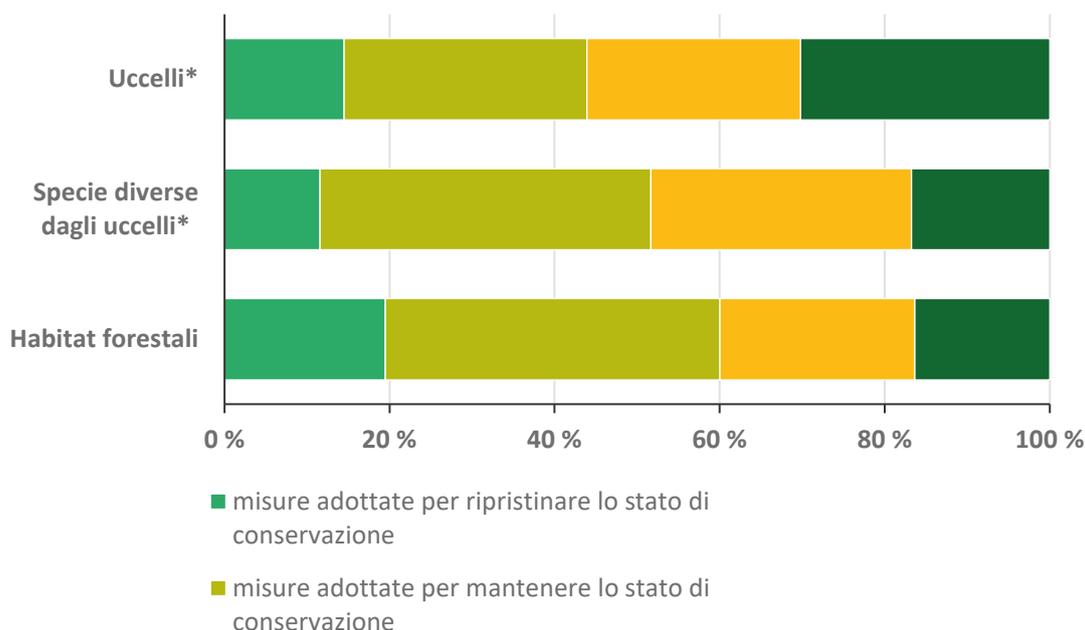
### Riquadro 3 – Esempi di misure di conservazione non specifiche

In Spagna le autorità hanno riconosciuto che, nella pratica, i piani di gestione spesso non propongono misure di conservazione specifiche a causa degli scarsi contatti tra le amministrazioni agricole e quelle preposte alla conservazione.

In Polonia quattro dei cinque “programmi per compiti di conservazione” esaminati dalla Corte prevedevano obiettivi e valori-obiettivo che non erano né specifici né misurabili.

**30** La maggior parte delle valutazioni degli habitat protetti dalla direttiva ha rivelato che lo stato di conservazione delle foreste dell’UE è cattivo o mediocre (l’85 %, cfr. paragrafo 04). È emerso che le misure di conservazione sono prevalentemente finalizzate a mantenere tale stato, più che a ripristinarlo. La [figura 10](#) illustra le misure adottate per mantenere o ripristinare lo stato degli habitat e delle specie forestali.

**Figura 10 – Misure per mantenere e ripristinare lo stato di conservazione**



*\* non specifico per le specie forestali*

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base delle relazioni degli Stati membri a norma dell’articolo 12 della direttiva Uccelli e dell’articolo 17 della direttiva Habitat. Dati compilati dall’AEA e dal Centro tematico europeo sulla diversità biologica.

**31** La Commissione è a conoscenza dello stato delle foreste grazie alle informazioni fornite dagli Stati membri (cfr. paragrafo 04). Inoltre, la Commissione riceve informazioni sull'applicazione insoddisfacente delle misure di conservazione negli Stati membri tramite i reclami presentati, ad esempio, da organizzazioni non governative (ONG) nonché, occasionalmente, attraverso altre fonti quali indagini su violazioni in altri ambiti. Nel periodo 2014-2020 la Commissione ha ricevuto oltre 900 reclami riguardanti l'applicazione delle direttive Habitat e Uccelli.

**32** Quando apprende che uno Stato membro non adempie agli obblighi sanciti dalle due direttive, la Commissione può avviare una procedura d'infrazione (cfr. esempio nel riquadro 4). Nel gennaio 2021 erano ancora pendenti 13 casi d'infrazione riguardanti l'assenza o la scarsa qualità delle misure di conservazione per le zone speciali di conservazione a norma della direttiva Habitat.

#### **Riquadro 4 – Protezione delle foreste antiche in Polonia**

Nel 2007 la Commissione ha approvato, in conformità della direttiva Habitat, la designazione del sito Natura 2000 Puszcza Białowieska come "sito d'importanza comunitaria". Questo sito è stato altresì classificato come "zona di protezione speciale" per gli uccelli a norma della direttiva Uccelli. A parere della Commissione, Puszcza Białowieska è una delle foreste naturali meglio conservate in Europa e si caratterizza per la presenza di un gran numero di vecchi alberi, alcuni dei quali hanno anche più di un secolo.

Nel 2016 il ministro polacco dell'Ambiente ha autorizzato, per il periodo 2012-2021, a triplicare quasi la raccolta di legname nel distretto della foresta di Białowieża, nonché a condurre operazioni di gestione delle foreste in zone in cui in precedenza era stato vietato qualsiasi intervento. La Commissione ne è venuta a conoscenza tramite un reclamo presentato da otto ONG e attraverso informazioni pubblicamente disponibili. Il governo polacco ha sostenuto che tali interventi erano necessari per arrestare la diffusione del bostrico dell'abete rosso.

Giudicando infondata tale argomentazione, il 20 luglio 2017 la Commissione ha presentato ricorso alla Corte di giustizia affinché fosse riconosciuta l'inadempienza della Polonia con riferimento agli obblighi che le incombevano in virtù delle direttive Habitat e Uccelli. Il 17 aprile 2018 la Corte ha emesso una sentenza in favore della Commissione.

## **Nell'UE vigono atti giuridici che contrastano il disboscamento illegale, ma questa attività è tuttora praticata**

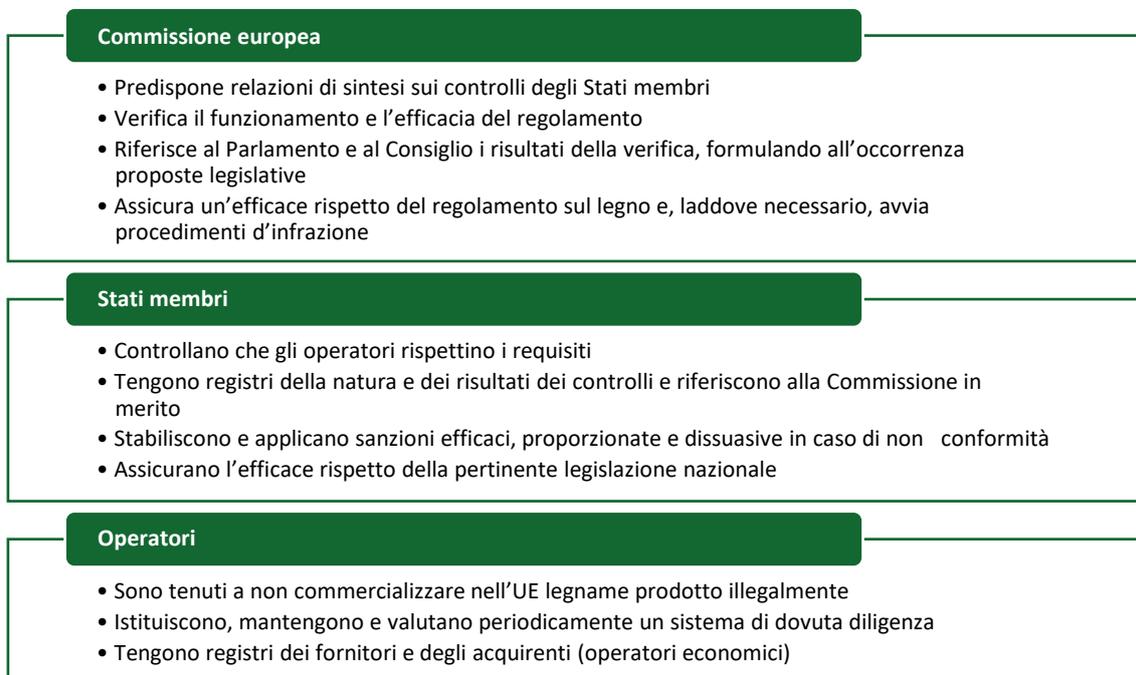
**33** Il regolamento dell'UE sul legno<sup>19</sup> vieta di commercializzare nell'UE legno e prodotti da esso derivati ottenuti illegalmente. In generale, per “disboscamento illegale” s'intende qualsiasi pratica illecita volta alla produzione o al commercio di legno e dei prodotti da esso derivati. L'eventuale illegalità della produzione del legno è stabilita in base alle norme vigenti nello Stato membro di produzione.

