

I

(Comunicazioni)

CORTE DEI CONTI

RELAZIONE SPECIALE N. 6/2006

**sugli aspetti ambientali della cooperazione allo sviluppo della
Commissione, corredata delle risposte della Commissione***(presentata in virtù dell'articolo 248, paragrafo 4, secondo comma, del trattato CE)*

(2006/C 235/01)

INDICE

	Paragrafi	Pagina
ABBREVIAZIONI E TERMINOLOGIA		3
SINTESI	I-VI	4
INTRODUZIONE	1-7	5
Contesto	1-3	5
Ambito e metodo dell'audit	4-7	5
LA STRATEGIA ADOTTATA DALLA COMMISSIONE IN MERITO AGLI ASPETTI AMBIEN- TALI DELL'AIUTO ALLO SVILUPPO	8-27	6
Introduzione	8	6
È necessaria una strategia ambientale chiara e globale	9-13	6
Non sono state ancora adottate misure di gestione adeguate per attuare la strategia di inte- grazione dell'ambiente della Commissione e valutare l'impatto ambientale dell'aiuto allo sviluppo	14-27	8
Meccanismi di supervisione dell'attuazione della strategia di integrazione dell'am- biente	15-17	8
Rafforzare la capacità della Commissione di attuare la strategia di integrazione del- l'ambiente	18-23	8
Sistemi di valutazione dei risultati ambientali dell'aiuto allo sviluppo erogato dalla Commissione	24-27	9
UNA VALUTAZIONE DELL'EFFICACIA DELL'INTEGRAZIONE DELL'AMBIENTE DA PARTE DELLA COMMISSIONE	28-46	10
Introduzione	28	10
Sono stati compiuti progressi nel 2005 per quanto riguarda l'analisi ambientale dei paesi in via di sviluppo per i nuovi documenti strategici nazionali, benché non sia ancora pos- sibile valutarne l'impatto	29-35	10
Sono stati compiuti pochi sforzi per integrare l'ambiente nei programmi di sostegno al bilancio	36-38	11
Le procedure di integrazione dell'ambiente a livello dei progetti non sono state applicate in modo sufficientemente sistematico	39-46	12
UNA VALUTAZIONE DELL'EFFICACIA DEI PROGETTI AMBIENTALI E DEI FATTORI CHE LA INFLUENZANO	47-81	13
Introduzione	47	13
Valutazione dell'efficacia dei progetti	48-56	13

	<i>Paragrafi</i>	<i>Pagina</i>
Analisi dei fattori che hanno condizionato l'efficacia dei progetti ambientali	57-81	15
Progetti troppo ambiziosi	58-63	16
Ritardi nella preparazione e nell'attuazione dei progetti	64-67	16
Progressi limitati nel rafforzamento delle capacità istituzionali	68-70	17
Le comunità locali devono prestare maggiore attenzione all'uso sostenibile delle risorse naturali	71-72	18
Impatto insufficiente dei progetti sul quadro strategico e normativo	73-77	18
Un approccio irrealistico alla sostenibilità finanziaria	78-81	19
CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI	82-101	20
Conclusioni	82-86	20
Raccomandazioni	87-101	20
Definizione di una strategia ambientale globale e seguito dato alla sua attuazione	87-93	20
Miglioramento dell'efficacia dell'integrazione dell'ambiente	94-97	21
Miglioramento dell'efficacia dei progetti ambientali	98-101	21
ALLEGATO I — Comitato per l'assistenza allo sviluppo dell'OCSE — classificazione dei progetti		22
ALLEGATO II — Progetti ambientali esaminati e valutazione della loro efficacia		23
ALLEGATO III — Quadro generale dell'efficacia dei progetti		28
Risposte della Commissione		31

ABBREVIAZIONI E TERMINOLOGIA

AAM	Accordi ambientali multilaterali
ACP	Paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico firmatari dell'accordo di Cotonou
ALA	Paesi in via di sviluppo dell'America latina e dell'Asia
CAS/OCSE	Comitato dell'OCSE per l'aiuto allo sviluppo
CEP	Country Environment Profile (Profilo ambientale nazionale)
DFID	British Department for International Development (Dipartimento britannico per lo sviluppo internazionale)
DG DEV	Direzione generale dello Sviluppo
DG ENV	Direzione generale dell'Ambiente
DG Relex	Direzione generale delle Relazioni esterne
DSN	Documenti strategici nazionali
DWNP	Department of Wildlife and National Parks (Dipartimento per la natura e i parchi nazionali)
ECOFAC	Ecosistemi forestali dell'Africa centrale
EuropeAid	Ufficio di cooperazione EuropeAid
FAO	Food and Agriculture Organisation (Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura)
GEF	Global Environment Facility (Fondo globale per l'ambiente)
iQSG	Interservice Quality Support Group
KfW	German Kreditanstalt für Wiederaufbau
MEDA	Misure per il sostegno delle riforme economiche e sociali nei paesi terzi mediterranei
NRPP	Natural Resources Policy Programme (Programma «Politica delle risorse naturali»)
OCSE	Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico
oQSG	Office Quality Support Group (Gruppo di sostegno alla qualità nelle funzioni di ufficio)
OSM	Obiettivi di sviluppo del Millennio
PEP	Poverty and Environment Partnership (Partenariato per l'ambiente e la povertà)
PNUS	Programma delle Nazioni unite per lo sviluppo
PRSP	Poverty Reduction Strategy Papers (Documenti strategici sulla riduzione della povertà)
UNEP	United Nations Environment Programme (Programma ambientale delle Nazioni Unite)
VAS	Valutazione ambientale strategica
VIA	Valutazione di impatto ambientale
VMSS	Vertice mondiale sullo sviluppo sostenibile
WWF	World Wildlife Fund (Fondo mondiale per la natura)

SINTESI

I. La protezione dell'ambiente è fondamentale nella promozione dello sviluppo sostenibile. Il trattato stabilisce che la tutela dell'ambiente debba essere integrata nella definizione e nell'attuazione di tutte le politiche e azioni comunitarie, compresi gli aiuti esterni della Comunità. Più in generale, l'ambiente è diventato un elemento chiave dell'agenda dello sviluppo internazionale, e la sostenibilità dell'ambiente è uno degli obiettivi di sviluppo del Millennio (cfr. paragrafi 1-3).

II. La Corte dei conti europea, pertanto, ha svolto nel 2005 un audit della gestione, da parte della Commissione, degli aspetti ambientali dell'aiuto allo sviluppo. L'audit ha esaminato se la Commissione disponesse di una strategia globale per trattare gli aspetti ambientali della cooperazione allo sviluppo, se avesse preso le disposizioni adeguate a livello di gestione per attuare tale strategia, in che misura l'ambiente fosse stato integrato nei suoi programmi e progetti di sviluppo e quali fossero i risultati dei suoi progetti ambientali. Oltre all'esame dei sistemi in essere a livello centrale e presso le delegazioni della Commissione, l'audit ha riguardato il controllo di 65 progetti ambientali (valore totale: 560 milioni di euro) e di 43 programmi e progetti il cui obiettivo principale non era l'ambiente (valore totale: 1 073 milioni di euro) attuati in 16 paesi (cfr. paragrafi 4-7).

III. La Commissione deve definire una strategia globale chiara riguardo agli aspetti ambientali dell'aiuto allo sviluppo. Benché dal 2001 esista una strategia sulla necessità di integrare l'ambiente nella cooperazione allo sviluppo, l'approccio relativo al finanziamento di programmi e progetti nel settore dell'ambiente e delle risorse naturali non è stato trattato in modo chiaro. La nuova politica di sviluppo firmata nel dicembre 2005 costituisce una base solida per stabilire una strategia globale (paragrafi 9-12). Il piano di azione della Commissione per l'attuazione della strategia di integrazione dell'ambiente nelle sue politiche («*mainstreaming*») non è stato seguito né coordinato in modo sistematico dalle tre direzioni generali direttamente interessate. Di conseguenza, le misure pianificate sono state in genere attuate con un certo ritardo o non lo sono state affatto (paragrafi 15-17). La Commissione non ha analizzato adeguatamente le conseguenze di tale strategia di integrazione a livello del personale. La Commissione si è affidata ad un *help-desk* «Ambiente» tenuto da esperti esterni incaricati di assistere il personale della Commissione, che però non è stato operativo da metà 2002 a metà 2004. Il manuale sull'integrazione dell'ambiente, che avrebbe dovuto essere introdotto nel 2003, non era stato ancora ultimato alla fine del 2005, benché fosse importante sia per definire le procedure di integrazione dell'ambiente che il personale della Commissione avrebbe dovuto seguire, sia come supporto fondamentale per la formazione. I corsi di formazione non erano obbligatori per i funzionari responsabili, benché ciò fosse previsto, e il numero dei partecipanti era spesso ridotto (cfr. paragrafi 18-23). I sistemi di *reporting*, monitoraggio e valutazione degli aspetti ambientali della cooperazione allo sviluppo della Commissione devono essere ulteriormente rafforzati, per consentire una migliore valutazione dei risultati in questo settore (cfr. paragrafi 24-28).

IV. Dal 2001, la Commissione ha realizzato solo progressi limitati per quanto riguarda l'integrazione dell'ambiente nella cooperazione allo sviluppo. I documenti strategici nazionali (DSN) elaborati dalla Commissione in collaborazione con i paesi beneficiari, relativi agli aiuti concessi dalla Commissione a questi ultimi nel periodo 2001-2006, non hanno tenuto sufficientemente conto delle questioni ambientali. Nel preparare la nuova generazione di DSN (2007-2013), la Commissione ha adottato un approccio molto più sistematico: per analizzare le questioni ambientali nei paesi beneficiari ha elaborato profili ambientali nazionali (CEP), anche se è troppo presto per valutare in che misura questa analisi influenzerà i DSN (paragrafi 29-35). Nonostante l'importanza crescente del sostegno al bilancio in quanto forma di aiuto allo sviluppo, la Commissione non ha fatto molto per l'integrazione dell'ambiente in questa area (paragrafi 36-38). È mancato un sistema coerente di selezione dei nuovi progetti in base a considerazioni di carattere ambientale. La Commissione non dispone di un inventario delle valutazioni di impatto ambientale (VIA) effettuate su progetti di sviluppo ed è stato documentato che tali valutazioni non erano sempre state svolte laddove avrebbero dovuto esserlo. È necessario, inoltre, stabilire procedure per garantire l'attuazione delle raccomandazioni formulate nelle VIA (cfr. paragrafi 39-46).

V. Quasi tutti i progetti ambientali esaminati erano adattati ai bisogni dei paesi beneficiari e spesso rispondevano anche ai bisogni generali connessi alla conservazione, in particolare quella delle foreste e della biodiversità. Le realizzazioni dei progetti e i risultati ottenuti non hanno sempre raggiunto i loro obiettivi. Inoltre, l'approccio dei progetti ha difficoltà intrinseche a produrre un impatto significativo e garantire la sostenibilità finanziaria (paragrafi 47-56). Alcuni fattori, in particolare, hanno influenzato l'efficacia dei progetti: una concezione troppo ambiziosa, ritardi nella loro preparazione e attuazione, progressi limitati nel rafforzamento delle capacità istituzionali, difficoltà nel rispondere ai bisogni di sviluppo delle comunità locali nel rispetto degli obiettivi di conservazione, un impatto insufficiente sul quadro strategico e giuridico e obiettivi irrealistici in materia di sostenibilità finanziaria dei progetti dopo la fine del finanziamento (cfr. paragrafi 57-81).

VI. Raccomandazioni particolareggiate su come definire una strategia ambientale globale e sorvegliarne l'attuazione, nonché sul modo per rendere più efficaci sia l'integrazione dell'ambiente che i progetti ambientali sono formulate nei paragrafi 88-101.

INTRODUZIONE

Contesto

1. A partire dalla Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente umano, tenuta a Stoccolma nel 1972, il problema dell'ambiente e di come garantire uno sviluppo sostenibile sono diventati temi di preoccupazione internazionale. La Conferenza delle Nazioni unite sull'ambiente e lo sviluppo, organizzata a Rio de Janeiro nel 1992, ha attribuito maggiore importanza all'ambiente e allo sviluppo sostenibile ed ha portato alla conclusione di tre accordi ambientali multilaterali (AAM): la convenzione sul cambiamento climatico, la convenzione sulla diversità biologica e la convenzione sulla lotta contro la desertificazione. Benché nella seconda metà degli anni Novanta l'agenda per lo sviluppo si sia rifocalizzata in una certa misura su questioni legate alla riduzione della povertà, la sostenibilità ambientale è stata inclusa tra gli otto obiettivi di sviluppo del Millennio (OSM) fissati nel 2000 al vertice delle Nazioni Unite per il Millennio. Il vertice mondiale sullo sviluppo sostenibile (VMSS), tenuto a Johannesburg nel 2002, ha cercato di affrontare i problemi relativi sia all'ambiente, sia alla povertà.

2. Esistono, essenzialmente, due tipi di intervento tramite i quali la comunità dei donatori ha cercato di affrontare gli aspetti ambientali della cooperazione allo sviluppo:

- a) il finanziamento di programmi e progetti il cui obiettivo principale è il miglioramento delle condizioni ambientali;
- b) l'integrazione della dimensione ambientale in tutti gli altri tipi di programmi e progetti di sviluppo (comunemente definita *mainstreaming* dell'ambiente). Negli ultimi anni la comunità dei donatori, compresa la Commissione europea, ha prestatato un'attenzione crescente a tale approccio.

3. L'attenzione riservata dalla Commissione all'integrazione dell'ambiente nel quadro dello sviluppo dovrebbe essere vista non solo in termini di un maggiore riconoscimento, da parte dei donatori, dell'importanza di tale approccio, ma anche nel contesto del più ampio quadro normativo e strategico dell'Unione europea. Pertanto, l'articolo 6 del trattato che istituisce la Comunità europea, modificato nel 1997 dal trattato di Amsterdam, stabilisce che «le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni comunitarie..., in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile». Nel giugno 1998, il Consiglio europeo di Cardiff ha sottolineato l'importanza di integrare la protezione dell'ambiente e lo sviluppo sostenibile nelle politiche comunitarie importanti gestite dalla Commissione, tra cui l'aiuto allo sviluppo, invitandola ad elaborare strategie appropriate. La politica di sviluppo della Comunità europea, adottata nel 2000, includeva

l'ambiente come «tema trasversale». Il consenso su una politica di sviluppo raggiunto dalla Commissione europea, dagli Stati membri e dal Parlamento europeo nel dicembre 2005 non solo ha mantenuto l'ambiente come «tema trasversale», ma ne ha fatto, insieme alle risorse naturali, uno dei nove settori prioritari su cui concentrare il finanziamento.

Ambito e metodo dell'audit

4. Tenuto conto del ruolo chiave dell'ambiente, uno dei tre pilastri dello sviluppo sostenibile, e della sua importanza, quale uno degli obiettivi di sviluppo del Millennio (OSM), la Corte dei conti europea ha svolto nel 2005 un audit sulla gestione, da parte della Commissione europea, degli aspetti ambientali della cooperazione allo sviluppo con i paesi in via di sviluppo dell'Asia e dell'America latina, con i paesi mediterranei del Sud e con il gruppo dei paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico. Più in particolare, l'audit si è concentrato sulle seguenti questioni principali ⁽¹⁾:

- a) la Commissione dispone di una strategia globale integrata per affrontare gli aspetti ambientali della cooperazione allo sviluppo e ha adottato misure di gestione adeguate che le permettano di attuare tale strategia e valutare i risultati ambientali dell'aiuto allo sviluppo?
- b) la Commissione ha integrato in modo efficace l'ambiente in tutte le componenti della sua cooperazione allo sviluppo?
- c) i programmi e progetti ambientali finanziati dalla Commissione si sono rivelati efficaci?

5. Il termine «ambiente» non è facile da definire. Ai fini del presente audit, l'ambiente è stato inteso in primo luogo nel senso relativamente ristretto definito dal comitato per gli aiuti allo sviluppo (CAS) dell'OCSE ai fini della classificazione dei progetti (cfr. *allegato I*). Inoltre, l'audit ha preso in considerazione anche i settori delle risorse naturali (silvicoltura, acqua, pesca), concentrandosi su uno di essi, ovvero la silvicoltura ⁽²⁾. La *tabella* sottostante

⁽¹⁾ Al momento di affrontare queste questioni fondamentali, l'audit ha tenuto conto delle linee guida sull'audit ambientale elaborate dall'Organizzazione internazionale delle istituzioni superiori di controllo (INTOSAI).

⁽²⁾ La ragione principale per cui l'audit si è concentrato sulla silvicoltura è il fatto che la Commissione ha una linea di bilancio specifica per le foreste tropicali e altre foreste (cfr. paragrafo 10). Benché nel 2004 sia stato creato un apposito Fondo per l'acqua ACP-UE, questo è ancora in una fase iniziale di attuazione.

presenta gli impegni per i programmi e i progetti contratti in questi settori nel 2003 e nel 2004:

Tabella

Impegni di bilancio 2003-2004 per il settore dell'ambiente e delle risorse naturali

Area	Impegni 2003-2004 (FES e bilancio generale dell'UE) (in milioni di euro)	Impegni in % dell'aiuto totale della Commissione nel 2003-2004
Protezione dell'ambiente in generale	279	1,8 %
Distribuzione e igienizzazione dell'acqua	679	4,3 %
Silvicoltura	42	0,3 %
Pesca	70	0,4 %
Totale	1 070	6,8 %

Fonte: Commissione europea.

6. Il lavoro di audit è stato svolto presso la sede della Commissione, in particolare presso l'ufficio di cooperazione EuropeAid (EuropeAid), la direzione generale dello Sviluppo (DG DEV), la direzione generale delle Relazioni esterne (DG RELEX) e la direzione generale dell'Ambiente (DG ENV), allo scopo di individuare e valutare i sistemi posti in essere per gestire gli aspetti ambientali della cooperazione allo sviluppo. Sono state effettuate missioni in loco in Botswana, Brasile, nella regione dell'America centrale, in Cina, Congo, Gabon, Indonesia, Mali, Mauritius, Marocco, nella regione del Pacifico ed in Tanzania. Nel corso di tali missioni, la Corte ha controllato 65 progetti ambientali, per i quali sono stati impegnati, nel periodo 1995-2005, un totale di 560 milioni di euro, al fine di valutarne l'efficacia. In aggiunta, ha esaminato altri 43 programmi e progetti di sviluppo (impegni totali: 1 073 milioni di euro), il cui obiettivo principale non era il sostegno all'ambiente, al fine di valutare in che misura gli aspetti ambientali fossero stati integrati in tali interventi.