**34** Per ridurre al minimo il rischio che legname prodotto illegalmente possa arrivare sul mercato, il regolamento sul legno obbliga gli operatori a esercitare la dovuta diligenza. A tal fine, essi devono raccogliere informazioni sul tipo di legno, il paese di produzione, la catena di approvvigionamento e la conformità alle norme valutando ogni rischio e, se necessario, adottando misure correttive. La Commissione, gli Stati membri e gli operatori del settore del legname svolgono tutti un ruolo nell'applicazione del regolamento sul legno. La *figura 11* descrive le loro rispettive responsabilità.

---

<sup>19</sup> Regolamento (UE) n. 995/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 ottobre 2010, che stabilisce gli obblighi degli operatori che commercializzano legno e prodotti da esso derivati.

## Figura 11 – Principali responsabilità a norma del regolamento dell’UE sul legno



Fonte: Corte dei conti europea.

**35** Nel 2016 la Commissione ha verificato l’efficacia del regolamento sul legno nei primi due anni (dal marzo 2013 al marzo 2015) della sua applicazione da parte degli Stati membri<sup>20</sup>. Allora la Commissione aveva osservato che era ancora prematuro stabilire se il regolamento impedisse la commercializzazione del legno illegale. Nel 2020 la Commissione ha pubblicato una relazione sui controlli effettuati dagli Stati membri a norma del regolamento<sup>21</sup>. Secondo la relazione, tutti gli Stati membri erano conformi ai requisiti formali del regolamento. La Commissione concludeva che, nonostante i progressi compiuti, era necessario un impegno costante per garantire l’applicazione uniforme ed efficace del regolamento in tutti gli Stati membri. Inoltre, rilevava che la quantità dei controlli effettuati rimaneva bassa rispetto al numero degli operatori ed esprimeva dubbi circa l’effetto dissuasivo di tali controlli poco frequenti. Nella relazione si affermava altresì che, secondo le stime, c’erano 3 042 884 operatori nazionali in 21 Stati membri e che, nei due anni del periodo di riferimento, erano stati

<sup>20</sup> *Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sul regolamento sul legno*, COM(2016) 74 final.

<sup>21</sup> *Relazione biennale della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio per il periodo marzo 2017 – febbraio 2019* riguardante il regolamento dell’UE sul legno. COM(2020) 629 final.

effettuati controlli su 13 078 operatori (pari allo 0,43 %). La verifica successiva dell'efficacia del regolamento sul legno è prevista nel dicembre 2021, insieme a un controllo dell'adeguatezza.

**36** La Commissione è responsabile della verifica del funzionamento e dell'efficacia del regolamento UE sul legno. Le rendicontazioni degli Stati membri costituiscono la principale fonte di informazioni per le verifiche della Commissione. In forza del regolamento sul legno, gli Stati membri sono tenuti a mettere a disposizione informazioni sull'applicazione del regolamento e spetta alla Commissione stabilire un formato e una procedura a tal fine mediante un atto di esecuzione. La Commissione non ha emanato un atto di esecuzione, bensì ha istituito un sistema di segnalazione online per raccogliere in maniera standardizzata le informazioni sui controlli eseguiti dagli Stati membri. Le relazioni si concentrano sui criteri di rischio per la selezione degli operatori, il numero dei controlli, il tempo dedicato ai controlli, il tipo di informazioni registrate e le sanzioni. Le relazioni redatte ai sensi del regolamento sul legno non forniscono informazioni che consentano alla Commissione di valutare la qualità dell'attività di monitoraggio degli Stati membri, le norme nazionali che definiscono il disboscamento illegale o le procedure seguite per i controlli. Agli Stati membri non è peraltro chiesto di corroborare le proprie risposte con documenti giustificativi che permetterebbero alla Commissione di verificare l'accuratezza o la completezza delle informazioni.

**37** La Corte ha verificato le procedure nazionali per i controlli sul disboscamento interno in Germania, Spagna e Polonia al fine di valutare il contenuto e l'estensione dei controlli e confermare l'importanza del ruolo della Commissione nell'opera di monitoraggio. Ha constatato che, nella pratica, l'efficacia del regolamento sul legno è ridotta da debolezze procedurali e dalla carenza di controlli (per la Polonia cfr. [riquadro 4](#), mentre per la Germania e la Spagna cfr. [riquadro 5](#)).

### Riquadro 5 – Carenze nell'applicazione del regolamento sul legno da parte degli Stati membri

La Sassonia-Anhalt (Germania) controlla gli operatori locali principalmente ai sensi della normativa sulla silvicoltura e sulla protezione della natura. Non disponendo di norme o procedure per i controlli basate sul regolamento sul legno, non ha controllato alcun operatore nazionale in conformità di tale regolamento.

Il Meclemburgo-Pomerania Anteriore (Germania) effettua controlli sugli operatori nazionali soltanto se soggetti terzi o le autorità segnalano possibili violazioni.

Il Principato delle Asturie (Spagna) ha controllato dodici operatori nazionali nel periodo 2016-2019, ma nessuno nel 2017 o nel 2018. Le autorità asturiane hanno spiegato che, all'epoca, non disponevano di un elenco degli operatori soggetti al regolamento.

**38** La Commissione si riunisce regolarmente con un gruppo di esperti delle autorità degli Stati membri per scambiare informazioni sulle carenze evidenziate dai controlli nonché sulle sanzioni, sulle migliori pratiche e sugli insegnamenti tratti. Inoltre, la Commissione riceve informazioni su possibili violazioni mediante reclami. Dal 2017 ha ricevuto e dato seguito a otto reclami riguardanti la mancata applicazione del regolamento. Quando reputa che uno Stato membro non applichi correttamente il regolamento sul legno, la Commissione può chiedere maggiori informazioni o avviare una procedura d'infrazione. Finora le procedure d'infrazione hanno riguardato la mancanza di norme e controlli negli Stati membri e, in un caso, l'inefficacia dei controlli (cfr. [riquadro 6](#)).

**39** Un recente studio della Commissione<sup>22</sup> ha concluso che per individuare il disboscamento illegale si può ricorrere al telerilevamento. Il telerilevamento (che consiste in genere nell'utilizzo di fotografie aeree e dati satellitari) rappresenta un potente strumento di monitoraggio perché ha un buon rapporto costi/efficacia e permette di controllare vaste superfici. Per distinguere il disboscamento illegale da quello legale, i dati del telerilevamento devono essere combinati con i registri dei disboscamenti e le informazioni sulle aree protette e sui confini delle concessioni. La Commissione non ha utilizzato in genere il telerilevamento per monitorare il disboscamento illegale nell'UE; tuttavia, se ne è avvalsa per raccogliere informazioni in

<sup>22</sup> Studio intitolato *Monitoring of Forests through Remote Sensing* (relazione finale) e condotto da C. Atzberger et al. per la Commissione, ottobre 2020.

tre procedure d'infrazione relative alle direttive Habitat e Uccelli, di cui una riguardava anche disboscamenti illegali (cfr. [riquadro 6](#)).

### **Riquadro 6 – Il telerilevamento come strumento per assicurare il rispetto delle norme**

Nel 2020 la Commissione ha avviato un procedimento d'infrazione per disboscamento illegale nei confronti della Romania<sup>23</sup>. Secondo la Commissione, le autorità rumene non controllavano adeguatamente gli operatori o non applicavano sanzioni congrue. Inoltre, avevano autorizzato disboscamenti senza aver prima verificato il loro impatto sugli habitat protetti, come prescritto dalla direttiva Habitat.

La Commissione ha analizzato e combinato tra loro dati di osservazione della Terra, mappe e fotografie georeferenziate per raccogliere prove sul disboscamento illegale in Romania. Ha così potuto accertare che i disboscamenti in numerosi siti Natura 2000 avevano causato la perdita di habitat forestali protetti con gravi ricadute negative sulle specie.