7. Sono state inoltre organizzate riunioni con la Banca mondiale, il programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo (PNUS), il Dipartimento britannico per lo sviluppo internazionale (DFID) e l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE), che hanno reso possibile un confronto con l'approccio adottato dalla Commissione nella gestione degli aspetti ambientali della cooperazione allo sviluppo. Inoltre, sono state organizzate riunioni con due delle principali ONG attive nel settore dell'ambiente, il WWF (Fondo mondiale per la natura — Ufficio politico europeo) e l'Istituto internazionale per l'ambiente e lo sviluppo.

LA STRATEGIA ADOTTATA DALLA COMMISSIONE IN MERITO AGLI ASPETTI AMBIENTALI DELL'AIUTO ALLO SVILUPPO

Introduzione

8. L'audit mirava a stabilire:

a) se la Commissione avesse adottato una strategia globale integrata in relazione agli aspetti ambientali della cooperazione allo sviluppo, che tenesse conto sia del finanziamento dei programmi e dei progetti ambientali sia dell'integrazione dell'ambiente in altri programmi e progetti di sviluppo;

b) se la Commissione avesse costituito i sistemi di gestione in grado di assicurare l'attuazione e il monitoraggio di questa strategia e di valutare i risultati ambientali degli aiuti.

È necessaria una strategia ambientale chiara e globale

9. La protezione dell'ambiente è uno dei tre pilastri dello sviluppo sostenibile ⁽¹⁾, pertanto dovrebbe essere un elemento essenziale degli obiettivi di sviluppo ⁽²⁾. La politica di sviluppo della Comunità europea adottata nel novembre 2000, il cui obiettivo principale era la riduzione della povertà, ha cercato di affrontare la questione ambientale facendone uno dei tanti «temi trasversali» da integrare in tutti i programmi e progetti di sviluppo. Essa non ha incluso, però, l'ambiente tra i sei settori prioritari su cui concentrare il finanziamento dei programmi e dei progetti di aiuto.

Riquadro 1

Dichiarazione congiunta del Consiglio e della Commissione, del 10 novembre 2000, sulla politica di sviluppo della Comunità europea

Obiettivo principale: riduzione della povertà

Settori prioritari di cooperazione:

- 1) Commercio e sviluppo
- 2) Integrazione e cooperazione regionali
- 3) Sostegno delle politiche macroeconomiche e promozione di un accesso equo ai servizi sociali
- 4) Trasporti
- 5) Sicurezza alimentare e sviluppo rurale sostenibile
- 6) Rafforzamento delle capacità istituzionali

Principali temi trasversali:

Diritti dell'uomo, **ambiente**, parità tra uomo e donna, buon governo

⁽¹⁾ Gli altri due pilastri sono il benessere economico e lo sviluppo sociale. La definizione più diffusa di sviluppo sostenibile è quella proposta nel 1987 dal rapporto Brundtland sull'ambiente e lo sviluppo, che lo ha descritto come lo sviluppo in grado di soddisfare le necessità delle attuali generazioni senza compromettere la capacità delle future generazioni di soddisfare le proprie.

⁽²⁾ L'articolo 177 del trattato CE include lo sviluppo sostenibile tra gli obiettivi della cooperazione allo sviluppo.

10. La politica di sviluppo, nel seguire un approccio focalizzato in gran parte sull'integrazione dell'ambiente, non ha tenuto sufficientemente conto del fatto che i quadri di cooperazione regionale esistenti con i paesi ACP ⁽¹⁾, dell'Asia e dell'America latina (ALA) ⁽²⁾ e del Mediterraneo (MEDA) ⁽³⁾ prevedevano la possibilità di finanziamenti consistenti di programmi e progetti nel settore dell'ambiente e in quello più vasto delle risorse naturali. In effetti, le linee di bilancio destinate al sostegno finanziario e tecnico delle regioni ALA e MEDA riservavano alla tutela dell'ambiente e delle risorse naturali il 10 % delle risorse finanziarie. Allo stesso tempo, benché non riguardasse la politica di sviluppo, un regolamento specifico relativo alla conservazione e alla gestione delle foreste destinava a tal fine 249 milioni di euro per il periodo 2000-2006 ⁽⁴⁾.

11. La mancanza di una coerenza d'insieme tra, da un lato, l'approccio della politica di sviluppo all'ambiente e, dall'altro, l'approccio previsto nei quadri giuridici della cooperazione allo sviluppo sottolineava la necessità di una strategia globale integrata sugli aspetti ambientali della cooperazione allo sviluppo. Il principale documento strategico elaborato dalla Commissione sugli aspetti ambientali della cooperazione allo sviluppo è il documento di lavoro dei servizi della Commissione «*Integrating the Environment into EC Economic and Development Cooperation — A Comprehensive Strategy*» (Integrare l'ambiente nella cooperazione economica e nella cooperazione allo sviluppo della Comunità — Una strategia globale), dell'aprile 2001. Tale documento sottolinea l'importanza dell'ambiente per lo sviluppo sostenibile, evidenzia come la dimensione ambientale possa essere integrata nella politica generale di sviluppo della Comunità europea e individua le azioni necessarie per attuare la strategia. Tuttavia, non costituisce una strategia ambientale globale simile a quella adottata da vari altri donatori, che affrontano chiaramente non solo l'integrazione dell'ambiente, ma anche il finanziamento di programmi e progetti ambientali. Alcune delle questioni fondamentali che una simile strategia dovrebbe affrontare sono illustrate nel riquadro 2.

⁽¹⁾ Articolo 32 dell'accordo di partenariato di Cotonou, firmato il 23 giugno 2000 (GU L 317 del 15.12.2000).

⁽²⁾ Articolo 5 del regolamento (CEE) n. 443/92 del Consiglio, del 25 febbraio 1992, riguardante l'aiuto finanziario e tecnico per i paesi in via di sviluppo dell'America latina e dell'Asia nonché la cooperazione economica con tali paesi (GU L 52 del 27.2.1992, pag. 1).

⁽³⁾ Allegato II del regolamento (CE) n. 1488/96 del Consiglio, del 23 luglio 1996, relativo a misure d'accompagnamento finanziarie e tecniche (MEDA) a sostegno della riforma delle strutture economiche e sociali nel quadro del partenariato euromediterraneo (GU L 189 del 30.7.1996, pag. 1).

⁽⁴⁾ Regolamento (CE) n. 2494/2000 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 novembre 2000, relativo a misure volte a promuovere la conservazione e la gestione sostenibile delle foreste tropicali e delle altre foreste nei paesi in via di sviluppo (GU L 288 del 15.11.2000, pag. 6).

Riquadro 2

Esempi di questioni strategiche relative al finanziamento di programmi e progetti ambientali

Quali sono gli obiettivi della Commissione e le aree prioritarie del finanziamento di programmi e progetti ambientali, tenuto conto dei suoi punti di forza e delle sue debolezze e del ruolo degli altri donatori?

Laddove la Commissione finanzia un programma o un progetto specifico, in quali casi dovrebbe gestire lei stessa il progetto e in quali circostanze altri donatori potrebbero assicurare una migliore gestione del progetto?

Quali sono i vantaggi comparativi dei diversi strumenti a disposizione della Commissione per sostenere gli interventi di carattere ambientale («grandi» progetti, «piccoli» progetti, programmi di sostegno alle politiche settoriali, fondi fiduciari, ecc.)?

Quale dovrebbe essere il legame tra i progetti finanziati tramite gli aiuti bilaterali e quelli finanziati tramite la linea di bilancio «Ambiente e foreste tropicali»?

Quali sono le implicazioni finanziarie degli impegni della Commissione a titolo degli accordi multilaterali ambientali (AAM), ad esempio in relazione al rafforzamento delle capacità istituzionali nei paesi beneficiari?

Fino a che punto e in quali modi la Commissione affronterà le questioni del finanziamento dei beni pubblici mondiali?

Quali sono gli obiettivi e le priorità di finanziamento della Commissione a livello regionale?

12. Nel dicembre 2005 è stata firmata una nuova politica comunitaria di sviluppo («Consenso europeo sullo sviluppo»), che intende affrontare gli aspetti ambientali dell'aiuto allo sviluppo erogato dalla Commissione non soltanto tramite l'integrazione dell'ambiente, ma anche facendo dell'ambiente e delle risorse naturali uno dei nove settori prioritari del finanziamento. Con questo nuovo approccio, la Commissione riconosceva che la politica precedente aveva fatto troppo affidamento sull'integrazione dell'ambiente per far sì che venissero affrontati gli aspetti ambientali della cooperazione allo sviluppo della Commissione ⁽⁵⁾.

13. Tuttavia, anche se la nuova politica mostra chiaramente che la Commissione intende attribuire maggiore priorità al finanziamento dei programmi e dei progetti ambientali, essa deve essere attuata mediante una strategia chiara. In particolare, oltre alle questioni sollevate nel riquadro 2, la strategia dovrebbe stabilire in che modo la Commissione cercherà di garantire che tale priorità politica venga effettivamente realizzata attraverso programmi e progetti ambientali nei documenti strategici nazionali. Si tratta di una considerazione importante, poiché questo è sol-

⁽⁵⁾ Il documento di lavoro dei servizi della Commissione «Proposta di dichiarazione congiunta del Consiglio, del Parlamento europeo e della Commissione sulla politica di sviluppo dell'Unione europea», del 13 luglio 2005, auspicava «una maggiore attenzione alla dimensione ambientale dello sviluppo sostenibile tramite la sua "promozione" da tema trasversale [...] a obiettivo esplicito dell'aiuto dell'UE rispecchiato da priorità tematiche precise dell'aiuto comunitario».

tanto uno dei nove settori prioritari e i paesi beneficiari sono tenuti a concentrare i finanziamenti ottenuti soltanto su uno o due settori fondamentali. Dato che nella maggior parte dei paesi beneficiari l'ambiente non è la priorità principale, esiste il rischio che i fondi assegnati al settore dell'ambiente e delle risorse naturali siano relativamente limitati, nonostante la nuova enfasi posta dalla politica di sviluppo della Commissione sul finanziamento dei programmi e dei progetti ambientali.

Non sono state ancora adottate misure di gestione adeguate per attuare la strategia di integrazione dell'ambiente della Commissione e valutare l'impatto ambientale dell'aiuto allo sviluppo

14. Dato che il documento strategico principale sugli aspetti ambientali della cooperazione allo sviluppo è incentrato sull'integrazione dell'ambiente, la presente sezione riguarda in particolare le misure di gestione prese per sorvegliare l'attuazione di tale strategia. Inoltre, esamina i passi compiuti dalla Commissione per valutare i risultati globali dei suoi aiuti sull'ambiente, in termini sia di integrazione dell'ambiente sia di finanziamento dei progetti ambientali.

Meccanismi di supervisione dell'attuazione della strategia di integrazione dell'ambiente

15. L'attuazione delle strategie di integrazione dell'ambiente nella cooperazione allo sviluppo si sta rivelando un compito impegnativo non soltanto per la Commissione, ma anche per altri donatori. Presso la Commissione, la ripartizione delle responsabilità in materia di aiuti esterni fra tre direzioni generali (direzione generale Sviluppo, direzione generale Relazioni esterne, Ufficio EuropeAid) complica ulteriormente il compito.

16. Al fine di garantire un'attuazione efficace e facilitare il coordinamento, la Commissione ha elaborato un «*Operational Framework for Further Mainstreaming*» (Quadro operativo per il prosieguo dell'integrazione dell'ambiente), allegato al documento di lavoro dei suoi servizi sull'integrazione dell'ambiente. Tale quadro elenca gli obiettivi, i tipi di attività, le date di completamento e le direzioni generali coinvolte. Tuttavia, non è stato creato alcun gruppo direttivo interservizi che si occupasse del *follow up* sistematico globale dell'attuazione del quadro. In parte per questo motivo, lo stato di avanzamento delle diverse attività identificate in tale quadro variava in modo significativo, in funzione dell'area interessata, ma quasi sempre tali attività hanno subito ritardi o non sono state attuate.

17. Nel documento di lavoro si osserva che per dirigere il processo di integrazione ambientale, occorrerà sviluppare un insieme di indicatori di performance per misurarne i progressi. Tuttavia, non è stato definito alcun indicatore di performance e non è stata prodotta alcuna relazione generale interna o esterna sullo stato di attuazione del quadro operativo.

Rafforzare la capacità della Commissione di attuare la strategia di integrazione dell'ambiente

18. La Commissione non ha valutato in modo adeguato se disponesse di personale sufficiente per attuare la strategia di integrazione dell'ambiente. Nel documento di lavoro dei suoi servizi sull'integrazione dell'ambiente, la Commissione osserva semplicemente la necessità di accrescere il numero di agenti senza competenze specifiche in materia di ambiente nonché di specialisti per brevi periodi di tempo. La Commissione non ha preso misure sufficienti per rispondere a tali bisogni, nonostante la conclusione 4.3 del Consiglio europeo di Göteborg stabilisse che: «La capacità dei servizi della Commissione necessaria ai fini di un'effettiva integrazione della dimensione ambientale, tanto a Bruxelles, quanto nelle delegazioni, dovrebbe essere assicurata attraverso l'assegnazione delle necessarie risorse umane, la formazione, la messa in comune delle conoscenze acquisite e l'utilizzo adeguato dei riscontri ottenuti».

19. L'approccio della Commissione per quanto riguarda il rafforzamento delle proprie capacità si è concentrato sulla formazione e sul sostegno al personale esistente in materia di integrazione dell'ambiente tramite, in particolare:

- a) la creazione di un *help-desk* «ambiente» che fornisca consulenza sull'integrazione dell'ambiente;
- b) la pubblicazione di un manuale sulle modalità di integrazione dell'ambiente;
- c) l'organizzazione di corsi di formazione sull'integrazione dell'ambiente.

A causa del numero limitato di esperti interni disponibili, la Commissione ha appaltato tali lavori ad esperti ambientali esterni, incontrando tuttavia difficoltà nell'attuazione di ciascuno di questi elementi.

20. Un *help-desk* «ambiente» è stato in funzione dal 1999 al 2002, ma dopo la scadenza del contratto si è dovuto attendere fino al 2004 perché fosse istituito un nuovo *help-desk*, composto da tre esperti ambientali. In una situazione in cui la Commissione si affidava in modo sostanziale a esperti esterni, questo vuoto di due anni ha ritardato gravemente l'attuazione della strategia di integrazione della Commissione, poiché l'*help-desk*, oltre a fornire consigli, è anche responsabile del manuale e della formazione.

21. La strategia di integrazione dell'ambiente includeva l'elaborazione di un manuale per l'integrazione dell'ambiente entro il 2003. Benché la preparazione sia iniziata nel 1998, alla fine del 2005 il manuale non era ancora ultimato (cfr. riquadro 3 per maggiori dettagli).

Riquadro 3

Un manuale per l'integrazione dell'ambiente

Nel 1998, la Commissione ne ha affidato la redazione ad una società di consulenza per 12 mesi, ma il manuale prodotto nel 2001 è stato ritenuto inadeguato e non è stato approvato in modo ufficiale. Pertanto, è rimasto allo stadio di documento preparatorio. È stato usato poco, innanzitutto perché era un progetto, in secondo luogo perché era estremamente lungo e infine perché taluni agenti non erano nemmeno al corrente della sua esistenza. Soltanto verso la metà del 2004 sono iniziati i lavori di revisione del manuale, affidati a una nuova società di consulenza. A causa della complessità del compito, della maggiore priorità attribuita dalla Commissione all'organizzazione di un programma di formazione e al frequente cambiamento dei responsabili del contratto alla Commissione, la nuova versione del manuale non era ancora disponibile alla fine del 2005.

22. La strategia di integrazione prevedeva che tutti i funzionari impegnati nei principali settori delle politiche o responsabili a livello geografico presso la sede e le delegazioni avrebbero completato la formazione entro la fine del 2004. Di fatto, i primi corsi di formazione sono stati iniziati soltanto nel novembre 2004 e non erano obbligatori. Era previsto, inoltre, che la formazione avrebbe utilizzato il nuovo manuale, ma ciò si è rivelato impossibile (cfr. paragrafo 21). I corsi organizzati presso la sede della Commissione hanno registrato una bassa partecipazione. Benché i corsi presso le delegazioni abbiano globalmente avuto livelli di frequenza migliori, il numero degli agenti della Commissione che hanno partecipato alle formazioni resta limitato (cfr. riquadro 4).

Riquadro 4

Formazioni sull'integrazione della dimensione ambientale

I corsi organizzati presso la sede della Commissione hanno avuto in media otto partecipanti per modulo di formazione, rispetto ai quindici previsti. Diverse sessioni sono state cancellate a causa del numero insufficiente di partecipanti. 37 funzionari della DG Relex hanno frequentato un corso di formazione (mezza giornata) sulla fase di programmazione dell'integrazione dell'ambiente, mentre solo 9 funzionari hanno frequentato il modulo di formazione completo (2 giorni) su tale argomento, benché il 2005 fosse proprio l'anno fondamentale in cui la DG Relex doveva preparare i DSN per il periodo 2007-2013. Per quanto riguarda le delegazioni, il bilancio assegnato alla formazione è bastato soltanto per organizzare corsi presso 20 delegazioni (i partecipanti a tali formazioni appartenevano alle delegazioni e ad organizzazioni dei paesi beneficiari). Nella maggior parte delle delegazioni in Asia, America latina e nei paesi del Mediterraneo la formazione è stata organizzata troppo tardi perché fosse possibile metterla a frutto al momento della preparazione dei nuovi DSN.

23. Un'iniziativa che aveva il potenziale di rafforzare le capacità interne della Commissione di gestire gli aspetti ambientali della cooperazione allo sviluppo è stata la creazione nel 2003 di una «rete di punti focali per l'ambiente». La rete mirava a designare un funzionario per ciascuna unità e a metterli in contatto tra loro per riflettere su come dare maggiore spazio alle questioni

ambientali nei progetti di sviluppo e contribuire a diffondere le pratiche migliori. Dopo quattro incontri fino al maggio 2004, però, la rete non si è mai più riunita. Inoltre, la rete si basava soprattutto su funzionari di EuropeAid, e non coinvolgeva a sufficienza altri servizi della Commissione, in particolare le delegazioni. Pertanto, il contributo finora dato dalla rete al rafforzamento delle capacità interne è stato limitato.

Sistemi di valutazione dei risultati ambientali dell'aiuto allo sviluppo erogato dalla Commissione

24. La Commissione svolge anche valutazioni, sia della normativa che dei settori, organizzate dall'unità di valutazione di EuropeAid, nonché altre valutazioni in relazione a progetti individuali, organizzate dalle delegazioni. Il quadro operativo della Commissione (cfr. paragrafo 16) prevedeva la valutazione indipendente dei risultati ambientali dell'aiuto comunitario nel periodo 1996-2000, nel quadro di un processo di valutazione regolare degli stessi. Ciò sarebbe servito non solo per definire i dati relativi alla situazione di partenza e verificare gli indicatori di risultato (cfr. paragrafo 17), ma anche per individuare gli insegnamenti da trarre dai precedenti interventi, che avrebbero potuto contribuire allo sviluppo di una strategia ambientale globale (cfr. paragrafo 11). Tuttavia, la valutazione, il cui completamento era previsto per la metà del 2002, non è stata ancora svolta (1).

25. Per i singoli progetti ambientali la Commissione non dispone a livello centrale di un sistema per ottenere ed esaminare i risultati delle valutazioni organizzate dalle delegazioni. Di conseguenza, mancano procedure per diffondere gli insegnamenti e le migliori pratiche risultanti dai progetti di valutazione ultimati. Analogamente, non esiste un sistema per ottenere e valutare le informazioni sull'impatto ambientale di progetti il cui obiettivo principale non è la tutela dell'ambiente.

26. La Commissione dispone dal 2001 di un sistema di monitoraggio dei progetti di sviluppo in corso, il cosiddetto «sistema di monitoraggio orientato ai risultati», secondo il quale tutti i progetti di sviluppo di oltre un milione di euro devono essere oggetto, ogni dodici mesi circa, di controlli da parte di esperti di società di consulenza a cui la Commissione ha affidato la sorveglianza degli stessi. Questi esperti valutano ciascun progetto, assegnandogli un «punteggio» in base a cinque criteri: pertinenza, efficienza, efficacia, impatto e sostenibilità e relativi sottocriteri, compresa la sostenibilità ambientale. Tuttavia, i risultati quantitativi e qualitativi di tali controlli non sono sistematicamente analizzati dai servizi centrali della Commissione per valutare i risultati globali dei progetti ambientali e il grado di integrazione dell'ambiente in altri progetti di sviluppo.

(1) La Commissione ha organizzato una valutazione più specifica per quanto attiene alla linea di bilancio «Ambiente e foreste tropicali», come stabilito nei regolamenti pertinenti nel 2004.

27. La Commissione usa il sistema di monitoraggio finanziario e di reporting sviluppato dal CAS/OCSE, che è inadeguato, poiché permette di individuare progetti in cui vi sono state spese per l'ambiente, ma non il relativo ammontare. Il sistema di codificazione usato dalla Banca mondiale risolve il problema (1). Inoltre, l'uso incoerente del sistema di identificazione stabilito per contrassegnare le spese effettuate nel contesto degli AAM non ha consentito alla Commissione di adempiere con precisione gli obblighi in materia di comunicazioni derivanti dagli AAM.

UNA VALUTAZIONE DELL'EFFICACIA DELL'INTEGRAZIONE DELL'AMBIENTE DA PARTE DELLA COMMISSIONE

Introduzione

28. La presente sezione è dedicata alla valutazione dell'efficacia con cui la Commissione ha integrato l'ambiente nella cooperazione allo sviluppo. La valutazione ha interessato tre diversi tipi di intervento della Commissione:

- a) documenti strategici nazionali;
- b) programmi di sostegno al bilancio;
- c) progetti non ambientali.

Sono stati compiuti progressi nel 2005 per quanto riguarda l'analisi ambientale dei paesi in via di sviluppo per i nuovi documenti strategici nazionali, benché non sia ancora possibile valutarne l'impatto

29. La Commissione ha elaborato per la prima volta nel 2001 e nel 2002 dei documenti strategici nazionali (DSN) per ciascun paese e regione a cui fornisce aiuti allo sviluppo al fine di stabilire quale forma questi avrebbero dovuto assumere fino al 2006-2007. In linea di principio, i DSN avrebbero dovuto prendere in considerazione sia le priorità di sviluppo di ciascun paese, per garantire l'appropriazione del progetto da parte del paese, sia le politiche proprie della Commissione. La strategia della Commissione sugli aspetti ambientali dell'aiuto allo sviluppo, illustrati nella politica di sviluppo del 2000 e nel documento di lavoro della Commissione sulla stessa, si è concentrata sull'integrazione dell'ambiente in tutte le aree della cooperazione allo sviluppo. Era perciò essenziale integrare la dimensione ambientale nei DSN affinché la strategia globale fosse efficace.

30. Di fatto, dall'esame della prima generazione di DSN (2001-2007) effettuato dalla Corte nel corso dell'audit e dai servizi della Commissione è emerso che l'ambiente non vi era stato integrato in modo soddisfacente. L'analisi delle questioni ambientali contenute nei DSN era in genere carente e le strategie di risposta della Commissione non tenevano adeguatamente conto delle

(1) Nel 2002 la Banca mondiale ha introdotto un nuovo sistema di codificazione bidimensionale. Ciascun prestito viene identificato tramite codici tematici e settoriali. Gli 11 codici tematici corrispondono agli scopi e agli obiettivi delle attività della Banca e i 12 codici settoriali indicano i settori dell'economia che beneficiano in modo diretto del sostegno della Banca. La gestione dell'ambiente e delle risorse naturali è uno degli 11 temi.

considerazioni ambientali nei settori prioritari da finanziare. Su un campione di 60 DSN, nessuno faceva riferimento agli obiettivi di sviluppo del Millennio (OSM) relativi alla sostenibilità ambientale e soltanto un quarto di essi circa citava gli accordi multilaterali ambientali (AAM).

31. In un certo senso il fatto che l'ambiente non sia stato integrato nei DSN rispecchiava la scarsa priorità attribuita alla questione da numerosi paesi beneficiari. Per quei paesi che avevano elaborato un documento strategico sulla riduzione della povertà (PRSP) (2), la politica della Commissione ha inteso allineare i propri DSN ai PRSP. Come dimostrato da uno studio della Banca mondiale (3), in genere l'ambiente non è stato integrato nei PRSP, in parte perché molti paesi beneficiari non hanno riconosciuto la stretta relazione tra povertà e ambiente. I vari ministeri dell'ambiente dovrebbero in primo luogo difendere i temi ambientali nell'ambito delle politiche nazionali, ma in pratica essi, anche in paesi più sviluppati e con gravi problemi ambientali, come Brasile e Cina, non hanno le risorse e l'influenza di altri ministeri meno recenti.

32. Nondimeno, la mancata integrazione dell'ambiente nell'aiuto allo sviluppo riflette anche carenze da parte della Commissione. Benché il documento di lavoro della Commissione sull'integrazione dell'ambiente stabilisse che i DSN costituivano uno strumento importante per l'integrazione dell'ambiente nella fase di programmazione, un esame svolto nel 2002 dalla stessa Commissione su un campione di 60 DSN ha rivelato che erano stati elaborati soltanto sei CEP, sebbene questo tipo di analisi ambientale per paese fosse considerato tra le pratiche migliori fin da quando, nel 1992, il CAS/OCSE aveva pubblicato delle linee guida in materia (4).

33. Nel 2005, la Commissione ha compiuto un passo importante per affrontare questo problema tramite la redazione di CEP relativi ai paesi dell'Asia, dell'America latina e del Mediterraneo beneficiari dell'aiuto, nel quadro del processo di preparazione della prossima generazione di DSN per il periodo 2007-2013. La Commissione segue un approccio simile per i paesi ACP. Poiché i DSN erano ancora in corso di elaborazione al momento del completamento dell'audit, era ancora prematuro valutare in che misura i CEP avessero migliorato l'integrazione dell'ambiente nei DSN. Ciò dipenderà, da ultimo, dalla priorità attribuita dai paesi beneficiari e dai servizi della Commissione all'includere nei DSN i problemi ambientali emersi con i CEP.

(2) A partire dalla fine degli anni '90 i paesi in via di sviluppo hanno elaborato documenti strategici di riduzione della povertà al fine di fornire un quadro per le politiche ed i programmi nazionali, nonché per l'assistenza esterna, con l'obiettivo generale di ridurre la povertà.

(3) «Status and evolution of environmental priorities in the poverty reduction strategies: an assessment of fifty poverty reduction papers». Documenti del dipartimento dell'ambiente, Banca mondiale, novembre 2003.

(4) Comitato dell'OCSE per l'aiuto allo sviluppo. Linee guida sull'aiuto e l'ambiente, n. 2: «Good Practices for Country Environmental Surveys and Strategies». Il termine equivalente impiegato dalla Commissione è Profilo ambientale nazionale (CEP).

34. A questo riguardo, da quando ha adottato una propria strategia di integrazione dell'ambiente, la Commissione ha compiuto soltanto limitati progressi nel sensibilizzare i paesi beneficiari ai problemi ambientali e nel rafforzare la loro capacità di integrazione dell'ambiente. Uno strumento specifico a disposizione della Commissione per promuovere l'integrazione dell'ambiente nella cooperazione allo sviluppo è il regolamento (CE) n. 2493/2000⁽¹⁾, al quale è stata assegnata una dotazione di 93 milioni di euro per il periodo 2000-2006. L'impatto di tale strumento, tuttavia, è stato limitato. Avrebbe potuto fornire un contributo significativo al rafforzamento delle capacità ambientali nei paesi in via di sviluppo, ma la Commissione non ha definito un approccio globale per il rafforzamento di tale capacità, limitandosi a sviluppare progetti individuali caso per caso.

35. Per quanto concerne la Commissione, è preoccupante che nel 2005 i funzionari responsabili della preparazione dei DSN si siano avvalsi in misura ridotta delle opportunità di formazione sull'integrazione dell'ambiente (cfr. riquadro 4). Benché la DG Sviluppo, la DG Ambiente e EuropeAid dispongano tutte di unità specializzate nell'esaminare gli aspetti ambientali dei DSN, tali esami in genere non sono basati sulla conoscenza dettagliata del paese in causa; inoltre, la dispersione delle risorse umane limitate fra queste tre DG rende spesso superficiali i controlli.

Sono stati compiuti pochi sforzi per integrare l'ambiente nei programmi di sostegno al bilancio

36. La politica della Commissione e dei donatori in genere tende ad accrescere la quota del sostegno al bilancio sugli aiuti globali. Infatti, il 25 % circa dei fondi del FES assegnati ai paesi ACP nell'ambito dei DSN correnti è stato destinato a questo tipo di sostegno. Tuttavia, la Commissione ha fatto poco per integrare l'ambiente in questa forma più nuova di aiuto, benché il Consiglio abbia affermato, nelle sue conclusioni del 31 maggio 2001 sulla strategia di integrazione ambientale della Commissione, che «le considerazioni ambientali dovrebbero essere sistematicamente integrate nella preparazione di tutti i programmi [...] di adeguamento strutturale, di una riforma che interessi l'intero settore e dei programmi di sostegno»⁽²⁾.

37. Il principale strumento di valutazione ambientale da usare nel quadro dei programmi di sostegno al bilancio è la valutazione strategica ambientale (VAS), che esamina gli aspetti ambientali delle politiche, dei piani e dei programmi dei paesi beneficiari, finanziati tramite il sostegno al bilancio, in particolare i documenti strategici per la riduzione della povertà. Nelle sue conclusioni il Consiglio osservava che, ai fini dell'integrazione, le VAS dovrebbero essere usate in modo sistematico, in particolare durante la preparazione dei programmi strutturali e settoriali, nonché per le nuove infrastrutture⁽³⁾. L'importanza delle VAS è

riconosciuta anche nella strategia di integrazione dell'ambiente della Commissione. Finora, la Commissione ne ha fatto un uso molto limitato, in parte perché, a differenza dei CEP e delle valutazioni di impatto ambientale (VIA), si tratta di uno strumento relativamente nuovo che la comunità di donatori nel suo insieme ha ancora difficoltà a gestire⁽⁴⁾. Ciononostante, la Commissione avrebbe potuto utilizzare i suoi manuali dettagliati sul sostegno settoriale e al bilancio per sottolineare gli aspetti ambientali di tale aiuto, anche se questi non contengono praticamente alcun riferimento all'ambiente. I funzionari della Commissione, pertanto, non disponevano di linee guida relative ai tempi e alle modalità di uso delle VAS, nonché allo svolgimento di valutazioni ambientali più limitate qualora le VAS non siano considerate adeguate.

38. La preparazione dei programmi di sostegno al bilancio risente di questa mancanza di procedure per la valutazione ambientale:

- a) in nessun paese la Commissione ha effettuato una valutazione del possibile impatto ambientale delle politiche nazionali e dei programmi finanziati tramite il sostegno al bilancio;
- b) sui 20 Stati ACP che avevano ricevuto un sostegno al bilancio generale nel quadro del nono FES entro il 2005, soltanto in un paese, la Tanzania, le relative condizioni erano state concepite per favorire la tutela dell'ambiente;
- c) nonostante i legami importanti tra povertà e ambiente, gli indicatori di riduzione della povertà non tenevano conto di considerazioni ambientali;
- d) nei due settori prioritari dell'aiuto al bilancio erogato dalla Commissione, istruzione e salute, non si sono sapute sfruttare le opportunità significative per l'integrazione dell'ambiente in questi due ambiti, in particolare in relazione alla prevenzione sanitaria;
- e) sempre più, la Commissione sta cercando di sostenere la costruzione di strade tramite programmi di sostegno alle politiche settoriali, invece che con progetti individuali, il che significa che le VAS sono particolarmente necessarie per evitare un impatto negativo sull'ambiente.

Riquadro 5

Un esempio di integrazione dell'ambiente nei programmi di sostegno al bilancio

In Tanzania, nel quadro del programma di sostegno al bilancio per la riduzione della povertà per il periodo 2003-2006 (114 milioni di euro), i donatori ed il governo della Tanzania avevano incluso l'adozione della normativa sull'ambiente tra i sei obiettivi della strategia di riduzione della povertà. Ciò ha contribuito considerevolmente all'adozione dell'«Environment Management Act» (Atto per la gestione dell'ambiente) nel 2005.

(1) Regolamento (CE) n. 2493/2000 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 novembre 2000, relativo a misure volte a promuovere la totale integrazione della dimensione ambientale nel processo di sviluppo dei paesi in via di sviluppo (GU L 288 del 15.11.2000, pag. 1).

(2) Conclusioni del Consiglio su una strategia per l'integrazione delle considerazioni ambientali nella cooperazione economica e allo sviluppo della CE ai fini della promozione dello sviluppo sostenibile, paragrafo 3.6 (8971/01).

(3) Conclusioni del Consiglio su una strategia per l'integrazione delle considerazioni ambientali nella cooperazione economica e allo sviluppo della CE ai fini della promozione dello sviluppo sostenibile, paragrafo 3.14 (8971/01).

(4) All'epoca dell'audit, il CAS/OCSE aveva costituito un gruppo che lavorava sull'uso dei VAS nel quadro della cooperazione allo sviluppo.

Le procedure di integrazione dell'ambiente a livello dei progetti non sono state applicate in modo sufficientemente sistematico

39. Nonostante la proporzione crescente di aiuti erogati tramite il sostegno al bilancio, il finanziamento dei progetti continua ad essere il principale meccanismo per fornire aiuti. Una prima fase della valutazione ambientale dei progetti consiste in una selezione volta a valutarne i rischi e le potenziali opportunità per l'ambiente. Nel 2001, il progetto di manuale per l'integrazione ambientale stabiliva i principi base di tale selezione sotto forma di un «modulo di integrazione ambientale», che doveva essere completato per ciascun progetto, rispettando le linee guida illustrate nel manuale. Dato che il manuale è rimasto a livello di progetto (cfr. paragrafo 21), tale procedura non è stata applicata in modo sistematico. Molte delegazioni hanno perciò adottato altre procedure o non hanno attuato alcuna procedura di selezione dei progetti in base a considerazioni di carattere ambientale («selezione ambientale»).

Riquadro 6

Selezione ambientale presso la delegazione della Commissione in Nicaragua

La delegazione regionale della Commissione in Nicaragua è responsabile di sei paesi e dispone di oltre 140 dipendenti. Dall'audit è emerso che essa non segue alcun orientamento per la selezione ambientale e non ha effettuato selezioni di questo tipo finalizzate ad un'ulteriore valutazione dettagliata dei progetti e programmi nel quadro dei DSN per il periodo 2002-2006. Inoltre, la delegazione non disponeva di un esperto ambientale che avrebbe potuto controllare e fornire assistenza per le procedure di selezione ambientale.

40. In pratica, la procedura più usata dalla Commissione per controllare la selezione ambientale avviene nell'ambito della preparazione delle schede identificative del progetto, che sono elaborate dalle delegazioni all'inizio del ciclo del progetto e presentate all'*Office Quality Support Group* (oQSG) dell'EuropeAid. L'ambiente è, tuttavia, solo uno di una lunga serie di aspetti che tali schede devono considerare e l'audit di 20 schede, esaminate dall'oQSG nel 2005, ha rivelato che le questioni ambientali non erano state trattate in modo adeguato:

- a) benché vi fosse l'obbligo di classificare il progetto in funzione all'impatto ambientale ⁽¹⁾, ciò non è avvenuto in nessuno dei venti casi;
- b) benché vi fosse l'obbligo di spiegare in che modo l'ambiente avrebbe dovuto essere integrato nella concezione del progetto, in sedici casi ciò non è avvenuto.