## **L'UE sta adottando misure per includere le foreste nelle proprie politiche in materia di cambiamenti climatici**

**40** Le foreste possono contribuire significativamente all'assorbimento dei gas a effetto serra dall'atmosfera. Nel settembre 2020 la Commissione ha proposto di aumentare il valore-obiettivo di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra per il 2030 da almeno il 40 % ad almeno il 55 % rispetto ai livelli del 1990. Nel dicembre 2020 il Consiglio ha approvato tale proposta. Il nuovo valore-obiettivo include le emissioni e gli assorbimenti dei gas a effetto serra risultanti da tutti gli usi del suolo, comprese le foreste. Il regolamento sull'uso del suolo, il cambiamento di uso del suolo e la silvicoltura (*Land Use, Land Use Change and Forestry – LULUCF*)<sup>24</sup> obbliga gli Stati membri a conformarsi alla "regola no debiti", secondo la quale le emissioni contabilizzate di gas a effetto serra risultanti dall'uso del suolo, dal cambiamento di

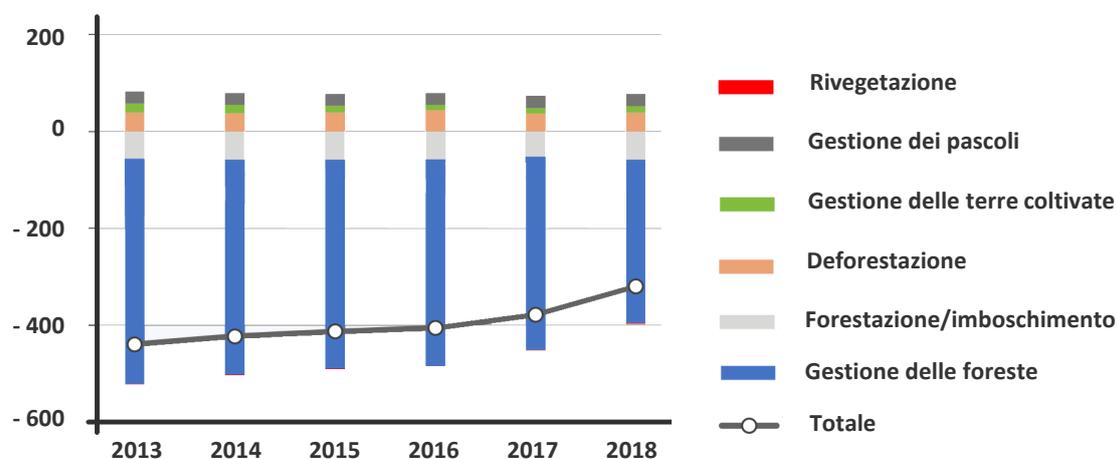
<sup>23</sup> Commissione europea: *Decisioni sui casi d'infrazione*, luglio 2020.

<sup>24</sup> Regolamento (UE) 2018/841 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018, relativo all'inclusione delle emissioni e degli assorbimenti di gas a effetto serra risultanti dall'uso del suolo, dal cambiamento di uso del suolo e dalla silvicoltura nel quadro 2030 per il clima e l'energia, e recante modifica del regolamento (UE) n. 525/2013 e della decisione n. 529/2013/UE.

uso del suolo o dalla silvicoltura sono compensate come minimo da un assorbimento contabilizzato equivalente di CO<sub>2</sub> dall'atmosfera nel periodo 2021-2030.

**41** I dati relativi agli ultimi anni hanno rivelato che c'è stato un calo dei valori dei pozzi di assorbimento del carbonio nell'UE (cfr. *figura 12*). La relazione 2020 sullo stato di avanzamento dell'azione per il clima dell'UE<sup>25</sup> rivela che tra il 2013 e il 2018 gli assorbimenti netti segnalati di biossido di carbonio atmosferico sono diminuiti del 28 %. Le emissioni segnalate sono quelle registrate negli inventari UNFCCC, che comprendono tutte le emissioni delle singole fonti e tutti gli assorbimenti dei singoli pozzi nei terreni gestiti. Stando alla stessa relazione 2020 sullo stato di avanzamento dell'azione per il clima dell'UE, il calo dei valori dei pozzi era ascrivibile principalmente all'aumento dei tassi di raccolta del legname. A giudizio della Commissione, a detto calo avevano contribuito anche altri fattori concomitanti, tra cui un aumento della quota di foreste con alberi in età di abbattimento e un incremento delle calamità naturali, quali infestazioni di insetti, tempeste, siccità e incendi boschivi.

**Figura 12 – Emissioni e assorbimenti netti di CO<sub>2</sub> segnalati all'UNFCCC, UE-27**



*Nota:* i dati corrispondono agli assorbimenti netti dovuti al LULUCF nell'UE-27 risultanti dalle attività segnalate nel quadro del secondo periodo di impegno del protocollo di Kyoto.

*Fonte:* Corte dei conti europea, sulla base della relazione della Commissione europea sullo stato di avanzamento dell'azione per il clima dell'UE, novembre 2020.

<sup>25</sup> *EU Climate Action Progress Report*, Commissione europea, novembre 2020.

**42** A norma della decisione LULUCF<sup>26</sup>, le azioni volte a limitare o ridurre le emissioni dovrebbero essere segnalate nei documenti strategici degli Stati membri sulle foreste. La Corte ha verificato le strategie forestali di cinque Stati membri/regioni e riscontrato che la strategia comunicata dal Principato delle Asturie (Spagna) non aveva preso in considerazione azioni di mitigazione dei cambiamenti climatici, che le altre tre regioni in Germania e Spagna non avevano incluso nelle rispettive strategie valori-obiettivo o indicatori quantificati e che soltanto la strategia polacca riportava il contributo delle foreste alla mitigazione dei cambiamenti climatici (cfr. [riquadro 7](#)).

### **Riquadro 7 – Esempi di buone e cattive pratiche per la mitigazione dei cambiamenti climatici nelle strategie forestali degli Stati membri**

Le autorità polacche hanno definito valori-obiettivo e indicatori per la superficie boschiva, la provvigione (“legno in piedi”) e il sequestro del carbonio. Dal 2005 la Polonia ha aumentato la superficie boschiva di 259 000 ettari.

In Spagna, il *Plan Forestal de Asturias* in vigore al momento dell’audit non individua necessità relative alla mitigazione dei cambiamenti climatici e pertanto non contempla misure a tal fine. Inoltre, non tiene conto del ruolo delle foreste come pozzi di assorbimento del carbonio né fa riferimento al ruolo potenziale delle foreste per la mitigazione dei cambiamenti climatici.

**43** La direttiva sulle energie rinnovabili<sup>27</sup> è un elemento fondamentale della politica dell’UE per il clima poiché mira a ridurre le emissioni di gas a effetto serra stimolando il consumo di energia da fonti rinnovabili. Il valore-obiettivo dell’UE per le energie rinnovabili (il 20 % dell’energia da tutte le risorse combinate entro il 2020) si è tradotto in un aumento del consumo di biomassa solida per scopi energetici. Secondo una relazione del Centro comune di ricerca<sup>28</sup>, nel 2018 il 48 % della biomassa legnosa

<sup>26</sup> Decisione n. 529/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, sulle norme di contabilizzazione relative alle emissioni e agli assorbimenti di gas a effetto serra risultanti da attività di uso del suolo, cambiamento di uso del suolo e silvicoltura e sulle informazioni relative alle azioni connesse a tali attività (GU L 165 del 18.6.2013, pag. 80).

<sup>27</sup> Direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell’11 dicembre 2018, sulla promozione dell’uso dell’energia da fonti rinnovabili (GU L 328 del 21.12.2018, pag. 82).

<sup>28</sup> *JRC Science for Policy Report – Biomass production, supply, uses and flows in the European Union*, 2018.

totale utilizzata nell'UE è stato consumato come fonte energetica (nel 2010 tale quota era stata di solo il 43 %).

**44** La direttiva sulle energie rinnovabili per il periodo 2021-2030 (RED II) ha elevato al 32 % la quota obiettivo dell'energia da fonti rinnovabili e, al fine di mitigare le tensioni tra la politica energetica dell'UE e le sue politiche climatiche e ambientali, ha anche introdotto criteri di sostenibilità per la biomassa solida. Ai sensi della direttiva, la Commissione era tenuta a emanare entro il 31 gennaio 2021 orientamenti operativi per le prove necessarie a dimostrare la conformità a tali criteri. Secondo la Commissione, tali orientamenti dovrebbero essere adottati nell'autunno 2021. Gli Stati membri dovevano recepire la direttiva nel diritto nazionale entro il 30 giugno 2021.

**45** Le foreste assolvono una pluralità di funzioni e pertanto contribuiscono a obiettivi differenti. La strategia 2012 dell'UE per la bioeconomia<sup>29</sup>, aggiornata nel 2018<sup>30</sup>, è stata una risposta all'obiettivo generale di valutare gli effetti di una molteplicità di politiche (comprese quelle in materia di energia, clima, biodiversità e industria) e di individuare le possibili scelte di compromesso e le complementarità reciproche. La strategia aggiornata comprende azioni volte a conoscere i confini della bioeconomia, ossia i limiti ecologici dei modelli di produzione e consumo dell'UE. La conoscenza di questi confini ha lo scopo di contribuire a promuovere le buone pratiche, ad esempio per l'utilizzo delle foreste a fini energetici. I lavori in questo ambito sono in corso.

**46** Nell'ambito dell'adattamento ai cambiamenti climatici l'UE non ha ancora adottato norme per imporre valori-obiettivo o azioni specifiche agli Stati membri. Non esiste un quadro giuridico dell'UE che obblighi gli Stati membri a migliorare le strategie di adattamento forestale che sono inadeguate. La Commissione aveva definito la strategia dell'UE per l'adattamento ai cambiamenti climatici già nel 2013<sup>31</sup>, che però non riguardava nello specifico le foreste. Non ha ancora stabilito invece le necessità e i

---

<sup>29</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *L'innovazione per una crescita sostenibile: una bioeconomia per l'Europa*, COM(2012) 60 final.

<sup>30</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Una bioeconomia sostenibile per l'Europa: rafforzare il collegamento tra economia, società e ambiente*, COM(2018) 673 final.

<sup>31</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Strategia dell'UE di adattamento ai cambiamenti climatici*, COM(2013) 216 final.

valori-obiettivo comuni per le misure di adattamento ai cambiamenti climatici nelle foreste dell'UE.

**47** Le ricerche sugli strumenti per adattare le foreste ai cambiamenti climatici (studiando, ad esempio, le interdipendenze fra questi ultimi e lo slittamento della vegetazione forestale) sono limitate. La nuova strategia di adattamento dell'UE prende atto di queste lacune conoscitive<sup>32</sup>. Dall'esame delle strategie sui cambiamenti climatici nei cinque Stati membri/regioni selezionati per questo audit, la Corte ha riscontrato che ciò ha contribuito al numero limitato di valori-obiettivo e indicatori quantificati per le misure di adattamento concrete (cfr. [riquadro 8](#)).

#### **Riquadro 8 – Le autorità nazionali non avevano definito una strategia per adattare le foreste ai cambiamenti climatici**

Nel Meclemburgo-Pomerania Anteriore, nel documento *Aktionsplan Klimaschutz 2019* erano descritte le aree con un grande potenziale di miglioramento in termini di adattamento climatico. Tali aree sono state poi definite più in dettaglio nell'allegato elenco delle misure proposte. Il piano, tuttavia, non prevedeva alcun obbligo di dare attuazione alle misure con il potenziale maggiore (non indicava scadenze né una chiara attribuzione di responsabilità). Al momento dell'audit nessuna delle misure era effettivamente attuata.

Nelle Asturie, l'ultima analisi delle necessità specifiche relative alle misure di adattamento ai cambiamenti climatici nelle foreste è stata condotta nel 2001.

### **Le misure forestali esaminate non hanno colto tutte le opportunità per migliorare in misura significativa la biodiversità e contrastare i cambiamenti climatici**

**48** Lo sviluppo rurale è la maggiore fonte dei finanziamenti dell'UE per le foreste. La Corte ha esaminato il collegamento esistente tra le spese per lo sviluppo rurale e l'obbligo di una gestione sostenibile delle foreste. Ha valutato l'entità del contributo fornito dalle misure per lo sviluppo rurale alla protezione della biodiversità nonché alla mitigazione dei cambiamenti climatici e all'adattamento ai medesimi. Ha inoltre

---

<sup>32</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Plasmare un'Europa resiliente ai cambiamenti climatici – La nuova strategia dell'UE di adattamento ai cambiamenti climatici*, COM(2021) 82 final.

esaminato se la Commissione e gli Stati membri monitorassero correttamente gli effetti delle misure forestali.

### **Le spese di sviluppo rurale destinate alle foreste sono subordinate all'elaborazione di piani di gestione forestale, la cui qualità però non è costante**

**49** A norma del regolamento sullo sviluppo rurale, una delle condizioni per ricevere i finanziamenti per le misure forestali consiste, per le aziende al di sopra di una determinata dimensione definita dagli Stati membri, nel presentare “informazioni pertinenti provenienti da un piano di gestione forestale o da un documento equivalente che sia conforme alla gestione sostenibile delle foreste”<sup>33</sup>. Le norme dell'UE definiscono la gestione sostenibile delle foreste facendo riferimento agli orientamenti generali di Forest Europe del 1993<sup>34</sup>. Per accertare se un piano di gestione forestale sia conforme ai principi di sostenibilità, la Corte ritiene che debba essere valutato a fronte di chiari criteri economici, sociali e ambientali.

**50** La strategia forestale dell'UE per il periodo 2014-2020 promuove il ricorso a piani di gestione forestale e afferma che questi sono al centro dei finanziamenti per lo sviluppo rurale e la strategia sulla biodiversità fino al 2020. I piani di gestione forestale dovrebbero stabilire gli obiettivi della gestione e delle attività forestali, oltre a definire le modalità del loro conseguimento in una determinata area boschiva. Le considerazioni relative alla biodiversità e ai cambiamenti climatici dovrebbero essere parte integrante della pianificazione e del processo decisionale in materia di gestione forestale. La strategia sulla biodiversità fino al 2020 aveva lo scopo di conseguire attraverso i piani di gestione forestale un miglioramento misurabile, rispetto ai valori di riferimento dell'UE del 2010, dello stato di conservazione delle specie e degli habitat che dipendono o sono influenzati dalla silvicoltura.

**51** Secondo la strategia forestale 2014-2020, la Commissione doveva individuare, in stretta cooperazione con gli Stati membri e i portatori di interessi, criteri oggettivi, ambiziosi e dimostrabili per la gestione sostenibile delle foreste che possano essere applicati nell'ambito di diverse politiche (quali i cambiamenti climatici, la bioenergia o la bioeconomia) a prescindere dall'utilizzo finale della biomassa. Nel giugno 2014 la

---

<sup>33</sup> Articoli 21 e 34 del [regolamento \(UE\) n. 1305/2013](#) (GU L 347 del 20.12.2013, pag. 487).

<sup>34</sup> Seconda conferenza ministeriale sulla protezione delle foreste in Europa, 1617 giugno 1993, Helsinki (Finlandia), [Risoluzione H1 – General Guidelines for the Sustainable Management of Forests in Europe](#).

Commissione ha istituito un gruppo di lavoro per individuare criteri e indicatori pertinenti. Il gruppo di lavoro ha raccomandato di applicare i criteri e gli indicatori di Forest Europe e di dimostrare la sostenibilità della gestione forestale a livello di Stato membro.

**52** Forest Europe aveva definito per la prima volta nel 1998 criteri e indicatori per il monitoraggio della gestione sostenibile delle foreste, che ha poi aggiornato nel 2015<sup>35</sup> (cfr. [riquadro 9](#)). Questi indicatori potrebbero essere utilizzati per controllare i piani di gestione forestale se fossero definite soglie per distinguere tra gestione sostenibile e gestione non sostenibile delle foreste. Gli indicatori servono per monitorare le tendenze. La Commissione reputa che il monitoraggio e la dimostrazione della sostenibilità ambientale della gestione forestale siano compiti di particolare complessità.

#### **Riquadro 9 – Indicatori di Forest Europe per la gestione sostenibile delle foreste**

Forest Europe ha definito sei criteri e 45 indicatori per la gestione sostenibile delle foreste. Uno dei criteri (“manutenzione, conservazione e adeguata valorizzazione della diversità biologica negli ecosistemi forestali”) concerne la biodiversità e consta di dieci indicatori riguardanti aspetti quali il volume del legno morto, il numero delle specie forestali minacciate e la diversità delle specie arboree.

**53** La Corte ha esaminato le modalità con cui gli Stati membri selezionati per l’audit valutano la conformità dei piani di gestione forestale ai principi di sostenibilità. Ha riscontrato che in Germania le norme per redigere i piani di gestione forestale fissano soglie per la struttura di età della vegetazione e l’uso sostenibile della crescita vegetativa. La normativa tedesca in materia forestale riguarda anche altri aspetti ambientali, per i quali tuttavia non stabilisce soglie. Secondo la normativa polacca in materia forestale, i piani di gestione forestale dovrebbero mettere in pratica i principi generali della gestione sostenibile delle foreste. Il [riquadro 10](#) descrive la situazione in Castiglia-La Mancia e nelle Asturie.

---

<sup>35</sup> Indicatori paneuropei aggiornati per la gestione sostenibile delle foreste.

### **Riquadro 10 – Controlli sui piani di gestione forestale in Castiglia-La Mancia e nelle Asturie**

Ai sensi della legislazione spagnola, il governo centrale è tenuto a elaborare, in consultazione con le comunità autonome, una serie di criteri concreti di sostenibilità per definire il contenuto dei piani di gestione forestale, unitamente a indicatori per il monitoraggio.

Nel 2014 la regione Castiglia-La Mancia ha approvato un manuale con raccomandazioni per il contenuto dei piani di gestione forestale. Il contenuto auspicato comprende, ad esempio, una descrizione delle priorità che tenga conto della compatibilità tra gli usi forestali (economici, ambientali e sociali) e una descrizione delle attività pianificate che consideri il potenziale di rigenerazione di uno specifico tipo di foresta. I piani di gestione forestale che si attengono a queste raccomandazioni sono considerati sostenibili.

Per contro, la normativa delle Asturie non definisce il concetto di “gestione sostenibile delle foreste”. Pertanto le autorità asturiane non erano in grado di valutare se un determinato piano fosse in linea con la “gestione sostenibile delle foreste”.