⁽¹⁾ Le tre categorie previste sono: A — Alto impatto ambientale, B — Rischi e opportunità potenzialmente significativi per l'ambiente, C — Basso impatto ambientale.

41. Tali carenze sono dovute in parte al fatto che gli esperti ambientali non sono coinvolti nella selezione dei progetti non ambientali. Presso le delegazioni, le competenze ambientali sono concentrate prevalentemente nei paesi in cui l'ambiente è un settore prioritario, e comunque non sono usate per la verifica degli aspetti ambientali delle schede identificative dei progetti non ambientali. Anche presso l'EuropeAid, il numero di esperti ambientali è appena sufficiente a valutare la qualità dei progetti relativi all'ambiente ed alle risorse naturali, ma non per stabilire se l'ambiente sia stato integrato nei progetti non ambientali.

42. A causa di carenze nei processi di selezione è stato difficile identificare i casi in cui si sarebbe dovuto procedere a valutazioni di impatto ambientale (VIA). Le VIA sono strumenti impiegati da tempo per determinare ex-ante i probabili effetti di un progetto sull'ambiente e raccomandare misure per limitarne gli effetti in fase di concezione e di attuazione. L'Unione europea si è dotata di una normativa in materia di VIA delle politiche interne fin dal 1985 ⁽²⁾. La convenzione Lomé IV del 1990 stabiliva il ricorso alle VIA per i grandi progetti e per quelli che presentano un notevole rischio per l'ambiente ⁽³⁾. Nel 1992 il CAS/OCSE ha emanato delle linee guida relative alle migliori pratiche in materia di VIA dei progetti di sviluppo, che tutti i membri sono tenuti a seguire ⁽⁴⁾.

43. Le VIA sono particolarmente importanti per i progetti relativi a infrastrutture e miniere, dato che questi in genere comportano un grosso impatto ambientale. Fino al 35 % dei fondi concessi dal nono FES nell'ambito dei DSN in corso è destinato esclusivamente a progetti stradali. L'audit della Corte, tuttavia, ha individuato molti di questi progetti che non avevano formato oggetto di una VIA. Una valutazione della Commissione del 2004 sugli «interventi comunitari nel settore dei trasporti nei paesi terzi» ha rivelato che per quattro dei quindici progetti controllati non era stata effettuata nessuna VIA. Anche laddove le VIA più importanti erano state completate, in genere erano incentrate sugli effetti diretti del progetto stradale in sé sull'ambiente e non sull'impatto ambientale delle nuove attività economiche rese possibili dal migliore accesso. Tale carenza è importante specialmente per quelle strade che attraversano zone sensibili, come le foreste tropicali, dove esiste un legame diretto tra il miglioramento dell'accesso e l'aumento della deforestazione e del bracconaggio.

⁽²⁾ Direttiva 85/337/CEE del Consiglio, del 27 giugno 1985, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati (GU L 175 del 5.7.1985, pag. 40). Direttiva modificata dalla direttiva 97/11/CE (GU L 73 del 14.3.1997, pag. 5).

⁽³⁾ Articolo 37 della quarta convenzione ACP-CEE firmata a Lomé il 15 dicembre 1989 (GU L 229 del 17.8.1991).

⁽⁴⁾ Comitato dell'OCSE per l'aiuto allo sviluppo. Linee guida sull'aiuto e l'ambiente n. 1 «Good Practices for Environmental Impact Assessment of Development Projects», Parigi 1992.

Riquadro 7

Valutazioni di impatto ambientale di grandi progetti relativi a infrastrutture e miniere

In Tanzania, per il rifacimento e l'ammodernamento delle strade che conducono dal posto di frontiera di Mwanza a Tinte e da Isaka a Nzga (ottavo FES, 85 milioni di euro), ciò che nella proposta di finanziamento era indicato come VIA occupava una sola pagina dello studio di fattibilità.

In Botswana, non è stata effettuata alcuna VIA per un progetto Sysmin (ottavo FES, 30 milioni di euro) che finanziava la continuazione dello sfruttamento della miniera di rame e di nickel di Selebi Phikwe senza preoccuparsi dei seri rischi a breve termine di crollo della diga di ritenuta del bacino di raccolta degli sterili o del livello inaccettabile delle emissioni di biossido di zolfo prodotte dalla fonderia.

In Guatemala, non è stata effettuata alcuna VIA per un progetto di reinsediamento dei rifugiati (12 milioni di euro), benché tali progetti vadano considerati a priori ad impatto potenzialmente alto sull'ambiente. I reinsediamenti hanno causato gravi danni agli ecosistemi locali.

44. A parte i grandi progetti relativi a infrastrutture, agricoltura e miniere, dove una VIA è necessaria, esistono molti altri tipi di progetto per cui una VIA sarebbe auspicabile o addirittura indispensabile. Tuttavia, in mancanza di linee guida o di disposizioni chiare per individuare quali progetti devono formare oggetto di una VIA, esisteva un notevole rischio che le VIA non sarebbero state effettuate anche quando avrebbero dovuto esserlo.

Riquadro 8

Valutazioni di impatto ambientale per altri tipi di progetti

Nel Pacifico, una VIA si sarebbe rivelata utile almeno per quattro progetti controllati. Ad esempio, nel caso del progetto «Kiribati Seaweed Development» (settimo e nono FES, 2,8 milioni di euro), i pali di legno necessari alla coltura di alghe marine sono stati ricavati tagliando piante locali, comprese le mangrovie, importanti per gli ecosistemi marini e la protezione delle coste. Inoltre, i produttori di alghe uccidono le tartarughe protette che si cibano delle colture. Una VIA avrebbe potuto individuare tali problemi prima dell'avvio del progetto e formulare raccomandazioni sul come porvi rimedio.

45. Nei casi in cui erano state effettuate le VIA, ed erano state individuate misure correttive, nessun sistema garantiva che tali misure fossero poi inserite in un piano di gestione ambientale da attuare nel corso del progetto. Non era neppure previsto di includere sistematicamente, se del caso, le raccomandazioni delle VIA nelle specifiche tecniche dei contratti per l'appalto di lavori. Laddove le raccomandazioni delle VIA erano state incluse nel contratto, non sempre erano previste sanzioni per il mancato rispetto dei requisiti ambientali stabiliti nel contratto.

Riquadro 9

Seguito dato alle valutazioni di impatto ambientale

Nel caso del progetto «Northern Plains Irrigation» alle Mauritius (settimo FES, 9 milioni di euro), nonostante sia stata effettuata una VIA dettagliata della sostituzione di una conduttura e le condizioni speciali dell'accordo di finanziamento prevedessero un monitoraggio sistematico dell'impatto sull'ambiente onde garantire l'attuazione delle misure correttive proposte dalla VIA, non è stato trovato alcun elemento probatorio.

In Mali, per il progetto «Support to the Rice Sector» (ottavo FES, 15,4 milioni di euro), la VIA raccomandava di ripiantare alberi intorno ai villaggi, monitorare i livelli di inquinamento idrico e realizzare uno studio sul riciclaggio degli oli; tali raccomandazioni, tuttavia, non sono state incluse nelle specifiche tecniche del contratto.

Per il progetto «Rewa Bridge» nelle isole Figi (settimo e ottavo FES, 11 milioni di euro), a causa dell'impatto potenziale sulla pesca dei kai (mitili di acqua dolce), il contratto prevedeva il monitoraggio della qualità delle acque. Il contraente non ha rispettato tale condizione, e comunque il contratto non stabiliva sanzioni in caso di inosservanza.

46. La Commissione non ha costituito un registro centrale delle VIA effettuate per i progetti di sviluppo finanziati. Ciò rappresenta una carenza informativa sulla gestione interna. Tale registro faciliterebbe l'accesso del pubblico alle informazioni.

UNA VALUTAZIONE DELL'EFFICACIA DEI PROGETTI AMBIENTALI E DEI FATTORI CHE LA INFLUENZANO**Introduzione**

47. Oltre ad adottare misure di integrazione dell'ambiente nella cooperazione allo sviluppo, esaminate nella sezione precedente, la Commissione ha cercato anche di affrontare i problemi ambientali attraverso il finanziamento di programmi e progetti nel settore ambientale. Benché non fosse un settore prioritario nella politica di sviluppo nel 2000 (cfr. paragrafo 9) e gli impegni in questa area rappresentassero una quota relativamente modesta del finanziamento totale dell'aiuto (cfr. *tabella*), la Commissione è rimasta attiva nel settore e potrebbe esserlo ancor di più con l'adozione della nuova politica di sviluppo in cui l'ambiente e le risorse naturali costituiscono elementi prioritari (cfr. paragrafo 12). L'audit mirava a:

- a) valutare l'efficacia dei progetti ambientali finanziati dalla Commissione;
- b) identificare i fattori chiave che ne influenzano l'efficacia.

Valutazione dell'efficacia dei progetti

48. La Corte ha esaminato 65 progetti per un totale di 560 milioni di euro impegnati in 16 paesi. I progetti sono stati finanziati a titolo del bilancio generale nel periodo 1995-2005 e

del settimo, ottavo e nono FES. I progetti controllati erano di due tipi:

- a) 30 progetti esaminati, pari al 15 % circa dei 560 milioni di euro, sono stati finanziati tramite linee di bilancio specifiche per l'ambiente, segnatamente la linea di bilancio «Ambiente e foreste» (cfr. paragrafi 10 e 34). I progetti finanziati da tale linea di bilancio sono relativamente piccoli (in genere da 1,0 a 2,5 milioni di euro) e generalmente attuati da ONG in seguito a un invito della Commissione a presentare progetti. I fondi non sono assegnati per paese, bensì alle proposte giudicate migliori dalla Commissione.
- b) 34 progetti esaminati, pari all'80 % circa dei 560 milioni di euro, sono stati finanziati tramite aiuti bilaterali assegnati ai paesi dalla Commissione nel quadro delle linee di bilancio del FES, e della cooperazione con l'Asia, l'America latina e il Mediterraneo. L'entità di questi progetti variava in modo notevole, ma era compresa, in media, tra i 10 e i 15 milioni di euro.

Inoltre, uno degli interventi esaminati era un programma di sostegno al bilancio e non un progetto tradizionale, ossia un programma di sostegno della politica settoriale per il trattamento delle acque reflue alle Mauritius (nono FES, 29,8 milioni di euro). Questo esempio illustra l'uso limitato di tali programmi nel settore dell'ambiente e delle risorse naturali.

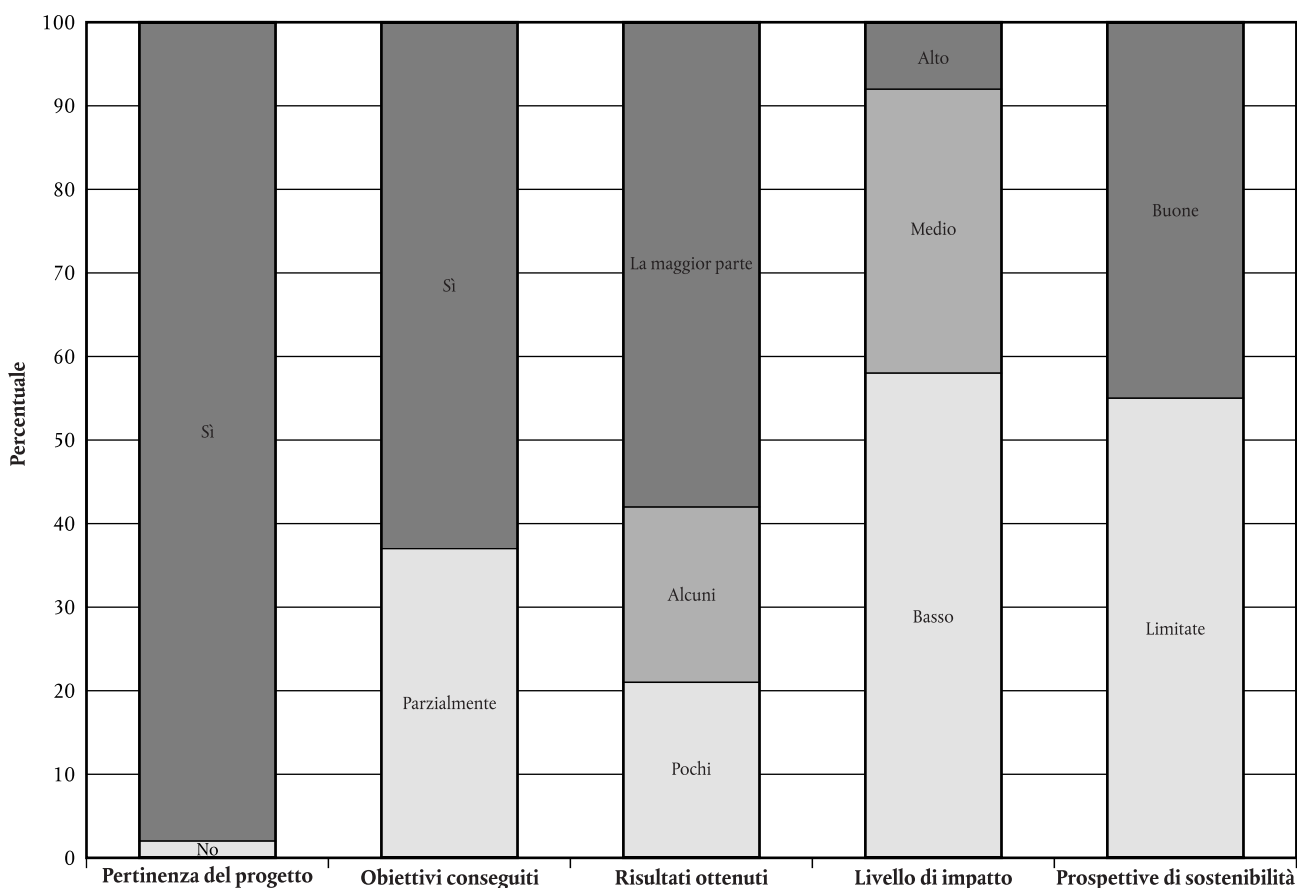
49. La valutazione dell'efficacia dei progetti si è basata su cinque criteri:

- a) *pertinenza* — gli obiettivi del progetto rispondevano ai bisogni dei paesi beneficiari?
- b) *realizzazioni* — il progetto ha fornito le infrastrutture, i servizi e gli impianti indicati nella pianificazione del progetto?
- c) *risultati* — il progetto ha prodotto cambiamenti positivi per i beneficiari?
- d) *impatto* — il progetto ha avuto ricadute positive all'esterno del progetto?
- e) *sostenibilità* — i risultati ottenuti dal progetto continueranno ad esistere una volta venuto meno il sostegno della Commissione?

50. La valutazione globale della Corte per ciascuno dei cinque criteri è illustrata nel grafico seguente. L'*allegato II* contiene una tabella dettagliata che presenta la valutazione della Corte per ciascun progetto in base ai cinque criteri sopra illustrati; l'*allegato III* descrive sinteticamente l'efficacia dei progetti per paese. Considerato che non tutti i progetti erano stati completati al momento dell'audit e che sarà possibile formulare giudizi definitivi sull'impatto e sulla sostenibilità dei progetti soltanto molto tempo dopo la loro fine, la valutazione va considerata soltanto a titolo indicativo.

Grafico

Audit di valutazione dell'efficacia dei progetti



51. Dall'audit è emerso che in quasi tutti i casi i progetti erano, in diversa misura, *pertinenti* rispetto ai bisogni dei paesi beneficiari e, spesso, tenevano conto dei bisogni di conservazione globale, in particolare delle foreste e della biodiversità. In mancanza di valutazioni complete dell'ambiente, non è stato possibile stabilire se i progetti finanziati fossero quelli che meglio rispondevano alle necessità dei beneficiari. Tuttavia, l'uso sempre più sistematico da parte della Commissione, a partire dal 2005, dei CEP (cfr. paragrafo 33), intesi a fornire una valutazione completa dei problemi ambientali in ciascun paese beneficiario, dovrebbe permetterle di identificare meglio i progetti con la massima priorità.

52. Dalla valutazione della Corte risulta che, nel 63 % dei progetti, le *realizzazioni* erano state ultimate o avevano buone probabilità di esserlo. Nel 37 % dei casi erano state terminate in parte o sarebbero state probabilmente parzialmente attuate nei tempi previsti.

53. Nel 58 % dei progetti, la maggior parte dei *risultati* era stata ottenuta. Nel 21 % dei progetti, alcuni risultati erano stati raggiunti e in un altro 21 % dei casi pochi risultati erano stati raggiunti. Chiaramente, in genere, non si possono ottenere risultati se non sono state compiute realizzazioni.

54. Nel 42 % dei progetti l'*impatto*, reale o potenziale, è stato valutato da medio a alto, mentre nel 58 % dei casi l'impatto è stato considerato basso. Anche se l'impatto è sempre una questione fondamentale, si è rivelato particolarmente importante per molti progetti ambientali esaminati, che erano stati concepiti come progetti pilota o progetti dimostrativi ed erano destinati ad essere ripetuti in altre regioni del paese beneficiario.

55. Nel 45 % dei progetti le prospettive di *sostenibilità* sono state considerate buone, mentre nel 55 % dei casi sono state giudicate modeste. La validità finanziaria è un aspetto particolarmente importante della sostenibilità dato che, essendo i progetti ambientali più focalizzati sulla conservazione che sullo sviluppo, possono necessitare di un sostegno finanziario alle attività di conservazione, da parte dei paesi beneficiari, dopo la fine dell'assistenza del donatore, rinunciando a benefici economici potenziali.

56. La tendenza generale che emerge da queste cifre è che, mentre i progetti sono quasi sempre pertinenti, non sempre si producono tutte le realizzazioni previste. Poco più della metà raggiunge pienamente i risultati attesi e un po' meno della metà ha un impatto significativo al di là del progetto e potrebbe rivelarsi sostenibile. L'esempio fornito nel riquadro 10 illustra questi diversi aspetti dell'efficacia del progetto in relazione a uno dei più importanti progetti finanziati dalla Commissione.

Riquadro 10

Un'illustrazione dei criteri di valutazione — il caso del programma regionale di conservazione e sviluppo degli ecosistemi forestali in Africa centrale (ECOFAC)

Dal 1992, la Commissione svolge un ruolo guida nel promuovere attività finalizzate alla conservazione e all'uso sostenibile degli ecosistemi forestali in Africa centrale, in particolare attraverso il programma regionale di conservazione e sviluppo degli ecosistemi forestali in Africa centrale (ECOFAC) (sesto, settimo, ottavo e nono FES; 72,45 milioni di euro).

La pertinenza del programma è alta, in quanto esso contribuisce alla salvaguardia della seconda superficie ininterrotta di foresta pluviale al mondo dopo quella amazzonica, con vantaggi a livello mondiale sulla conservazione della biodiversità e sulla prevenzione dei cambiamenti climatici. A livello regionale e nazionale, la foresta è un'importante fonte di entrate per i paesi dell'Africa centrale, in termini di sfruttamento industriale sia del legname che di altri prodotti forestali e della fauna selvatica.

In termini di realizzazioni, ECOFAC ha posto in essere un'ampia gamma di infrastrutture (accessi stradali, piste, ponti, centri di ricerca, centri di accoglienza, campi turistici, punti di osservazione, aeroporti «di foresta», attrezzature per le guardie forestali e il personale) destinate alla gestione delle aree protette.

In termini di risultati, il programma ha accresciuto la consapevolezza della necessità di conservare gli ecosistemi forestali dell'Africa centrale, contribuendo alla creazione, allo sviluppo e alla salvaguardia delle aree protette, la cui importanza è fondamentale per la conservazione della biodiversità unica della regione. Inoltre, ha consentito un gran numero di ricerche scientifiche. Per contro, vi è stata una scarsa promozione dell'eredità naturale e culturale di queste aree protette tramite lo sviluppo del turismo, a causa di diversi fattori (costi dei trasporti aerei, epidemie di virus Ebola, tentativi falliti di abituare i gorilla alla presenza umana nella riserva di Lopé in Gabon, mancata partecipazione delle autorità nazionali e disinteresse da parte degli investitori privati).

Al di fuori delle aree protette, l'impatto del programma è stato contenuto. Il programma ha prestato scarsa attenzione a questioni basilari quali l'abbattimento legale e illegale degli alberi e la caccia di frodo, all'esterno delle aree protette. Il contributo alla riduzione della povertà tra gli abitanti della foresta è stato limitato, in parte a causa del fallimento delle misure di sviluppo rurale adottate.

Le aree protette non sono ancora finanziariamente sostenibili e continuano a dipendere in gran parte da finanziamenti esterni. Di conseguenza, ECOFAC è stato prorogato a più riprese dal 1992. Il programma è riuscito a creare una rete delle aree protette dell'Africa centrale (RAPAC) insieme alle istituzioni e amministrazioni responsabili della gestione delle aree protette, come la COMIFAC (Conferenza ministeriale per le foreste dell'Africa centrale). Si è trattato di un passo importante verso una maggiore partecipazione delle autorità nazionali, anche se sono mancate le risorse finanziarie.

Analisi dei fattori che hanno condizionato l'efficacia dei progetti ambientali

57. La presente sezione analizza alcuni fattori chiave che hanno condizionato l'efficacia dei progetti. Considerato che l'aiuto allo sviluppo della Commissione si basa sul principio del partenariato con i paesi beneficiari, alcuni dei problemi individuati sono dovuti, in parte almeno, a carenze riscontrate presso i paesi beneficiari. Nondimeno, spetta alla Commissione affrontare per quanto possibile tali problemi.

Progetti troppo ambiziosi

58. I progetti bilaterali più grandi sono elaborati di concerto tra la Commissione ed i governi beneficiari con l'aiuto di consulenti; la valutazione finale spetta alla Commissione, prima dell'adozione di una decisione di finanziamento. I progetti più piccoli finanziati generalmente dalla linea di bilancio «Ambiente e foreste» sono elaborati dalle ONG, benché la Commissione sia sempre responsabile della loro valutazione. Circa la metà di tutti i progetti esaminati risultava troppo ambiziosa, in particolare perché gli obiettivi erano eccessivi rispetto al tempo a disposizione. In tali casi, in fase di concezione del progetto non si era talvolta tenuto in debita considerazione il fatto che i progetti ambientali, per essere efficaci, richiedono lunghe consultazioni con le comunità locali, per ottenerne la partecipazione attiva.

59. La linea di bilancio «Ambiente e foreste» prevedeva che i progetti fossero attuati in, al massimo, 36 mesi e talvolta in soli 24 mesi, tempi che nella maggior parte dei casi non erano realistici. Il fatto che le proposte di progetto per cui si richiede il finanziamento siano in concorrenza con altri progetti crea il rischio che vengano proposti progetti con obiettivi eccessivamente ambiziosi, poiché i maggiori risultati promessi danno maggiori possibilità di attrarre finanziamenti.

60. Dal 2002 il regolamento finanziario impone di contrarre gli impegni giuridici per tutti i progetti entro 3 anni dall'impegno di bilancio per il progetto. Ciò impone un nuovo vincolo che può rivelarsi particolarmente difficile da rispettare quando si cerca di elaborare una vasta gamma di progetti ambientali finanziati dagli aiuti bilaterali.

61. Molti progetti ambientali sono attuati in aree geografiche vaste e lontane. Ciononostante, più regioni sono talvolta incluse senza motivo in un unico progetto, quando sarebbe meglio concentrarsi su una sola regione. In casi simili, l'approccio adottato, troppo ambizioso, può essere dovuto al fatto che non si sono tenute in debito conto le condizioni locali. In Indonesia, la portata geografica di due progetti controllati ha dovuto essere ridotta in fase di attuazione poiché la concezione era troppo ambiziosa.

62. I consulenti esterni e le ONG, che in genere lavorano alla concezione dettagliata dei progetti, non possiedono sempre una conoscenza approfondita delle procedure di attuazione seguite dalla Commissione, che sono relativamente lunghe, anche quando vengono attuate senza ritardi. La sottovalutazione del tempo necessario per seguire tali procedure costituisce un'ulteriore causa dell'eccessiva ambizione degli obiettivi dei progetti.

63. Dal 2002, EuropeAid ha compiuto sforzi notevoli per migliorare le procedure di valutazione dei progetti tramite l'*Office Quality Support Group* (oQSG). Tuttavia, oltre a queste procedure di controllo presso la sede della Commissione, occorre garantire che risorse sufficienti siano assegnate alla valutazione dei progetti in loco da parte di équipes di agenti della Commissione, che possiedano competenze ambientali sufficienti e una buona conoscenza delle condizioni locali e delle procedure della Commissione.

Riquadro 11

Un esempio di progetto troppo ambizioso

Il progetto di gestione delle foreste naturali in Cina (16,9 milioni di euro) intende, nell'arco di cinque anni, introdurre un approccio completamente nuovo alla gestione delle foreste in Cina, tramite la «cogestione» tra gli abitanti delle foreste statali e le imprese. Le modalità di funzionamento della «cogestione» nel contesto cinese non sono ancora definite. Il progetto copre 3 province nel Sud-Est della Cina (Sichuan, Hunan, Hainan) e comprenderà interventi in 6 contee, 11 amministrazioni comunali e 58 villaggi sparsi nelle tre province. Oltre al lavoro di base per la cogestione, uno degli obiettivi del progetto è la riduzione della povertà, che prevede almeno 290 piccoli progetti relativi a infrastrutture pubbliche nei villaggi. In ciascuna contea e amministrazione comunale interessate dal progetto occorre creare nuove istituzioni, quali i comitati di cogestione tra i villaggi e le amministrazioni comunali e unità microfinanziarie. Inoltre, un aiuto proporzionato al rafforzamento delle capacità istituzionali deve essere fornito all'amministrazione delle foreste statali a livello delle province e delle contee, dove le capacità sono carenti, affinché possa svolgere il proprio ruolo nel progetto. I primi 18 mesi del progetto sono così andati persi perché la gara per l'assistenza tecnica è stata annullata.

Ritardi nella preparazione e nell'attuazione dei progetti

64. La responsabilità generale di definire il quadro delle procedure da seguire per la preparazione e l'attuazione del progetto incombe alla Commissione. In genere, le autorità del paese beneficiario o le ONG si occupano poi dell'attuazione dei progetti che, in ogni fase, sono soggetti a controlli approfonditi da parte dei servizi della Commissione. Non soltanto gli obiettivi dei progetti sono spesso irrealistici perché non tengono conto del tempo necessario per l'attuazione dei progetti secondo le procedure della Commissione, ma la maggior parte dei progetti esaminati ha subito ritardi gravi ed imprevisti durante la preparazione e l'attuazione. Nella maggior parte dei casi i problemi osservati non erano specifici del settore ambientale, ma erano riscontrabili potenzialmente anche in progetti relativi ad altri settori. Le responsabilità di tali ritardi ricadono sia sulla Commissione che sulle autorità del paese beneficiario (o sulle ONG).

65. Spesso nella fase di preparazione trascorrono lunghi periodi tra l'identificazione e l'approvazione dei progetti. A differenza dalla fase di attuazione, la durata della fase preparatoria non è soggetta ad alcuna restrizione. Nel caso di progetti finanziati tramite la linea di bilancio «Ambiente e foreste», il tempo impiegato dalla Commissione tra la pubblicazione dell'invito a presentare proposte di progetto e la firma del contratto vincitore è stato eccessivamente lungo. Nel caso di un invito a presentare proposte pubblicato nel gennaio 2001, i contratti relativi a circa metà dei progetti per i quali era stato approvato il finanziamento non sono stati firmati prima della seconda metà del 2002, mentre l'altro 50 % dei contratti è stato firmato solo nella seconda metà del 2003. Tali ritardi talvolta finiscono per rendere il progetto meno pertinente, a causa di un cambiamento del contesto del progetto dopo la presentazione della proposta originaria (cfr. riquadro 12).

66. Si sono verificati frequenti ritardi tra l'approvazione dei progetti e il momento in cui sono diventati operativi. Le due cause più comuni sono state i ritardi nel trasferimento

iniziale di fondi e nell'appalto dei servizi di assistenza tecnica per i progetti. Durante l'attuazione, alcuni progetti ambientali, diversi dai piccoli progetti finanziati tramite la linea di bilancio «Ambiente e foreste», richiedono in genere un gran numero di contratti di appalto diversi (infrastrutture, servizi, attrezzature), contratti di finanziamento, nonché la preparazione e l'approvazione di programmi di lavoro per raggiungere i loro obiettivi e risultati. Ciò significa che vi è un maggiore rischio di ritardi rispetto a progetti attuati in altri settori specifici. Una difficoltà particolare si manifesta quando attrezzature che dovrebbero essere disponibili fin dalla fase iniziale del progetto, sia per conseguire i risultati del progetto sia perché il personale del paese beneficiario coinvolto disponga di tempo sufficiente per poter ricevere una formazione dalla squadra di assistenza tecnica, sono fornite soltanto verso la fine del progetto. In Cina, ad esempio, nel caso del progetto «Liaoning Integrated Environment», il materiale destinato a tre diversi obiettivi del progetto, ovvero le risorse idriche, la qualità dell'aria e l'energia è stato consegnato praticamente alla fine del progetto.

67. L'attuazione di due progetti in Brasile, uno in Guatemala e uno in Marocco è stata ritardata perché le indagini su alcune irregolarità finanziarie ne hanno resa necessaria la sospensione. Nel caso dei progetti in Brasile, le operazioni sono riprese una volta chiarite le irregolarità. In Guatemala e in Marocco è stato deciso di cancellare i progetti.

Riquadro 12

Esempi di ritardi che riducono la pertinenza di un progetto

Il progetto «Responsible Coffee Consumption and Production» in Nicaragua (1,2 milioni di euro) è stato approvato soltanto due anni dopo la presentazione. Di conseguenza, talune attività di base, quali un programma per il caffè biologico e l'apertura del mercato, sono state attuate dal beneficiario ricorrendo ad altre risorse finanziarie.

Anche il progetto «Promotion of Ecologically Sustainable, Socially Equitable, and Economically Viable Forest Management Through Implementation of Credible Certification Systems» in Indonesia (0,9 milioni di euro) è stato approvato due anni dopo la presentazione. Questo ritardo, insieme a una durata programmata di soli due anni, ha fatto sì che le cinque regioni destinatarie inizialmente previste fossero ridotte a tre.

Il progetto «Sustainable development of the Cuiabá-Santarem Economic Corridor» in Brasile (1,5 milioni di euro) è stato anch'esso approvato due anni dopo la presentazione. Nel frattempo, la regione in cui i progetti avrebbero dovuto essere attuati è sprofondata in una situazione preoccupante di conflitti di interesse e violenze che hanno condizionato le attività dell'ONG incaricata dell'attuazione del progetto.

Progressi limitati nel rafforzamento delle capacità istituzionali

68. Mentre il rafforzamento delle capacità istituzionali è un elemento vitale di qualsiasi cooperazione allo sviluppo, come osservato in precedenza (cfr. paragrafo 34), i ministeri dell'ambiente e le altre istituzioni competenti in materia sono spesso relativamente recenti e, pertanto, hanno particolarmente bisogno di tale assistenza, soprattutto in paesi in cui i recenti decentramenti

hanno attribuito sempre maggiori responsabilità ambientali a livello regionale e locale. I progetti privi di un sostegno efficace al rafforzamento istituzionale hanno scarse prospettive di sostenibilità, anche se ottengono dei risultati tecnici immediati.

69. Nei casi in cui la Commissione ha fornito sostegno al rafforzamento delle capacità istituzionali, non sempre ha saputo mobilitare un sufficiente impegno ad alto livello nel paese beneficiario in grado di garantirne l'efficacia. In Botswana, un grosso progetto di 14 milioni di euro, incentrato in gran parte sul rafforzamento istituzionale presso il *Department of Wildlife and National Parks* (DWNP), è stato attuato senza una partecipazione e un impegno sufficienti da parte del *Ministry of Wildlife, Development and Tourism*, al quale il DWNP faceva riferimento (cfr. riquadro 13). Benché la squadra di assistenza tecnica fosse lo strumento principale per il rafforzamento delle capacità istituzionali, essa ha potuto svolgere questo compito soltanto quando l'istituzione beneficiaria aveva designato sufficienti interlocutori, a un livello gerarchico appropriato, con cui collaborare. Nella pratica ciò non accade spesso, poiché i livelli generalmente alti di rotazione del personale fanno perdere i vantaggi che l'organizzazione ha acquisito grazie all'assistenza tecnica.

70. Troppo spesso, in mancanza di personale locale adeguato messo a disposizione dalle autorità beneficiarie, l'assistenza tecnica ha assunto un ruolo più esecutivo che consultivo, cercando di garantire il raggiungimento dei risultati del progetto, ma a scapito dello sviluppo di una sostenibilità a più lungo termine. Il personale di assistenza tecnica altamente qualificato deve dedicarsi a questioni amministrative e relative agli appalti, sottraendo tempo ai problemi legati alla sostenibilità. Inoltre, i progetti hanno spesso risentito del o dei cambiamenti nella composizione della squadra di assistenza tecnica nel corso di un contratto, la cui durata in genere è compresa tra tre e quattro anni.

Riquadro 13

Un esempio di problemi che condizionano i progetti di rafforzamento delle capacità istituzionali

Il programma «Wildlife Conservation and Management», finanziato dall'ottavo FES in Botswana (14 milioni di euro), illustra molti problemi incontrati dai progetti di rafforzamento delle capacità istituzionali. Un progetto finanziato dal settimo FES aveva assicurato un sostegno finanziario al settore della fauna selvatica, ma aveva fatto poco per affrontare i problemi legati al rafforzamento delle capacità istituzionali. Il progetto finanziato dall'ottavo FES era inteso a ovviare a tali carenze. Lo status del DWNP era incerto, poiché esisteva la possibilità che sarebbe stato trasformato in una organizzazione parastatale. Ciò ha reso più difficili la preparazione e l'attuazione del progetto. Il capo della squadra di assistenza tecnica non occupava un posto direttivo in seno al DWNP, ma solo un posto di quadro intermedio. Il suo omologo non era un funzionario del DWNP, poiché quest'ultimo aveva assegnato al progetto un altro assistente tecnico straniero. Dopo 11 mesi si è reso necessario sostituire il primo capo della squadra di assistenza tecnica, ma ciò è stato possibile soltanto dopo altri 5 mesi. Gran parte del tempo del capo della squadra di assistenza tecnica è dedicato all'amministrazione del progetto, il che non costituisce un uso efficiente del suo tempo. Un elemento importante del progetto doveva essere un audit della gestione del DWNP, ma a metà del progetto l'audit in questione non era stato ancora effettuato a causa della mancanza di sostegno da parte del DWNP e di impegno da parte del Ministero. Benché fosse previsto anche un consulente in assistenza tecnica per il rafforzamento delle capacità istituzionali, questo posto è stato occupato soltanto a metà progetto.

Le comunità locali devono prestare maggiore attenzione all'uso sostenibile delle risorse naturali

71. Affinché i progetti ambientali raggiungano tutti gli obiettivi e diventino sostenibili, è assolutamente necessario che le comunità locali partecipino alla loro preparazione e attuazione. La Commissione ha progressivamente posto maggiore attenzione a tale aspetto, in parte a seguito dell'adozione nel 2000 della politica di sviluppo incentrata sulla riduzione della povertà. Questa ha imposto di tener maggiormente conto dello sviluppo delle comunità insieme alle questioni relative alla conservazione.