**54** Gli Stati membri non hanno stabilito soglie per valutare se un piano di gestione forestale sia sostenibile sotto il profilo ambientale. Si può quindi concludere che la mera esistenza di un piano di gestione forestale offre scarse garanzie che i finanziamenti per lo sviluppo rurale siano destinati ad attività sostenibili sotto il profilo ambientale (cfr. paragrafo 49).

### **Le misure forestali esaminate hanno un limitato impatto sulla biodiversità e sulla resilienza ai cambiamenti climatici**

**55** La politica dell’UE per lo sviluppo rurale mira a conseguire una serie di obiettivi. I finanziamenti sono destinati a misure concepite per promuovere la competitività, sviluppare le economie rurali o assicurare la gestione sostenibile delle risorse naturali insieme all’azione per il clima. Al fine di garantire una gestione sostenibile delle risorse naturali, le misure forestali nell’ambito dello sviluppo rurale dovrebbero essere definite in modo tale da poter contribuire alla protezione della biodiversità nonché alla mitigazione dei cambiamenti climatici e all’adattamento ai medesimi. La Corte ha valutato l’entità di questo contributo delle misure forestali.

**56** Le norme in materia di sviluppo rurale fissano requisiti ambientali minimi per l'**imboschimento** (sottomisura 8.1 del FEASR) che mirano ad accrescere la diversità e la resilienza degli alberi ai cambiamenti climatici. Tali requisiti ambientali minimi prescrivono l'uso di specie arboree resilienti ai cambiamenti climatici o in combinazione con altre specie (almeno il 10 % di latifoglie per ogni zona o tre specie arboree di cui ciascuna copra almeno il 10 % della zona)<sup>36</sup>. Pertanto, nonostante l'obbligo di piantare una varietà di specie, nella pratica una zona sottoposta a imboschimento può consistere in grandi aree adiacenti di monoculture. Ad eccezione di questi requisiti, non vigono altre norme dell'UE volte ad accrescere la resilienza delle foreste ai cambiamenti climatici.

**57** La Corte ha esaminato in che modo gli Stati membri selezionati abbiano applicato i requisiti ambientali minimi. In otto dei nove progetti d'imboschimento si è riscontrato che le norme erano state interpretate nel senso che erano consentiti raggruppamenti di monoculture, con miglioramenti limitati in termini di biodiversità e resilienza (cfr. esempio nel [riquadro 11](#)).

#### **Riquadro 11 – Esempio di un progetto d'imboschimento**

Nelle Asturie le misure forestali sono focalizzate sull'economia e affrontano la questione della bassa redditività del settore forestale. Nel progetto verificato, il beneficiario aveva piantato conifere alloctone a crescita rapida (pino di Monterey) su 37 ettari e latifoglie (faggio comune e castagno) su 12 ettari in nove zone di monocultura. Una migliore combinazione delle specie arboree sarebbe stata più vantaggiosa per la biodiversità e la futura capacità della foresta di resistere ai cambiamenti climatici.

---

<sup>36</sup> Articolo 6 del regolamento delegato (UE) n. 807/2014 della Commissione, dell'11 marzo 2014, che integra talune disposizioni del regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che introduce disposizioni transitorie (GU L 227 del 31.7.2014, pag. 1).

**58** La Commissione ha pubblicato nel 2018 le proposte legislative per la PAC successiva al 2020. La proposta di piani strategici della PAC<sup>37</sup> consente maggiore flessibilità per gli Stati membri nella progettazione dei regimi di sostegno alla silvicoltura. Pur non prevedendo requisiti ambientali minimi per l'imboschimento, autorizza gli Stati membri a finanziare soltanto gli investimenti nell'imboschimento che sono coerenti con obiettivi climatico-ambientali in linea con gli orientamenti di Forest Europe<sup>38</sup>.

**59** Il *rimboschimento* e le altre azioni previste dalla sottomisura 8.5 del FEASR hanno lo scopo di accrescere la resilienza ai cambiamenti climatici e il pregio ambientale degli ecosistemi forestali. Le norme dell'UE lasciano decidere alle autorità nazionali il loro approccio individuale al rimboschimento. La Corte ha riscontrato che quattro dei cinque programmi di sviluppo rurale esaminati non contenevano norme volte ad accrescere la resilienza e il pregio ambientale degli ecosistemi forestali. In Polonia, 551 delle 631 domande di sostegno (87 %) presentate a titolo della sottomisura 8.5 riguardavano il diradamento precommerciale di alberi di età compresa tra 11 e 20 anni. Questa tecnica stimola la crescita degli alberi rimanenti e mira principalmente ad accrescere il valore economico delle foreste, non il loro pregio ambientale.

**60** La Corte ha verificato 15 progetti a titolo della sottomisura 8.5 e riscontrato che otto di essi apportavano un contributo esiguo alla resilienza ai cambiamenti climatici e al pregio ambientale, mentre soltanto uno offriva contributi potenzialmente elevati. Il *riquadro 12* descrive due progetti di rimboschimento opposti in Germania: uno apporta e l'altro non apporta benefici per la biodiversità e la resilienza ai cambiamenti climatici.

---

<sup>37</sup> Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme sul sostegno ai piani strategici che gli Stati membri devono redigere nell'ambito della politica agricola comune (piani strategici della PAC) e finanziati dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), COM(2018) 392 final.

<sup>38</sup> Articolo 68, paragrafo 3, lettera h), della proposta di piani strategici della PAC.

## Riquadro 12 – Progetti tedeschi con e senza benefici per gli ecosistemi forestali

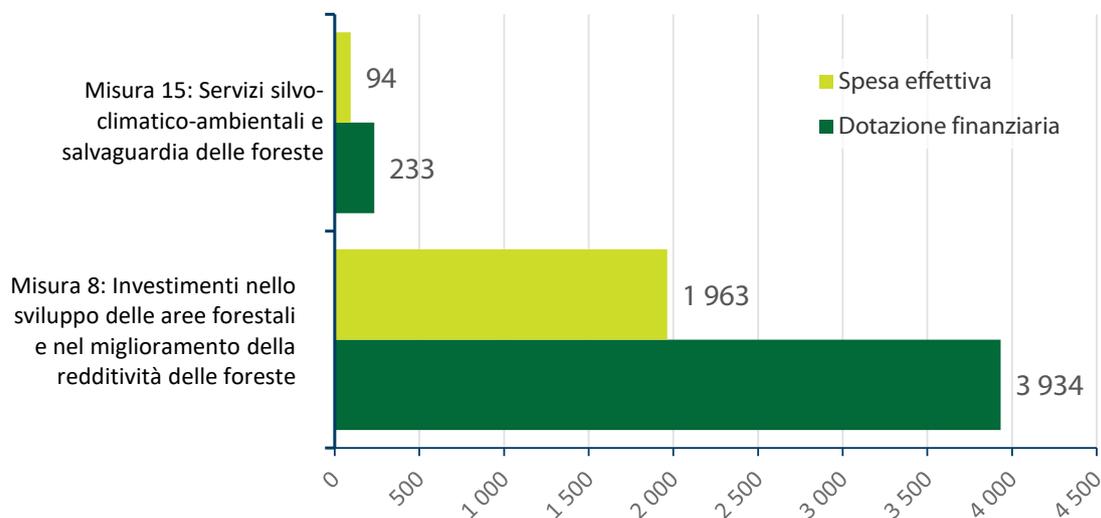
In Sassonia-Anhalt un progetto di rimboschimento interessava una superficie di 6 ettari che era stata colpita da tempeste, siccità e parassiti, e mirava a trasformarla in una foresta mista resiliente ai cambiamenti climatici e caratterizzata da biodiversità. La Corte ha riscontrato che erano stati piantati nuovi pini sotto vecchi popolamenti gravemente colpiti da siccità e parassiti, mentre in piccole sezioni perlopiù periferiche c'erano latifoglie. Il suolo era povero di humus e di sostanze nutritive. Sostituire gli alberi danneggiati con le stesse specie vulnerabili in ampie sezioni a monocoltura non rende una foresta più resiliente ai cambiamenti climatici né ne accresce la biodiversità.

Nel Meclemburgo-Pomerania Anteriore un'area boschiva distrutta da tempeste era stata rimboschita con 7 500 querce. Grazie al ringiovanimento naturale (betulle, pioppi, faggi, carpini e sorbi), la ricca commistione di specie differenti presente nell'area offriva un notevole potenziale in termini di accrescimento della biodiversità nonché di mitigazione dei cambiamenti climatici e adattamento ai medesimi.

**61** Gli Stati membri e le regioni selezionati dalla Corte per questo audit avevano definito i criteri di selezione per stabilire le priorità dei progetti più proficui sotto il profilo ambientale. Ad esempio, la regione Castiglia-La Mancia aveva adottato criteri di selezione per l'imboschimento e il rimboschimento che avrebbero favorito le zone Natura 2000 e quelle ad alto rischio di erosione. Tuttavia, dato il modesto interesse per le misure forestali, gli Stati membri sono stati in grado di finanziare tutti i progetti ammissibili. Per tale motivo, nella realtà dei fatti i criteri di selezione non sono stati utilizzati per individuare i progetti potenzialmente capaci di apportare benefici sotto il profilo della biodiversità e della resilienza ai cambiamenti climatici.