72. Ciononostante, conciliare le necessità economiche delle comunità locali con i bisogni legati alla conservazione della natura rappresenta una sfida notevole. I progetti non hanno prestato sufficiente attenzione su come aiutare le comunità locali a generare entrate dalle risorse naturali in modo sostenibile. La caccia di frodo («bracconaggio») praticata dalle comunità locali, ad esempio, continua a costituire una grave minaccia per i risultati conseguiti dai progetti di conservazione e per la loro sostenibilità ambientale. Lo stesso accade anche in aree in cui la Commissione ha fornito assistenza per lunghi periodi di tempo, quali il parco nazionale del Serengeti in Tanzania e aree protette nella regione dell'Africa centrale finanziate da ECOFAC. Lo sviluppo del turismo è un mezzo per accrescere il reddito sia locale e che nazionale. In Botswana, tuttavia, il progetto *Wildlife*, finanziato dall'ottavo FES, ha fornito un modesto contributo allo sviluppo del turismo nel parco nazionale Makgadikgadi, nonostante uno studio sul turismo in Botswana, realizzato in precedenza con il contributo del sesto FES, avesse raccomandato un simile approccio. Nonostante i successi conseguiti in materia di conservazione, ECOFAC ha compiuto pochi progressi nell'affrontare i problemi connessi al turismo (cfr. riquadro 10). Ciò sottolinea la necessità che la Commissione continui a cercare modi per creare fonti alternative di reddito per tali comunità.

Riquadro 14

Un progetto che illustra l'importanza della valutazione dei bisogni delle comunità locali nei progetti ambientali

Il progetto pilota «Development of a model for managing fauna in the forests of Central Africa north-east Gabon» (1,9 milioni di euro) mirava ad affrontare il problema del bracconaggio commerciale nelle foreste del bacino del Congo. Pertanto, il progetto comprendeva diverse misure che avrebbero dovuto essere attuate da unità antibracconaggio. Tuttavia, gli ideatori del progetto non avevano considerato il fatto che la maggior parte delle comunità locali erano coinvolte nelle attività di caccia per cui, il progetto non aveva previsto come assistere tali comunità. Durante una visita dell'équipe di audit, rappresentanti di una comunità locale di pescatori hanno ammesso di disporre di cinque basi di caccia nella foresta, che sono state distrutte dalle unità antibracconaggio, ed hanno spiegato il dilemma di fronte al quale si trovavano: ridurre l'effettiva attività di caccia o far fronte ai bisogni a breve termine.

Impatto insufficiente dei progetti sul quadro strategico e normativo

73. Senza un quadro strategico e normativo chiaro ed efficace, le possibilità che un progetto vada al di là delle realizzazioni e dei risultati immediati per raggiungere una sostenibilità a lungo termine, con un più ampio impatto, sono notevolmente ridotte. La Commissione non ha dedicato sufficiente attenzione, al momento della selezione dei progetti, all'eventuale esistenza di un tale quadro e, in caso negativo, se i finanziamenti per il progetto potessero servire ad introdurre cambiamenti nel quadro.

74. Quadri normativi incompleti, in particolare in relazione ai diritti fondiari dei beneficiari del progetto nelle comunità locali hanno, ad esempio, ostacolato progetti forestali in Indonesia e in Cina. In Botswana e in Tanzania, la mancanza di leggi precise per introdurre la gestione delle risorse naturali da parte delle comunità locali e delle zone di gestione della fauna selvatica impedisce inoltre ai progetti di produrre l'impatto previsto. In diversi paesi la mancanza di risorse o di volontà di far rispettare leggi antibracconaggio per proteggere la fauna selvatica ha indebolito la sostenibilità dei progetti dopo il loro completamento.

75. Uno dei modi di usare i progetti per modificare il quadro strategico e normativo consiste, per la Commissione, nel subordinare la concessione del finanziamento al rispetto di determinate condizioni. Un simile approccio, tuttavia, non è possibile nel caso di progetti attuati da ONG finanziati tramite la linea di bilancio «Ambiente e foreste», dato che i governi dei paesi beneficiari non sono ammissibili. In alcuni casi, progetti bilaterali sostenuti dalla Commissione hanno cercato di imporre ai governi beneficiari l'adozione di «misure di accompagnamento» per stabilire le politiche appropriate. Tali misure, però, non sono state sempre ben definite, né hanno formato oggetto di *follow up* da parte della Commissione.

76. Inoltre, gli importi finanziari limitati in causa, anche in questi progetti bilaterali di portata relativamente ampia, rendono più difficile insistere sull'effettiva adozione delle misure di accompagnamento. In Tanzania, ad esempio, la Commissione ha cercato di far sì che il governo assegnasse una quota maggiore delle entrate derivanti dalle licenze di caccia per finanziare i costi di funzionamento delle riserve di caccia. Tuttavia, la Commissione non ha affrontato il problema fondamentale della mancanza di trasparenza nella concessione delle licenze di caccia e tale situazione è stata complicata dal fatto che il progetto in causa aveva una dotazione di soli 2 milioni di euro. A tale riguardo, l'inclusione dei pacchetti di riforma della politica ambientale e della riforma del quadro normativo nell'ambito di un grosso sostegno al bilancio diretto sarebbe il modo migliore per contribuire a creare le strutture necessarie che consentano agli interventi a livello del progetto di essere sostenibili e di produrre un impatto.

77. La diffusione dei risultati di un progetto e degli insegnamenti che se ne sono tratti può incidere in misura fondamentale sulla politica. In genere, però, la concezione dei progetti non prevede nessun approccio chiaro per quanto riguarda la diffusione dei risultati. Inoltre, i tempi troppo ambiziosi e i ritardi che ne sono derivati hanno ridotto i margini d'azione per l'assistenza tecnica e la possibilità per le ONG di diffondere i risultati prima della fine del progetto. L'impatto delle politiche è particolarmente problematico per quanto riguarda la linea di bilancio «Ambiente e foreste». Mentre uno dei principali obiettivi della linea di bilancio è sostenere progetti pilota al fine di contribuire allo sviluppo

di nuovi approcci strategici, la Commissione ha affidato in gran parte alle ONG l'attuazione di tali politiche e non ha stabilito alcun meccanismo per far sì che i governi dei paesi beneficiari siano sistematicamente informati dei risultati di tali progetti.

Riquadro 15

Un esempio di impatto e di sostenibilità del progetto ridotti a causa di problemi del quadro strategico e normativo

In Brasile, tramite il «Natural Resources Policy Programme» (NRPP), la Commissione finanzia la definizione e l'attuazione di un modello di gestione integrata dell'ambiente e il suo decentramento dal governo centrale alle amministrazioni statali e municipali in cinque Stati amazzonici (16,7 milioni di euro). Il NRPP è il progetto più importante finanziato nel quadro del «Rain Forest Pilot Programme» (PPG7), che persegue l'obiettivo generale di limitare e far regredire la deforestazione in Amazzonia.

Il modello di gestione ambientale si è rivelato meno efficace del previsto nella lotta contro la deforestazione. Tra le cause, determinante è stata la mancanza di impegno politico a livello degli Stati. Lo stato precario in cui versano le finanze della maggioranza degli Stati e delle municipalità e gli interessi economici di alcune élite statali e locali fanno sì che i governi locali concedano licenze per l'abbattimento di alberi ed espansioni agricole che generano entrate e posti di lavoro a scapito della gestione delle foreste. A causa di ciò, in alcuni Stati il modello ha avuto poco impatto sulla politica pubblica o, nel peggiore dei casi, è stato applicato come uno strumento puramente restrittivo. Inoltre, è stato usato per identificare aree di ulteriore espansione economica invece che di gestione ambientale. Lo Stato del Mato Grosso, dove il modello è stato sviluppato nel modo migliore, era, tuttavia, lo Stato con il peggior tasso di deforestazione nel 2004.

Il programma non è stato in grado di garantire che la dimensione ambientale fosse integrata in modo efficace negli Stati in altri settori quali l'agricoltura, le foreste, l'istruzione, i trasporti, ecc. È questo un aspetto cruciale, considerato che il programma opera in un contesto politico ed economico di politiche e di priorità a favore di uno sviluppo a breve termine, che non coincidono con lo sviluppo sostenibile. A causa della debolezza delle politiche di integrazione dell'ambiente, le agenzie nazionali responsabili dell'ambiente devono ricorrere troppo a procedure restrittive. Tuttavia, tale situazione è fortemente influenzata dalla mancanza di risorse finanziarie e di personale qualificato, pertanto non esiste alcuna politica di concessione delle licenze e alcun controllo efficaci.

Un approccio irrealistico alla sostenibilità finanziaria

78. I progetti della Commissione nel settore ambientale, come in altri settori, presuppongono che, alla fine, questi siano finanziariamente sostenibili. Per i progetti che generano entrate, si tratta di un obiettivo realisticamente realizzabile. In effetti, nel caso di progetti di trattamento delle acque reflue alle Mauritius e a Mwanza, seconda città della Tanzania, sono stati compiuti progressi soddisfacenti verso tale obiettivo e le tariffe dell'acqua sono state aumentate in modo regolare per raggiungere il livello che dovrebbe permettere di coprire i costi operativi e di ammortamento. D'altro canto, nella regione del Pacifico alcuni progetti di smaltimento dei rifiuti solidi nelle isole Figi e a Tuvalu hanno incontrato difficoltà per il fatto che la popolazione non era disposta a pagare per il servizio.

79. Nel caso di progetti finanziati tramite la linea di bilancio «Ambiente e foreste», esiste la possibilità che progetti relativamente piccoli e spesso pilota ricevano nuovi fondi nel quadro di progetti più ampi finanziati dal FES e dalla linea di bilancio per una specifica zona geografica. Nella pratica, tuttavia, ciò si è verificato di rado, poiché la Commissione non aveva previsto una strategia chiara per promuovere il proseguimento di questi piccoli progetti pilota attraverso progetti bilaterali più ampi. Anzi, sia la Commissione che i paesi beneficiari tendono a considerare i fondi disponibili a titolo della linea di bilancio «Ambiente e foreste» come un motivo per non assegnare fondi bilaterali al settore ambientale.

80. In ogni caso, le prospettive di sostenibilità finanziaria senza il sostegno governativo sono molto limitate nella maggior parte dei paesi, e in numerosi paesi in via di sviluppo i bilanci statali non sono sufficienti per finanziare le misure di conservazione. Al fine di incoraggiare un maggior finanziamento della salvaguardia dell'ambiente da parte dei governi beneficiari, la Commissione e gli altri donatori possono sostenere maggiori attività di ricerca e rafforzare il dialogo con i paesi beneficiari sui vantaggi economici della conservazione dell'ambiente e sulla necessità di evitare l'esaurimento insostenibile delle risorse naturali. Ciononostante, numerosi governi beneficiari possono ottenere maggiori vantaggi economici, perlomeno nel breve periodo, dallo sfruttamento delle risorse naturali disponibili nelle aree protette. Dall'audit sono emersi molti casi di questo tipo, che rischiavano di compromettere i risultati conseguiti dai progetti (cfr. riquadro 16).

81. Allo stesso tempo, sarebbe opportuno che i vantaggi ottenuti dall'Unione europea tramite la protezione costante dell'ambiente nei paesi in via di sviluppo fossero riconosciuti in modo chiaro. In tali circostanze, bisogna chiedersi se l'approccio tradizionale seguito dalla Commissione per il finanziamento di un dato progetto soltanto per pochi anni, scaduti i quali il progetto in causa dovrebbe essere sostenibile dal punto di vista finanziario, sia adeguato al settore ambientale. Se la Commissione avesse elaborato una strategia globale per integrare l'ambiente nel quadro dell'aiuto allo sviluppo (cfr. paragrafo 11), sarebbe stato possibile considerare con maggior attenzione altri metodi per fornire l'aiuto, quali:

- a) orizzonti temporali più lunghi per i progetti ambientali;
- b) programmi di sostegno alle politiche settoriali nel settore dell'ambiente e delle risorse naturali;
- c) maggior ricorso ai fondi fiduciari;
- d) una cooperazione più stretta con il Fondo globale per l'ambiente (GEF), il principale strumento a disposizione dei donatori per affrontare i problemi ambientali nei paesi in via di sviluppo. La Commissione attualmente non è un membro del GEF, pertanto non può dare un contributo diretto al Fondo, tuttavia esistono ampie possibilità di ulteriori cofinanziamenti.

Riquadro 16

Attività economiche che rischiano di compromettere l'efficacia dei progetti

In Indonesia, la Commissione è intervenuta per sviluppare la gestione sostenibile delle foreste nell'area di Berau in Kalimantan. Tuttavia, la «Berau Coal Company» dispone di una licenza che copre il 25 % dell'area, che comprende 16 dei 18 lotti di ricerca finanziati a lungo termine. Benché le attività di estrazione di carbone siano ufficialmente sospese almeno fino al 2011, data di fine del progetto attuale inizialmente prevista, le attività esplorative degli strati di carbone continuavano anche durante la missione della Corte nel giugno 2005. Inoltre, l'abbattimento illegale degli alberi continua a compromettere l'efficacia del sostegno della Commissione al settore forestale in Indonesia.

In Cina, nonostante il divieto generale di abbattimento degli alberi, la deforestazione è continuata in due (Hainan, Hunan) delle tre province interessate dal progetto «Natural Forestry».

In Tanzania, attività di prospezione mineraria erano in corso nella riserva di caccia di Kigosi, una delle riserve finanziate dal FES.

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI**Conclusioni**

82. La Commissione deve ancora affrontare in modo soddisfacente gli aspetti ambientali della cooperazione allo sviluppo e deve ancora stabilire una strategia ambientale globale per la cooperazione allo sviluppo. La nuova politica di sviluppo, firmata nel dicembre 2005, fornisce una base chiara per sviluppare tale strategia, riconoscendo non soltanto l'importanza dell'integrazione della dimensione ambientale in tutti i programmi e progetti di sviluppo, ma anche facendo dell'ambiente un settore di spesa prioritario. Ciononostante, senza una strategia chiara che contribuisca a rendere operativo l'approccio ambientale della nuova politica di sviluppo, i benefici potenziali rischiano di essere compromessi.

83. Nel periodo 2001-2005, la strategia della Commissione si è concentrata principalmente sull'integrazione dell'ambiente nella cooperazione allo sviluppo. Tuttavia, l'attuazione di tale strategia è stata lenta e non ha avuto un *follow up* adeguato, mentre le implicazioni della strategia in termini di fabbisogno di personale supplementare non sono state affrontate in modo appropriato. Benché nel 2005 siano state avviate formazioni relative all'integrazione dell'ambiente, dirette al personale già operativo, queste non sono state efficaci poiché non erano obbligatorie per gli agenti che occupavano posti di responsabilità. La preparazione di un manuale per l'integrazione dell'ambiente ha subito gravi ritardi ed era quasi vicina ad essere completata alla fine del 2005. Più in generale, il monitoraggio, la valutazione e l'elaborazione di relazioni sulle realizzazioni ambientali della cooperazione allo sviluppo della Commissione avrebbero potuto essere oggetto di maggiore attenzione.

84. In parte a causa di alcune delle carenze sopra elencate, l'ambiente deve ancora essere integrato in modo efficace nella cooperazione allo sviluppo attuata dalla Commissione. I DSN in

corso (2001-2006) non hanno affrontato in modo adeguato i problemi dell'ambiente, sebbene la Commissione abbia compiuto progressi significativi per migliorare l'analisi ambientale disponibile per la prossima generazione di DSN attualmente in fase di elaborazione. Come tale miglioramento dell'analisi sarà effettivamente rispecchiato nei nuovi DSN dipenderà dalle priorità attribuite all'ambiente dalla Commissione e dai paesi beneficiari. Mentre l'integrazione dell'ambiente nell'aiuto al bilancio diretto è un compito arduo per tutti i donatori, la Commissione ha fatto poco per affrontare una questione tanto importante. A livello dei progetti, l'integrazione dell'ambiente è stata penalizzata dalla mancanza di procedure sistematiche e dall'assenza di un manuale che definisca in modo chiaro le procedure chiave e le renda obbligatorie.

85. I progetti ambientali finanziati sono stati pertinenti, ma le realizzazioni e i risultati ottenuti spesso non hanno raggiunto i loro obiettivi, anche se in alcuni casi ciò è stato dovuto a una concezione troppo ambiziosa del progetto. Oltre ai problemi di concezione e attuazione, l'approccio per progetti, almeno quando è separato da altri strumenti di aiuto, ha difficoltà intrinseche a produrre un impatto significativo e garantire la sostenibilità finanziaria. È quindi necessario valutare la possibilità di utilizzare altri strumenti per affrontare meglio tali problemi nel quadro di una strategia ambientale globale.

86. La Commissione deve chiarire quale sia il livello di priorità attribuito all'ambiente rispetto alle numerose altre priorità di cui deve tenere conto nel settore della cooperazione allo sviluppo. Se l'ambiente deve essere considerato uno dei tre pilastri dello sviluppo sostenibile, è necessario che la Commissione garantisca che tale priorità politica sia attuata attraverso programmi e progetti ambientali nei documenti strategici nazionali, disponga di competenze interne sufficienti in materia ambientale e che siano definite e rispettate delle procedure chiare di integrazione dell'ambiente.

Raccomandazioni**Definizione di una strategia ambientale globale e seguito dato alla sua attuazione**

87. La Commissione dovrebbe definire una strategia globale per quanto riguarda gli aspetti ambientali della cooperazione allo sviluppo, basata sul nuovo approccio alle questioni ambientali adottato nel 2005 nel quadro della politica di sviluppo.

88. La Commissione dovrebbe costituire un nuovo quadro operativo per attuare la propria strategia ambientale e prevedere indicatori di risultato e meccanismi di coordinamento chiari ai fini della sua attuazione.

89. La Commissione dovrebbe verificare se le capacità interne siano sufficienti per attuare la strategia ambientale.

90. Il manuale per l'integrazione dell'ambiente dovrebbe essere completato e approvato quanto prima e dovrebbero essere posti in essere meccanismi appropriati per garantire l'attuazione sistematica delle procedure previste nel manuale.

91. La formazione, basata sul nuovo manuale, dovrebbe essere resa obbligatoria per tutti gli agenti che occupano posti di responsabilità e a tal fine dovrebbero essere destinati crediti sufficienti.

92. La Commissione dovrebbe definire un sistema globale di esame delle realizzazioni ambientali, tramite una valutazione globale, il miglioramento dei sistemi di valutazione dei singoli progetti e un uso migliore dei dati ricavati dal sistema di monitoraggio esterno.

93. La Commissione dovrebbe rivedere il sistema di *reporting* finanziario interno, al fine di garantire la registrazione delle spese relative all'ambiente nel quadro di progetti per cui l'ambiente non rappresenta l'obiettivo principale.