**62** Nei loro programmi di sviluppo rurale per il periodo 2014-2020 gli Stati membri avevano assegnato alle due misure forestali, a febbraio 2021, 4 166 milioni di euro (pari al 4,2 % dell'importo iscritto in bilancio per lo sviluppo rurale). Alla stessa data, gli Stati membri avevano utilizzato il 49 % di tale importo (cfr. [figura 13](#)). Ciò equivale al 3 % della spesa totale dell'UE per lo sviluppo rurale, limitandone il potenziale impatto. Inoltre, le somme iscritte in bilancio e spese per misure forestali si concentrano in pochi Stati membri. Tra il 2014 e il 2020 cinque di essi (Spagna, Portogallo, Regno Unito, Italia e Polonia) hanno utilizzato il 73 % dell'importo totale disponibile per la misura 8.

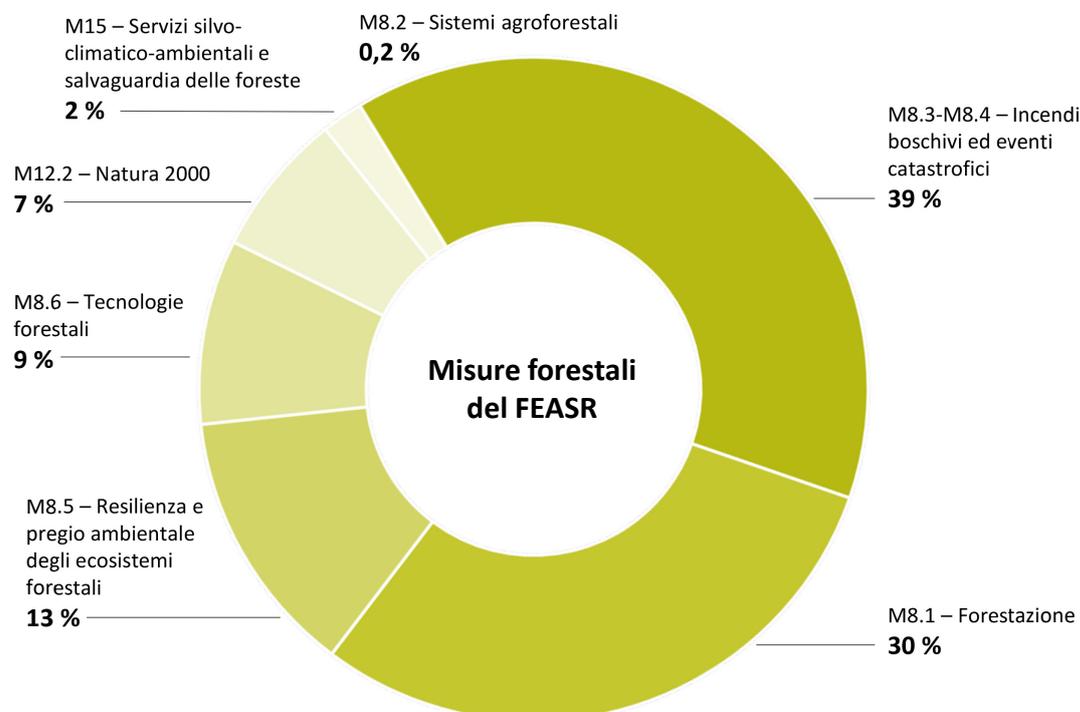
**Figura 13 – Misure forestali del FEASR: importi a bilancio e spesa effettiva (in milioni di euro)**



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base delle informazioni comunicate dagli Stati membri alla Commissione.

**63** Gli Stati membri dichiarano alla Commissione le spese per singola misura senza specificare gli importi per le diverse sottomisure. Nel questionario della Corte questa informazione è stata chiesta per le due misure forestali e per i pagamenti relativi a Natura 2000 (misura 12.2). Dalle risposte risulta che le sottomisure utilizzate più spesso sono state il sostegno alla prevenzione degli incendi boschivi e di altri eventi catastrofici e il sostegno all'imboschimento. Gli Stati membri si sono avvalsi in misura minore delle sottomisure a sostegno della biodiversità forestale (pagamenti relativi a Natura 2000, resilienza e pregio ambientale degli ecosistemi forestali, servizi silvo-ambientali e climatici e conservazione delle foreste) (cfr. [figura 14](#)).

**Figura 14 – Uso di varie misure forestali**



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base delle risposte degli Stati membri al questionario.

**64** Le autorità degli Stati membri hanno addotto vari motivi per spiegare perché i proprietari delle foreste non avessero richiesto il sostegno. Il motivo più comune erano l'iter burocratico e la complessità dei regimi. Anche la disponibilità di pagamenti diretti ha influenzato le decisioni di imboschimento, in quanto gli operatori hanno preferito continuare a praticare l'agricoltura per ottenere così pagamenti diretti. Le zone sottoposte a imboschimento possono ricevere pagamenti diretti durante il periodo di impegno, che dura fino a 12 anni. Infine, gli Stati membri hanno spiegato che le norme dell'UE finanziano solamente le spese effettive e i mancati guadagni in ragione del regime di sostegno, ma non prevedono ricompense per i benefici ambientali. Secondo alcuni, se si tenesse conto del pregio ambientale nel determinare i tassi di pagamento, la silvicoltura potrebbe diventare più attraente e contribuire a conseguire gli obiettivi dell'UE in materia di biodiversità e resilienza ai cambiamenti climatici.

## L'attuale sistema di monitoraggio non misura gli effetti delle misure forestali in termini di biodiversità e cambiamenti climatici

**65** I regolamenti prevedono un sistema comune di monitoraggio e valutazione per “*dimostrare i progressi e le realizzazioni della politica di sviluppo rurale e valutare l'impatto, l'efficacia, l'efficienza e la pertinenza dei relativi interventi*”<sup>39</sup>. Mediante il ricorso al sistema comune, gli Stati membri devono valutare e comunicare alla Commissione (nel 2017, nel 2019 e nella valutazione ex post) in che modo le misure del programma di sviluppo rurale abbiano sostenuto:

- 1) *il ripristino, la salvaguardia e la valorizzazione della biodiversità, anche nelle zone Natura 2000, nelle zone soggette a vincoli naturali o ad altri vincoli specifici e nell'agricoltura ad alto valore naturalistico, nonché dell'assetto paesaggistico dell'Europa;*
- 2) *la conservazione e il sequestro del carbonio nel settore agricolo e forestale.*

Gli Stati membri dovrebbero utilizzare indicatori e altri strumenti di valutazione (quali studi) per rispondere a questi interrogativi.

**66** Il sistema di monitoraggio utilizza tre diversi tipi di indicatori per misurare, rispettivamente, le realizzazioni, i risultati immediati e gli impatti a più lungo termine<sup>40</sup>. La **tabella 1** riassume gli indicatori rilevanti per monitorare il modo in cui le misure forestali contribuiscono alla biodiversità nonché alla mitigazione dei cambiamenti climatici e all'adattamento ai medesimi.

---

<sup>39</sup> Articoli 67-69 del regolamento (UE) n. 1305/2013.

<sup>40</sup> Allegato IV del regolamento di esecuzione (UE) n. 808/2014 della Commissione, del 17 luglio 2014, recante modalità di applicazione del regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) (GU L 227 del 31.7.2014, pag. 18).

**Tabella 1 – Indicatori per il monitoraggio delle misure forestali**

Obiettivi	Tipo di indicatore	Indicatori rilevanti per le misure forestali
Misure forestali	Realizzazione	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Spesa pubblica totale</li> <li>• Investimenti totali</li> <li>• Numero di azioni/operazioni sovvenzionate</li> <li>• Numero di aziende agricole/beneficiari che hanno fruito di un sostegno</li> <li>• Superficie totale</li> <li>• Numero di contratti sovvenzionati</li> </ul>
Obiettivi di sviluppo rurale: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Salvaguardare, ripristinare e valorizzare gli ecosistemi relativi all'agricoltura e alle foreste</li> <li>• Incentivare l'uso efficiente delle risorse e il passaggio a un'economia a basse emissioni di carbonio e resiliente al clima nel settore agroalimentare e forestale</li> </ul>	Risultato	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Percentuale di foreste oggetto di contratti di gestione a sostegno della biodiversità</li> <li>• Percentuale di foreste oggetto di contratti di gestione volti a migliorare la gestione delle risorse idriche</li> <li>• Percentuale di foreste oggetto di contratti di gestione volti a migliorare la gestione del suolo e/o a prevenire l'erosione del suolo</li> <li>• Percentuale di terreni agricoli e forestali oggetto di contratti di gestione che contribuiscono al sequestro o alla conservazione del carbonio</li> </ul>
Obiettivi della PAC: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Garantire la gestione sostenibile delle risorse naturali e l'azione per il clima</li> </ul>	Impatto	Nessuno degli indicatori misura la gestione sostenibile delle foreste o l'azione per il clima nelle foreste

Fonte: Corte dei conti europea.

**67** Gli indicatori di realizzazione relativi alle misure forestali mostrano quanto denaro viene speso, quante aziende ricevono sostegno e quale percentuale delle foreste contribuisce agli obiettivi ambientali e climatici. Gli indicatori di risultato non misurano i benefici dei progetti né il loro contributo alla biodiversità, alla mitigazione dei cambiamenti climatici e all'adattamento ai medesimi. Non esistono indicatori d'impatto per le foreste. Le proposte della Commissione per la PAC successiva al 2020 non apporterebbero cambiamenti significativi degli indicatori utilizzati per le misure forestali né dei loro benefici in termini di biodiversità e cambiamenti climatici. Per un'analisi delle proposte della Commissione si rimanda al parere della Corte del 2018<sup>41</sup>.

<sup>41</sup> Allegato I del [parere n. 7/2018 della Corte dei conti europea sulle proposte della Commissione di regolamenti concernenti la politica agricola comune per il periodo successivo al 2020](#).

**68** Gli Stati membri possono sviluppare autonomamente indicatori supplementari per misurare gli effetti dei propri programmi di sviluppo rurale (PSR) sulla biodiversità e sui cambiamenti climatici. Tra gli Stati membri e le regioni selezionati per questo audit, la Polonia e la Spagna (Castiglia-La Mancia) hanno incluso indicatori supplementari come si illustra di seguito (cfr. [riquadro 13](#)).

### **Riquadro 13 – Indicatori supplementari dei PSR per misurare gli impatti**

Il PSR polacco comprende un indicatore d’impatto per la quantità di biossido di carbonio assorbito (in CO<sub>2</sub> equivalenti).

La Castiglia-La Mancia applica numerosi indicatori per valutare il PSR, compresa la tendenza dell’indice degli uccelli nelle foreste, lo stoccaggio del carbonio nel patrimonio boschivo e la cattura del carbonio nei pozzi creati mediante imboscamento.

## Conclusioni e raccomandazioni

**69** Le foreste dell'UE assolvono una pluralità di funzioni utili a fini ambientali, economici e sociali. Le pratiche di gestione sostenibili sono essenziali per conservare la biodiversità e contrastare i cambiamenti climatici nelle foreste.

**70** Questo audit è stato incentrato sugli sforzi dell'UE volti a proteggere la biodiversità e contrastare i cambiamenti climatici nelle foreste del suo territorio. La Corte ha riscontrato che nei settori in cui l'UE è pienamente competente ad agire, la Commissione avrebbe potuto adottare misure più incisive per contribuire alla protezione delle foreste dell'UE.

**71** L'UE ha approvato le direttive Habitat e Uccelli e la Commissione ha adottato numerose strategie per ovviare alla scarsa biodiversità e al mediocre stato di conservazione delle foreste dell'UE. Nel contesto di queste strategie, il ruolo della Commissione in materia di biodiversità forestale è limitato alla definizione di valori-obiettivo non vincolanti e all'emanazione di orientamenti e raccomandazioni (cfr. paragrafi [25-28](#)). In molti dei siti Natura 2000 esaminati dalla Corte mancavano misure di conservazione specifiche per le aree forestali (cfr. paragrafi [29-32](#)).

**72** Il regolamento sul legno ha lo scopo di porre fine al disboscamento illegale nell'UE. La Corte ha riscontrato che la Commissione non ha analizzato la qualità dei controlli degli Stati membri sugli operatori nazionali, né ha passato al vaglio le loro definizioni di disboscamento illegale. Le carenze procedurali e la mancanza di controlli riducono la reale efficacia del regolamento sul legno (cfr. paragrafi [33-38](#)). Benché il telerilevamento offra un grande potenziale per il monitoraggio di grandi superfici con un buon rapporto tra costi ed efficacia, la Commissione non ne fa un uso sistematico (cfr. paragrafo [39](#)).

**73** Le foreste sono sempre più al centro delle politiche dell'UE in materia di cambiamenti climatici. La problematica dei cambiamenti climatici nelle foreste è presa in considerazione sia nella direttiva sulle energie rinnovabili sia nel regolamento sull'uso del suolo, il cambiamento di uso del suolo e la silvicoltura (cfr. paragrafi [40-44](#)). Per contro, tematiche quali l'adattamento delle foreste ai cambiamenti climatici e la fissazione di limiti ecologici per l'utilizzo delle foreste a fini energetici sono meno sviluppate. Gli sforzi volti a realizzare la bioeconomia e una strategia di adattamento al clima più chiara e mirata sono stati penalizzati dalla scarsità di conoscenze e informazioni (cfr. paragrafi [45-47](#)).

**74** L'UE eroga gli aiuti finanziari a favore della silvicoltura principalmente tramite il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR). Nella pratica, la spesa per le misure forestali ammonta al 3 % dell'intera spesa per lo sviluppo rurale. Una delle condizioni per ricevere i finanziamenti del FEASR è che le aziende di dimensioni superiori a quelle stabilite da ciascuno Stato membro abbiano un piano di gestione forestale o uno strumento equivalente che sia conforme alla gestione sostenibile delle foreste. La Corte ha constatato che l'esistenza di un piano di gestione forestale offre scarse garanzie che i finanziamenti per lo sviluppo rurale siano destinati ad attività sostenibili sotto il profilo ambientale (cfr. paragrafi [49-54](#)). Le misure di sviluppo rurale hanno un impatto modesto sulla biodiversità nelle foreste e sulla loro resilienza ai cambiamenti climatici in parte a causa della scarsa spesa a favore delle foreste e delle debolezze nella definizione delle misure. Le proposte legislative per la politica agricola comune dopo il 2020 lasciano agli Stati membri maggiore flessibilità nella definizione dei regimi di sostegno per la silvicoltura (cfr. paragrafi [55-64](#)). La Corte ha concluso che il sistema comune di monitoraggio dell'UE non misura gli effetti delle misure forestali in termini di biodiversità e cambiamenti climatici (cfr. paragrafi [65-68](#)).

### **Raccomandazione 1 – Migliorare il contributo alla biodiversità e contrastare i cambiamenti climatici nelle foreste**

---

La Commissione dovrebbe redigere e attuare un piano d'azione per:

- a) verificare l'adozione e l'applicazione delle misure di conservazione delle foreste all'interno dell'UE;
- b) raccogliere e divulgare tra gli Stati membri conoscenze su come adattare le foreste ai cambiamenti climatici, in linea con la nuova strategia di adattamento dell'UE.

**Termine di attuazione: 2023**

## Raccomandazione 2 – Rafforzare la lotta contro il disboscamento illegale

---

La Commissione dovrebbe:

- a) vagliare la possibilità di formulare proposte legislative allo scopo di rafforzare l'analisi che effettua sui controlli degli Stati membri riguardanti il regolamento sul legno;
- b) estendere l'uso che essa fa dell'intelligence geospaziale, e promuoverlo presso gli Stati membri, anche per quanto concerne le tecniche di telerilevamento, per assicurare meglio il rispetto degli obblighi UE in materia di gestione forestale e disboscamento illegale.

**Termine di attuazione: 2023**

## Raccomandazione 3 – Concentrare maggiormente sulla biodiversità e sulla lotta ai cambiamenti climatici le misure forestali adottate nell'ambito dello sviluppo rurale

---

La Commissione dovrebbe provvedere affinché:

- a) le azioni forestali finanziate siano attuate in conformità della gestione sostenibile delle foreste;
- b) possa disporre delle informazioni pertinenti che le consentano di valutare il contributo delle misure forestali finanziate dall'UE alla biodiversità, alla mitigazione dei cambiamenti climatici e all'adattamento ai medesimi nelle foreste.

**Termine di attuazione: 2023**

La presente relazione è stata adottata dalla Sezione I, presieduta da Samo Jereb, Membro della Corte, a Lussemburgo il 14 luglio 2021.

*Per la Corte dei conti europea*

Klaus-Heiner Lehne  
*Presidente*

## Abbreviazioni e acronimi

**FEASR:** Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale

**LULUCF:** uso del suolo, cambiamento dell'uso del suolo e silvicoltura

**PAC:** politica agricola comune

**PSR:** programma di sviluppo rurale

**UNFCCC:** convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici

## Glossario

**Bioeconomia:** l'economia basata sull'uso delle risorse biologiche, di origine sia terrestre che marina, per una serie di prodotti, compresi gli alimenti e i mangimi, i materiali e l'energia. Per una definizione più completa di questo termine si rimanda alla [strategia dell'UE per la bioeconomia](#).

**Controllo dell'adeguatezza:** valutazione volta a individuare eventuali sovrapposizioni, lacune, incongruenze o misure obsolete nel quadro normativo per un settore d'intervento.