Miglioramento dell'efficacia dell'integrazione dell'ambiente

94. La Commissione dovrebbe far sì che le analisi e le raccomandazioni dei CEP recenti siano monitorate in modo sistematico e trasparente durante l'elaborazione dei nuovi DSN.

95. La Commissione dovrebbe fare uno sforzo particolare per migliorare l'integrazione dell'ambiente nel sostegno al bilancio diretto, in particolare garantendo l'esecuzione dei SEA e cercando delle opportunità per includere gli indicatori ambientali.

96. Al fine di garantire la selezione ambientale di tutti i progetti, dovrebbero essere definite procedure specifiche, che dovrebbero essere controllate dai punti focali dell'ambiente istituiti presso le delegazioni e dagli specialisti ambientali di EuropeAid.

97. Sarebbe opportuno introdurre controlli specifici per garantire lo svolgimento di VIA ogniqualvolta opportuno e che le loro raccomandazioni siano seguite nei piani di gestione ambientale e nelle condizioni contrattuali.

Miglioramento dell'efficacia dei progetti ambientali

98. La Commissione dovrebbe attribuire maggiore priorità alla valutazione in loco delle proposte di progetti ambientali.

99. La Commissione dovrebbe compiere ulteriori progressi verso l'individuazione e la rimozione delle strozzature nelle procedure di appalto.

100. La Commissione dovrebbe prestare maggiore attenzione ad aiutare le comunità locali a pervenire ad un uso sostenibile delle risorse naturali.

101. Allo scopo di migliorare l'impatto e la sostenibilità, nonché il rafforzamento delle capacità istituzionali, la Commissione dovrebbe analizzare l'efficacia dei diversi strumenti di aiuto nel settore ambientale. In alternativa all'approccio attuale sull'uso di progetti relativamente a breve termine, dovrebbe considerare di ricorrere più frequentemente ai programmi di sostegno delle politiche settoriali, ai fondi fiduciari e al cofinanziamento con il Fondo globale per l'ambiente, nonché al finanziamento di progetti tradizionali per periodi più lunghi.

La presente relazione è stata adottata dalla Corte dei conti, a Lussemburgo, nella riunione del 15 giugno 2006.

Per la Corte dei conti
Hubert WEBER
Presidente

ALLEGATO I

COMITATO PER L'ASSISTENZA ALLO SVILUPPO DELL'OCSE —
CLASSIFICAZIONE DEI PROGETTI

Codice CAS5 ⁽¹⁾	Codice CRS ⁽²⁾	Descrizione	Precisioni/osservazioni complementari sulla copertura
410		Protezione generale dell'ambiente	Settore non specifico.
	41 010	Politica ambientale e gestione amministrativa	Politica ambientale, leggi, regolamenti e strumenti economici; istituzioni e pratiche amministrative, pianificazione dell'ambiente e dell'uso del territorio e procedure decisionali; seminari, riunioni; varie misure di conservazione e protezione non specificate di seguito.
	41 020	Protezione della biosfera	Controllo dell'inquinamento atmosferico, protezione dello strato di ozono; controllo dell'inquinamento marino.
	41 030	Biodiversità	Comprende riserve naturali e azioni nelle regioni limitrofe; altre misure di protezione delle specie a rischio o vulnerabili e del loro habitat (ad esempio, protezione delle paludi).
	41 040	Protezione dei siti	Concerne paesaggi culturali eccezionali, compresi siti/oggetti di valore storico, archeologico, estetico, scientifico o educativo.
	41 050	Controllo/prevenzione delle inondazioni	Inondazioni dei fiumi o del mare, compreso il controllo dell'avanzamento delle acque marine e le attività relative all'innalzamento del livello del mare.
	41 081	Educazione/formazione ambientale	
	41 082	Ricerca sull'ambiente	Comprende la creazione di banche dati, inventari/stime delle risorse fisiche e naturali; profili ambientali e studi di impatto qualora non ci sia un settore specifico.

⁽¹⁾ Codice del comitato per l'assistenza allo sviluppo (CAS) dell'OCSE.

⁽²⁾ Codice del sistema di notifica dei paesi creditori [*Creditor Reporting System (CRS)*].

ALLEGATO II

PROGETTI AMBIENTALI ESAMINATI E VALUTAZIONE DELLA LORO EFFICACIA

Paese/Regione	Descrizione del progetto	Fonte di finanziamento	Importo in EUR	Data di inizio del progetto	Data di fine del progetto	Pertinenza	Realizzazione	Risultati ottenuti	Impatto	Prospettive di sostenibilità
Botswana	7th FES Wildlife	FES	6 400 000	20.12.1993	30.6.2004	sì	parziale	alcuni	scorso	limitate
Botswana	8th FES Wildlife	FES	14 000 000	6.11.2001	31.12.2007	sì	parziale	pochi	scorso	limitate
Botswana	Okavango Research Centre	Linea di bilancio «Ambiente e foreste»	1 500 000	29.12.1999	28.2.2005	sì	parziale	pochi	scorso	limitate
Botswana	7th FES forestry	FES	3 000 000	18.12.1992	30.6.2004	sì	parziale	pochi	scorso	limitate
Botswana	8th FES forestry	FES	2 000 000	25.1.2000	6.3.2002	sì	parziale	pochi	scorso	limitate
Brasile	Ecological Corridors	Linea di bilancio «Ambiente e foreste»	7 000 000	1.5.2002	1.5.2007	sì	parziale	n/d	n/d	buone
Brasile	Natural Resources Policy Subprogram — NRPP	Linea di bilancio «Ambiente e foreste»	16 700 000	1.7.1995	30.6.2006	sì	sì	la maggior parte	scorso	buone
Brasile	Extractive Reserves — RESEX, Phase II	Linea di bilancio «Ambiente e foreste»	7 000 000	22.11.2000	31.7.2007	sì	parziale	alcuni	scorso	buone
Brasile	Sustainable Development of the Cuiabá-Santarem economic corridor in central Amazonian: reconciling economic growth and large scale forest conservation	Linea di bilancio «Ambiente e foreste»	1 497 295	17.9.2003	17.9.2006	sì	parziale	alcuni	scorso	buone
Brasile	Demonstration Projects — PD/A	Linea di bilancio «Ambiente e foreste»	4 000 000	20.9.1994	31.12.2003	sì	sì	la maggior parte	scorso	limitate
Brasile	Directed research Program, Phase II	Linea di bilancio «Ambiente e foreste»	5 000 000	29.7.1998	28.2.2003	sì	sì	la maggior parte	scorso	limitate
Regione dell'Africa centrale	ECOFAC	FES	72 450 000	1992	1.9.2004	sì	sì	la maggior parte	scorso	limitate
Regione dell'Africa centrale	Programme régional de gestion de l'information environnementale (PRGIE)	Linea di bilancio «Ambiente e foreste»	3 334 697	1.3.1998	7.4.2003	sì	parziale	pochi	scorso	limitate
Cina	Environmental Management Cooperation Programme	Linea di bilancio ALA	13 000 000	11.6.1998	30.9.2005	sì	sì	la maggior parte	medio	buone

Paese/Regione	Descrizione del progetto	Fonte di finanziamento	Importo in EUR	Data di inizio del progetto	Data di fine del progetto	Pertinenza	Realizzazione	Risultati ottenuti	Impatto	Prospettive di sostenibilità
Cina	Liaoning Integrated Environmental Programme (LIEP)	Linea di bilancio ALA	37 000 000	11.6.1998	30.6.2005	sì	Sì/Parziale/n/d	La maggior parte/alcuni/pochi/n/d	Alto/medio/scarsa/n/d	Buone/limitate
Cina	Natural Forest Management Programme	Linea di bilancio ALA	16 900 000	6.11.2001	31.10.2006	sì	parziale	pochi	scarsa	limitate
Cina	Energy-Environment Programme (Programma energia e ambiente)	Linea di bilancio ALA	20 000 000	3.4.2002	31.3.2007	sì	parziale	n/d	n/d	limitate
Figi	Environment programme	FES	8 500 000	31.12.2002	31.12.2005	sì	sì	la maggior parte	medio	buone
Gabon	Valorisation des aires protégées (PSVAP)	FES	4 700 000	31.12.2001	31.12.2006	sì	sì	la maggior parte	medio	limitate
Gabon	Chasse villageoise et conservation	Linea di bilancio «Ambiente e foreste»	1 400 000	25.9.2003	25.9.2005	sì	sì	la maggior parte	medio	limitate
Gabon	Appui régional à l'École Nationale des Eaux et Forêts	Linea di bilancio «Ambiente e foreste»	4 410 000	1.12.2002	31.12.2006	sì	parziale	n/d	scarsa	limitate
Gabon	Conservation par la valorisation des espèces phares	Linea di bilancio «Ambiente e foreste»	1 696 537	27.2.2003	26.2.2006	sì	parziale	pochi	scarsa	limitate
Guatemala	Protection and Regional Management of Coastal Resources in the Gulf of Honduras	Linea di bilancio «Ambiente e foreste»	1 120 415	1.2.2003	31.1.2006	sì	parziale	alcuni	scarsa	limitate
Guatemala	Forest livelihood for the poor regional project: certification and market development for sustainable forestry in Central America	Linea di bilancio «Ambiente e foreste»	2 221 846	15.3.2003	15.3.2006	sì	parziale	pochi	scarsa	limitate
Honduras	Proyecto de comanejo sustentable de la Biosfera Tawahka Asangni y parte sur de la Biosfera de Rio Plátano	Linea di bilancio «Ambiente e foreste»	1 623 838	1.1.2005	1.1.2008	sì	n/d	n/d	n/d	buone
Honduras	Programa de desarrollo y gestión sostenible de las cuencas de Honduras (Forcuencas)	Linea di bilancio ALA	34 000 000	1.7.2004	1.7.2010	sì	parziale	n/d	n/d	buone
Honduras	Protección del bosque húmedo tropical Biosfera Tawahka Asangni	Linea di bilancio «Ambiente e foreste»	861 445	27.4.1999	31.12.2003	sì	sì	la maggior parte	alto	buone

Paese/Regione	Descrizione del progetto	Fonte di finanziamento	Importo in EUR	Data di inizio del progetto	Data di fine del progetto	Pertinenza	Realizzazione	Risultati ottenuti	Impatto	Prospettive di sostenibilità
Indonesia	Improving governance of forest resources and reducing illegal logging and associated trade with full civil society participation in S.E. Asia (EIA/Telapak)	Linea di bilancio «Ambiente e foreste»	2 000 000	1.4.2005	31.3.2008	sì	n/d	n/d	n/d	buone
Indonesia	Promotion of ecologically sustainable, socially equitable and economically viable forest management in Indonesia through implementation of credible certification systems (LEI)	Linea di bilancio «Ambiente e foreste»	924 648	1.3.2004	28.2.2006	sì	sì	la maggior parte	medio	buone
Indonesia	Leuser Development Programme (LDP)	Linea di bilancio ALA	27 670 327	1.5.1995	1.11.2004	sì	sì	la maggior parte	medio	buone
Indonesia	South Sumatra forest fire management project (SFFMP)	Linea di bilancio ALA	8 500 000	20.12.2001	20.12.2006	sì	sì	la maggior parte	medio	buone
Indonesia	EC-Indonesia FLEGT support project (FLEGT)	Linea di bilancio ALA	15 000 000	30.3.2005	30.3.2013	sì	n/d	n/d	n/d	buone
Indonesia	Berau forest management project (BFMP)	Linea di bilancio «Ambiente e foreste»	7 926 767	1.4.1996	1.3.2002	sì	sì	la maggior parte	scarso	limitate
Indonesia	Berau forest bridging project (BFBP)	Linea di bilancio «Ambiente e foreste»	697 986	1.9.2002	30.6.2004	sì	sì	la maggior parte	scarso	limitate
Indonesia	Participatory land use planning for sustainable forest resource management in the Tanimbar Islands, Eastern Indonesia (Tanimbar)	Linea di bilancio «Ambiente e foreste»	991 905	1.11.2002	31.10.2005	sì	sì	la maggior parte	medio	limitate
Indonesia	Participative management of natural resources in Berau and Bulungan (PMNRBB)	Linea di bilancio ALA	17 000 000	27.3.2003	21.12.2010	sì	parziale	n/d	n/d	limitate
Indonesia	Illegal logging response centre (ILRC)	Linea di bilancio ALA	2 000 000	1.4.2001	1.2.2006	sì	sì	alcuni	scarso	limitate
Mali	Lutte contre l'ensablement	FES	7 359 099	21.1.1994	30.9.2001	sì	sì	la maggior parte	alto	buone
Mali	Lutte contre la désertification	FES	14 000 000	22.5.2001	31.12.2006	sì	sì	alcuni	medio	limitate

Paese/Regione	Descrizione del progetto	Fonte di finanziamento	Importo in EUR	Data di inizio del progetto	Data di fine del progetto	Pertinenza	Realizzazione	Risultati ottenuti	Impatto	Prospettive di sostenibilità
Mali	Gestion intentionnelle des ressources (AGIR)	FES	2 000 000	1.7.2000	31.12.2005	sì	Sì/Parziale/n/d	La maggior parte/alcuni/pochi/n/d	Alto/medio/scasso/n/d	Buone/limitate
Mauritius	Wastewater Sectoral Policy support Programme	FES	29 800 000	26.1.2004	31.12.2009	sì	sì	la maggior parte	scasso	limitate
Mauritius	St Martins Wastewater plant	FES	16 700 000	15.4.1999	1.1.2005	sì	sì	la maggior parte	medio	buone
Mauritius	Rodrigues Anti-Erosion	FES	4 000 000	15.3.1999	30.6.2004	sì	sì	la maggior parte	medio	buone
Mauritius	Regional Environmental Education Programme	FES	2 000 000	2.5.2000	31.12.2005	sì	parziale	n/d	n/d	limitate
Mauritius	Support to Regional Environmental Programmes	FES	11 000 000	8.7.1993	31.12.2003	sì	parziale	pochi	scasso	limitate
Marocco	Protection de la biodiversité des ressources en eau du bassin versant de la Moulouya	LIFE-Paesi terzi	1 69 423	11.11.2002	31.12.2005	sì	sì	la maggior parte	medio	buone
Marocco	Projet de démonstration sur les stratégies de lutte contre la désertification dans les zones arides avec implication directe des communautés agropastorales locales en Afrique du Nord (Maroc et Tunisie)	MEDA-SMAP	3 446 678	2.9.2002	1.4.2007	sì	sì	la maggior parte	alto	buone
Marocco	Amélioration de la qualité de l'air urbain — Tetouan	MEDA-SMAP	2 020 745	21.12.2001	30.9.2005	sì	sì	la maggior parte	medio	buone
Marocco	Protection et gestion participative des écosystèmes forestiers du Rif (Gefrif)	Linea di bilancio «Ambiente e foreste»	1 950 000	1.6.1998	30.9.2001	sì	sì	la maggior parte	scasso	limitate
Marocco	Création d'une maison de l'environnement pour les villes de Meckhnes et Fez	LIFE-Paesi terzi	320 000	24.11.1999	30.6.2003	no	parziale	pochi	scasso	limitate
Nicaragua	Café: un ejemplo de producción y consumo responsable	Linea di bilancio «Ambiente e foreste»	1 221 620	1.5.2003	20.4.2006	sì	parziale	alcuni	medio	buone
Regione pacifica	Sustainable Management of sites globally important for biodiversity in the Pacific	Linea di bilancio «Ambiente e foreste»	1 293 032	6.9.2003	6.9.2007	sì	sì	n/d	n/d	limitate

Paese/Regione	Descrizione del progetto	Fonte di finanziamento	Importo in EUR	Data di inizio del progetto	Data di fine del progetto	Pertinenza	Realizzazione	Risultati ottenuti	Impatto	Prospettive di sostenibilità
Regione pacifica	Reducing vulnerability of Pacific ACP States	FES	7 000 000	1.4.2002	31.3.2006	sì	Sì/Parziale/n/d	La maggior parte/alcuni/pochi/n/d	Alto/medio/scarso/n/d	Buone/limitate
Regione pacifica	Pacific Environmental Information Network (PEIN)	FES	1 120 000	1.6.2000	31.12.2003	sì	sì	la maggior parte	scarso	limitate
Regione pacifica	Coral Gardens Initiative (CGI)	Linea di bilancio «Ambiente e foreste»	543 040	29.7.2003	29.7.2005	sì	sì	la maggior parte	scarso	limitate
Tanzania	Building community Roles and Incentives in Ecosystem	Linea di bilancio «Ambiente e foreste»	2 070 025	28.12.2004	31.3.2010	sì	n/d	n/d	n/d	buone
Tanzania	Mahale Ecosystem Management project	Linea di bilancio «Ambiente e foreste»	1 758 723	28.5.2003	28.5.2008	sì	sì	la maggior parte	medio	buone
Tanzania	Project of Serengeti National Park	FES	8 605 620	2.2.1994	30.6.2002	sì	sì	la maggior parte	medio	buone
Tanzania	Biological conservation and sustainable management of the Mount Meru natural System, Tanzania	Linea di bilancio «Ambiente e foreste»	815 360	31.12.1999	30.11.2003	sì	sì	la maggior parte	alto	buone
Tanzania	Mwanza Sewerage System Rehabilitation	FES	5 500 000	5.12.2000	31.12.2004	sì	sì	pochi	scarso	buone
Tanzania	Special programme to Refugees affected area, 7th FES	FES	19 295 768	5.9.1997	31.8.2003	sì	sì	alcuni	scarso	limitate
Tanzania	Support to Tanzania Game Reserves	FES	1 980 000	20.2.2004	30.6.2009	sì	n/d	n/d	n/d	limitate
Tanzania	Selous Black rhinoceros Protection Project	Linea di bilancio «Ambiente e foreste»	565 188	1.6.2000	31.5.2003	sì	parziale	alcuni	scarso	limitate
Tanzania	Water Supply Programme Regional Centres	FES	33 660 000	6.6.2003	1.12.2007	sì	n/d	n/d	n/d	buone
Tuvalu	Development Support Programme (DSP)	FES	5 865 135	9.2.2000	31.12.2004	sì	sì	alcuni	scarso	limitate
			560 087 162							

ALLEGATO III

QUADRO GENERALE DELL'EFFICACIA DEI PROGETTI

Il presente allegato intende fornire al lettore informazioni generali sui diversi progetti ambientali controllati in ciascun paese/ciascuna regione visitato/a durante l'audit della Corte. Tuttavia, non è inteso a trarre conclusioni sull'efficacia globale dei progetti ambientali in un particolare paese.