**Convenzione delle Nazioni Unite sulla diversità biologica:** trattato multilaterale sulla conservazione della biodiversità, l'uso sostenibile dei suoi elementi e la ripartizione giusta ed equa dei vantaggi derivanti dallo sfruttamento delle risorse genetiche.

**Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici:** trattato internazionale volto a prevenire "pericolose" ingerenze antropiche nel sistema climatico.

**Dovuta diligenza:** un esercizio di gestione dei rischi volto a ridurre al minimo il rischio di commercializzare nell'UE legname prodotto illegalmente. La dovuta diligenza consiste in misure e procedure che forniscono accesso a tutte le informazioni pertinenti, in procedure di valutazione del rischio nonché in misure e procedure adeguate e proporzionate per attenuare il rischio fino a un livello trascurabile.

**Fondo di coesione:** fondo dell'UE per la riduzione delle disparità economiche e sociali nell'UE attraverso il finanziamento degli investimenti negli Stati membri il cui reddito nazionale lordo per abitante è inferiore al 90 % della media dell'UE.

**Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale:** fondo dell'UE che finanzia il contributo dell'Unione ai programmi di sviluppo rurale.

**Fondo europeo di sviluppo regionale:** fondo dell'UE che rafforza la coesione economica e sociale nell'UE finanziando investimenti che riducono gli squilibri tra regioni.

**Forest Europe:** denominazione abbreviata della conferenza ministeriale sulla protezione delle foreste in Europa, una struttura per il dialogo e la cooperazione a carattere intergovernativo sulle politiche forestali tra 46 paesi europei e l'UE.

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

**Orizzonte 2020:** programma di ricerca e innovazione dell'UE per il periodo 2014-2020. Nel gennaio 2021 gli è succeduto Orizzonte Europa per il periodo 2021-2027.

**Osservazione terrestre:** la raccolta di informazioni sui sistemi fisici, chimici e biologici del pianeta Terra mediante tecnologie di telerilevamento, di solito per mezzo di satelliti dotati di dispositivi di rilevamento di immagini.

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

**Politica agricola comune:** la politica unificata dell'UE in materia agricola, che prevede sussidi e diverse altre misure per garantire la sicurezza alimentare, offrire un tenore di vita equo agli agricoltori dell'UE, promuovere lo sviluppo rurale e proteggere l'ambiente.

**Pozzo di assorbimento del carbonio:** una foresta, un oceano o un altro ambiente naturale considerato in funzione della sua capacità di assorbire il biossido di carbonio dall'atmosfera.

**Procedura d'infrazione:** procedura con cui la Commissione intenta un'azione legale nei confronti di uno Stato membro dell'UE che non ottempera agli obblighi sanciti dal diritto dell'UE.

**Programma di sviluppo rurale:** insieme di obiettivi e azioni pluriennali nazionali o regionali, approvato dalla Commissione, per l'attuazione della politica di sviluppo rurale dell'UE.

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

**Quadro finanziario pluriennale:** piano di spesa dell'UE che fissa priorità (in base agli obiettivi strategici) e massimali di spesa, in genere per sette anni. Ponendo un limite a ciascuna categoria di spesa, esso costituisce la struttura entro la quale sono fissati i bilanci annuali dell'UE. L'attuale QFP riguarda il periodo 2021-2027.

**Servizi ecosistemici:** i vantaggi diretti e indiretti che la popolazione trae dagli ecosistemi; tali vantaggi possono essere di natura economica, ambientale e sociale.

**Strumento di finanziamento del capitale naturale della BEI:** strumento finanziario istituito dalla Commissione europea e dalla BEI per fornire prestiti e sostegno tecnico a progetti verosimilmente in grado di esercitare un impatto positivo sulla biodiversità e/o sull'adattamento ai cambiamenti climatici.

**Uso del suolo, cambiamento dell'uso del suolo e silvicoltura:** settore dell'inventario dei gas a effetto serra che riguarda le emissioni e gli assorbimenti dei gas a effetto serra risultanti da attività dirette, di origine antropica, di uso del suolo, cambiamento di uso del suolo e silvicoltura.

## Risposte della Commissione

<https://www.eca.europa.eu/it/Pages/DocItem.aspx?did=59368>

## Cronologia

<https://www.eca.europa.eu/it/Pages/DocItem.aspx?did=59368>

## Équipe di audit

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

Il presente controllo di gestione è stato espletato dalla Sezione di audit I, presieduta da Samo Jereb, Membro della Corte. L'audit è stato diretto da João Figueiredo, Membro della Corte, coadiuvato da Paula Betencourt, capo di Gabinetto, e Quirino Mealha, attaché di Gabinetto; Robert Markus, primo manager; Maria Eulàlia Reverté i Casas, capoincarico; Päivi Piki, vice capoincarico; Grzegorz Grajdura, Alexandru Ilie e Joachim Otto, auditor. Thomas Everett ha prestato assistenza linguistica e Marika Meisenzahl ha fornito assistenza grafica.

**In memoria di João Figueiredo, 1955-2021**



## DIRITTI D'AUTORE

© Unione europea, 2021.

La politica di riutilizzo della Corte dei conti europea è stabilita dalla [decisione della Corte n. 6-2019](#) sulla politica di apertura dei dati e sul riutilizzo dei documenti.

Salvo indicazione contraria (ad esempio, in singoli avvisi sui diritti d'autore), il contenuto dei documenti della Corte di proprietà dell'UE è soggetto a licenza [Creative Commons Attribuzione 4.0 Internazionale \(CC BY 4.0\)](#). Ciò significa che ne è consentito il riutilizzo, a condizione che la fonte sia citata in maniera appropriata e che le modifiche siano indicate. Qualora il contenuto suddetto venga riutilizzato, il significato o il messaggio originari non devono essere distorti. La Corte dei conti europea non è responsabile delle eventuali conseguenze derivanti dal riutilizzo del proprio materiale.

È necessario chiedere un'ulteriore autorizzazione se un contenuto specifico permette di identificare privati cittadini, ad esempio nelle foto che ritraggono personale della Corte, o include lavori di terzi. Qualora venga concessa, questa autorizzazione annulla e sostituisce quella generale sopra menzionata e indica chiaramente ogni eventuale restrizione dell'uso.

Per utilizzare o riprodurre contenuti non di proprietà dell'UE, può essere necessario richiedere un'autorizzazione direttamente ai titolari dei diritti:

Riquadro 1 – L'uso del logo, compreso il cerchio cromatico, e delle icone degli obiettivi di sviluppo sostenibile da parte di un soggetto non implica l'approvazione, da parte delle Nazioni Unite, del soggetto stesso, dei suoi prodotti o servizi, o delle attività da questi pianificate.

Il software o i documenti coperti da diritti di proprietà industriale, come brevetti, marchi, disegni e modelli, loghi e nomi registrati, sono esclusi dalla politica di riutilizzo della Corte e non possono essere concessi in licenza.

I siti Internet istituzionali dell'Unione europea, nell'ambito del dominio europa.eu, contengono link verso siti di terzi. Poiché esulano dal controllo della Corte, si consiglia di prender atto delle relative informative sulla privacy e sui diritti d'autore.

### Uso del logo della Corte dei conti europea

Il logo della Corte dei conti europea non deve essere usato senza previo consenso della stessa.

PDF	ISBN 978-92-847-6823-3	1977-5709	doi:10.2865/669	QJ-AB-21-023-IT-N
HTML	ISBN 978-92-847-6797-7	1977-5709	doi:10.2865/54204	QJ-AB-21-023-IT-Q

Le foreste dell'UE assolvono una pluralità di funzioni utili a fini ambientali, economici e sociali. Sebbene negli ultimi trent'anni sia aumentata la superficie da queste ricoperta, il loro stato di conservazione sta peggiorando. Le pratiche di gestione sostenibili sono essenziali per conservare la biodiversità e contrastare i cambiamenti climatici nelle foreste. La Corte ha riscontrato che nei settori in cui l'UE è pienamente competente ad agire, la Commissione avrebbe potuto adottare misure più incisive per contribuire alla protezione delle foreste dell'UE. La Corte raccomanda alla Commissione di migliorare questo contributo, rafforzare la lotta contro il disboscamento illegale e concentrare maggiormente sulla biodiversità e sulla lotta ai cambiamenti climatici le misure forestali adottate nell'ambito dello sviluppo rurale.

Relazione speciale della Corte dei conti europea presentata in virtù dell'articolo 287, paragrafo 4, secondo comma, del TFUE.



CORTE  
DEI CONTI  
EUROPEA



Ufficio delle pubblicazioni  
dell'Unione europea

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

Tel. +352 4398-1

Modulo di contatto: [eca.europa.eu/it/Pages/ContactForm.aspx](https://eca.europa.eu/it/Pages/ContactForm.aspx)

Sito Internet: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)

Twitter: @EUAuditors