1. In Botswana, l'ambiente non era un settore centrale nel quadro del nono FES, ma fondi importanti erano stati assegnati a tale settore a titolo di FES precedenti. Benché nel quadro dell'ottavo FES la Commissione abbia cercato di concentrare sempre più gli sforzi sul rafforzamento delle capacità istituzionali nel settore ambientale, i risultati finora conseguiti sono piuttosto limitati. L'ottavo progetto «Silvicoltura» (2 milioni di euro) è stato chiuso dopo la valutazione intermedia, principalmente a causa della mancanza di impegno da parte delle autorità beneficiarie per migliorare le pratiche di gestione e introdurre una nuova politica forestale. All'epoca dell'audit, un progetto importante di rafforzamento delle capacità istituzionali (14 milioni di euro, ottavo FES) attuato presso il *Department of Wildlife and National Parks* (DWNP) aveva ottenuto risultati scarsi, ancora una volta a causa principalmente della mancanza di impegno da parte del beneficiario. Mentre il progetto mira a combattere la povertà e i suoi rapporti con l'ambiente attraverso la promozione di una gestione comunitaria delle risorse naturali, non affronta in modo chiaro il contributo che deve essere apportato dal turismo.

2. In Brasile, l'ambiente costituisce un settore di cooperazione prioritario del DSN 2001-2006, in particolare per quanto riguarda il sostegno agli sforzi del Brasile in relazione alla salvaguardia e allo sviluppo sostenibile della foresta amazzonica. L'Unione europea è il secondo donatore in ordine di entità del contributo versato al programma pilota di conservazione della foresta pluviale (PPG7) ⁽¹⁾. Il PPG7 ha assistito il governo brasiliano a definire nuove politiche ambientali e rafforzare le istituzioni interessate e la società civile. Ha contribuito, inoltre, alla creazione di aree protette, alla creazione, delimitazione e legalizzazione di 22 milioni di ettari di riserve indigene e all'introduzione di riserve estrattive. Nuovi approcci in materia di prevenzione degli incendi, agrosilvicoltura, zonizzazione ecologica e ambientale e piani integrati di gestione ambientale sono stati sperimentati e circa 160 progetti dimostrativi di sviluppo delle risorse naturali sono stati realizzati. Ciononostante, malgrado questi contributi preziosi, non si è riusciti a limitare la deforestazione in Amazzonia.

3. Per quanto riguarda il *Natural Resources Policy Programme* (Programma per una politica delle risorse naturali, NRPP) e il progetto *Extractive Reserves* (Riserve estrattive, Resex), è poco probabile che tutti gli obiettivi siano conseguiti nei tempi previsti a causa della lentezza dell'attuazione. L'efficacia degli strumenti di gestione ambientale sviluppati dipenderà dalla volontà politica di attuarli. Le carenze strutturali delle agenzie ambientali nazionali mettono in dubbio la sostenibilità delle attività nel quadro dell'NRPP in alcuni Stati senza ulteriori finanziamenti. Il progetto Resex ha perduto in parte lo status di modello di «conservazione produttiva» a causa dei suoi ritardi e dei cambiamenti del contesto. La sostenibilità delle riserve estrattive non è garantita, tenuto conto della loro dipendenza dalla gomma e dalle noci brasiliane e del fatto che Resex non è riuscito a convincere le autorità brasiliane a introdurre sistemi di trasferimento finanziario per ricompensare gli estrattivi per i servizi resi a tutela dell'ambiente. Per quanto concerne i progetti dimostrativi e il programma di ricerca orientata, si sono rese necessarie fasi ulteriori — finanziate da altri donatori — per consolidare i risultati e garantire la sostenibilità. La maggior parte dei progetti dimostrativi non erano sostenibili, a causa del breve periodo di attuazione (3 anni) e del fatto che i loro componenti commerciali non erano sufficientemente sviluppati. I risultati del programma di ricerca orientata, malgrado la loro pertinenza, non sono stati in genere sfruttati, pertanto il contributo del programma al PPG7 è stato limitato.

4. In Cina, l'ambiente e lo sviluppo sostenibile sono una delle aree prioritarie di cooperazione nel quadro del DSN 2002-2006, in parte a causa del crescente contributo dei tassi di crescita economica attualmente registrati in Cina ai gas ad effetto serra e ai cambiamenti climatici. I risultati dei quattro principali programmi in corso di attuazione o recentemente completati variano. Il «Liaoning Integrated Environmental Programme» (Programma ambientale integrato del Liaoning) è riuscito, in genere, a migliorare l'ambiente ad eccezione dell'obiettivo «pianificazione urbana». L'«Environmental Management Co-operation Programme» (Programma di cooperazione per la gestione ambientale) ha conseguito un qualche rafforzamento delle capacità istituzionali globali nel settore pubblico, ma i progressi verso una maggiore sensibilizzazione in materia di questioni ambientali e l'impegno da parte dell'industria sono stati scarsi. Il più recente «Natural Forest Management Programme» (Programma di gestione delle foreste naturali) rischia di non raggiungere i suoi obiettivi, molto ambiziosi. L'«Energy-Environment Programme» (Programma energia e ambiente) è ancora in fase iniziale, ma ha conosciuto un inizio difficile. Le prospettive di sostenibilità sono buone, considerato il forte impegno della Cina per quanto riguarda il miglioramento della protezione dell'ambiente e la sua capacità istituzionale e finanziaria per riprodurre progetti pilota condotti con successo.

⁽¹⁾ Questo programma è stato creato durante il vertice organizzato nel 1990 dal gruppo dei sette paesi più industrializzati del mondo (G7), sulla scia delle preoccupazioni crescenti riguardo alla rapida deforestazione del bacino amazzonico. Il governo brasiliano ha lanciato il programma al vertice della Terra tenutosi a Rio de Janeiro nel 1992.

5. Nella regione dell'Africa centrale, l'ambiente e la gestione sostenibile delle risorse naturali rappresentano un'area prioritaria di cooperazione della strategia regionale (settimo, ottavo e nono FES), ma non delle strategie nazionali dei due paesi visitati, il Congo Brazzaville e il Gabon. Il progetto regionale di gestione delle informazioni relative alla silvicoltura (PRGIE) è stato chiuso in anticipo a causa dei risultati scadenti. Nel quadro del progetto «Key Species» (Specie chiave) in Gabon non è ancora stato possibile abituare i gorilla alla presenza dell'uomo e l'attività turistica non è ancora decollata. Altri progetti controllati si sono rivelati più efficaci. Il ripristino della stazione di ricerca di Makokou (PSVAP 2) ne ha permesso la riapertura. Risulta che il progetto «Village Hunting» (Caccia praticata dagli abitanti dei villaggi) abbia già ridotto il bracconaggio. L'importante programma regionale ECOFAC ha fatto maturare la consapevolezza della necessità di conservare la foresta equatoriale ed ha contribuito alla salvaguardia di aree protette importanti e alla creazione di strutture operative. Ciononostante, la mancanza di solidità finanziaria delle aree protette significa che ECOFAC, avviato nel 1992, si trova attualmente nella sua quarta fase. Deve affrontare problemi che risalgono alle prime fasi, in particolare lo scarso successo delle misure di sviluppo rurale, il necessario sfruttamento del potenziale turistico, il bracconaggio, la raccolta lecita e illecita di legname al di fuori delle aree protette e il bisogno di una maggior partecipazione delle autorità nazionali. Neppure la sostenibilità del progetto «Village Hunting» è garantita, considerato che dipende dal finanziamento delle brigate mobili, dalla partecipazione delle autorità nazionali e dall'offerta di alternative economiche alla popolazione locale che partecipa alla caccia commerciale.

6. In America centrale, la riduzione della vulnerabilità e il miglioramento dell'ambiente costituiscono un'area prioritaria di cooperazione nel quadro del documento strategico regionale 2002-2006, poiché la regione è assai vulnerabile alle catastrofi naturali. Per quanto riguarda i tre paesi visitati, la gestione sostenibile delle risorse naturali, in particolare quelle legate all'acqua e alla terra, è un'area prioritaria di cooperazione in Honduras, ma non lo è in Nicaragua e in Guatemala. Le due attività più innovative del progetto «Responsible Coffee Consumption and Production in Nicaragua» (programma di coltura del caffè in ombra e apertura del mercato in Spagna) non hanno ottenuto risultati significativi. In Honduras, il progetto «Sustainable Management of the Tawahka Asangni Reserve» (Cogestione sostenibile della riserva di Tawahka Asangni) ha avuto un notevole impatto sulla conservazione della riserva e sul miglioramento delle condizioni delle comunità locali. Tuttavia, la gestione a lungo termine della riserva è confrontata a sfide che sono al di là della capacità dell'ONG responsabile dell'attuazione del progetto e di un progetto triennale. Molte delle attività completate non saranno sostenibili senza il prosieguo dell'assistenza tecnica e finanziaria ulteriore ⁽¹⁾. Il progetto «Regional Management of Coastal Resources» (Gestione regionale delle risorse costiere) richiederà anch'esso un sostegno supplementare per consolidare i risultati e completare le attività in sospenso.

7. In Indonesia, il DSN 2002-2006 ha riconosciuto la gestione delle risorse naturali, in particolare quelle legate alle foreste, all'acqua e all'ambiente rurale, come una delle aree prioritarie di cooperazione. Malgrado la loro pertinenza, l'impatto dei progetti e le prospettive di sostenibilità sono, nella maggior parte dei casi, incerti o in dubbio, considerato che la pressione globale sull'ambiente, e in particolare sulle risorse forestali, continua ed è persino cresciuta negli ultimi anni in seguito all'incremento demografico e allo sfruttamento commerciale, legale e illegale; inoltre, la disponibilità di fondi statali per continuare tali attività in genere non è garantita. L'ecosistema di Leuser è minacciato dall'abbattimento illegale degli alberi e da piani di costruzione stradale e saranno necessarie misure di protezione costante. La sostenibilità della foresta di Berau è incerta, a causa di problemi relativi a diritti di proprietà locali, la continuità dell'abbattimento illegale e la minaccia che pesa sull'area di possibili attività di estrazione del carbone, per le quali le autorità hanno rilasciato una concessione. Altri sviluppi, tuttavia, potrebbero avere un'influenza positiva sulla sostenibilità, ad esempio dei progetti recenti mirano all'aumento della proprietà locale e alla partecipazione di ONG locali e di altri attori della società civile.

8. Nel Mali, l'ambiente non era un settore centrale nel quadro dell'ottavo e del nono FES. Ciononostante, fondi importanti erano stati assegnati durante il settimo e l'ottavo FES al progetto «Lotta contro la desertificazione», che ha conseguito risultati positivi, malgrado i cambiamenti climatici possano ancora comprometterne la sostenibilità. Per quanto riguarda il progetto AGIR, le popolazioni locali hanno allo stesso modo accettato i concetti del progetto e hanno incluso le attività relative all'ambiente nei piani di sviluppo delle comunità per il periodo 2005-2009. Tuttavia, non è ancora chiaro se il progetto abbia causato un cambiamento definitivo delle popolazioni locali e la sostenibilità dipende dalla buona volontà delle autorità locali di «appropriarsi» dei cambiamenti proposti dal progetto.

9. Alle Mauritius, l'ambiente era un settore centrale nel quadro dell'ottavo e del nono FES. In genere, il sostegno ha dato dei buoni risultati, in particolare la costruzione di un importante impianto per il trattamento delle acque di scarico nel quadro dell'ottavo FES, seguita dal sostegno a una politica settoriale a titolo del nono FES. I progetti esaminati in materia di ambiente regionale nell'oceano Indiano erano, in genere, più problematici. Per quanto riguarda il progetto relativo all'ambiente regionale finanziato dal settimo FES, il bilancio di 11 milioni di euro ha permesso di ottenere risultati immediati limitati, benché alcuni studi siano stati usati successivamente nell'ambito del programma regionale finanziato dal nono FES. Per quanto riguarda il programma pilota di educazione ambientale regionale, finanziato dall'ottavo FES, resta da vedere se tutti i ministeri dell'educazione nazionale adotteranno i programmi di studio pilota attualmente sviluppati dal progetto.

⁽¹⁾ Un altro progetto finanziato dalla linea di bilancio «Ambiente e foreste» segue le attività della riserva di Tawahka Asangni.

10. In Marocco, l'ambiente non costituisce un'area prioritaria di cooperazione del DSN 2002-2006, benché siano previste alcune misure di protezione dell'ambiente, in particolare il sostegno al settore dell'acqua tramite abbuoni di interesse da parte della Banca europea per gli investimenti. I risultati dei progetti ambientali variano e la loro sostenibilità non è sempre garantita. Ad esempio, i risultati del progetto Gefrif erano in genere positivi, ma l'approccio partecipativo durante la fase successiva non ha garantito la partecipazione della comunità locale né la sua appropriazione del progetto. Il progetto «Improvement of Urban Air Quality» (Miglioramento della qualità dell'aria urbana) a Tetouan ha prodotto uno studio diagnostico relativo alla riduzione delle emissioni atmosferiche nell'area e ha installato alcune stazioni di campionamento della qualità dell'aria e un laboratorio, la cui gestione è affidata all'università di Tetouan. Allo stesso modo, il progetto «Fight against Desertification» (Lotta contro la desertificazione) ha ottenuto la piena collaborazione della comunità locale ed ha conseguito risultati incoraggianti. Tuttavia, i risultati e la sostenibilità del progetto «Maison de l'Environnement (Centro informazioni sull'ambiente)», che è stato completato, sono stati molto limitati, dato che non è riuscito a costituire partenariati a lungo termine al fine di promuovere l'ambiente a Fès e Meknès.

11. Nella Regione pacifica, l'ambiente era un settore centrale nel quadro dell'ottavo e del nono FES. Era ugualmente un settore centrale nell'ambito dell'ottavo FES nei tre paesi visitati, Figi, Kiribati e Tuvalu, ma non per il nono FES. I progetti ambientali esaminati hanno portato una serie di vantaggi in materia di infrastrutture e tecnologia per i paesi della regione. Tuttavia, non sono stati ottenuti tutti i risultati attesi. Non è stata ancora organizzata una campagna di sensibilizzazione ambientale relativa a una discarica costruita a Naboro, mirata ad aumentare il riciclaggio e l'accettazione di nuove tariffe per lo smaltimento dei rifiuti da parte della popolazione. Per poter ottenere i vantaggi ambientali dell'ambizioso progetto «Reducing Vulnerability» (Riduzione della vulnerabilità), sono necessari tempi più lunghi per sfruttare le informazioni generate in modo pratico. Il sistema di smaltimento dei rifiuti solidi di Tuvalu continua a funzionare al minimo delle possibilità e coloro che non sono disposti a pagare la tassa annuale per il servizio di gestione dei rifiuti continuano a disperderli in modo indiscriminato. Le prospettive di sostenibilità nel Pacifico sono relativamente buone, poiché le organizzazioni regionali hanno buone possibilità di continuare a fornire un sostegno. Tuttavia, la sostenibilità dipenderà anche dalla maggiore appropriazione e da una più ampia partecipazione della popolazione.

12. In Tanzania, fondi consistenti sono stati assegnati al settore ambientale nel quadro del settimo e dell'ottavo FES, ma l'ambiente non costituisce più un settore centrale a titolo del nono FES. Il progetto del parco nazionale del Serengeti, nel quadro del settimo FES, ha contribuito a rendere il parco finanziariamente sostenibile. Per quanto riguarda il principale progetto ambientale, «Special Programme for Refugee Affected Areas» (Programma speciale a favore delle aree confrontate a un afflusso di rifugiati), finanziato dal settimo FES, e il progetto «North West Game Reserves» (Riserve di caccia del nord-ovest), finanziato dal nono FES, sono stati conseguiti buoni risultati in termini di miglioramento delle infrastrutture e della gestione con un bilancio limitato. Tuttavia, i progressi per quanto concerne l'introduzione di zone di gestione della fauna selvatica basate sulle comunità locali sono stati trascurabili, a causa della mancanza di impegno da parte della *Wildlife Division*. La Commissione deve ancora esaminare appieno le questioni sensibili di governance relative alla concessione non trasparente di licenze di caccia che, se trattate in modo appropriato, consentirebbero di garantire la sostenibilità. Questioni simili di governance devono essere sollevate in relazione al sostegno concesso alla riserva di caccia di Selous per proteggere il rinoceronte nero, a rischio di estinzione. Un progetto di rete fognaria a Mwanza non ha ridotto ai livelli stabiliti il tasso di inquinamento delle acque che si gettano nel lago Vittoria, anche se la situazione potrebbe migliorare quando saranno attuati dei progetti connessi.

RISPOSTA DELLA COMMISSIONE**SINTESI**

III. In seguito alla firma della dichiarazione del dicembre 2005 relativa al consenso europeo sullo sviluppo, che attribuisce un'accesa importanza agli aspetti ambientali della politica di sviluppo, la Commissione rivedrà e aggiornerà la strategia di integrazione dell'ambiente del 2001 e la renderà più completa.

La Commissione istituirà un gruppo direttivo interservizi sugli aspetti ambientali dello sviluppo incaricato di fornire orientamenti e garantire un migliore coordinamento. Per quanto riguarda le esigenze di personale, nel fissare le priorità per l'impiego delle limitate risorse sarà opportuno dare priorità al potenziamento delle capacità del personale non specializzato in termini di gestione delle procedure di base di integrazione dell'ambiente (selezione) e mettere a disposizione alcuni esperti, su richiesta, nel corso della fase di identificazione e di formulazione. Il progetto di manuale sull'integrazione dell'ambiente sta per essere ultimato. Alcune parti di esso vengono già applicate e sono state ampiamente consultate. Da novembre 2004 fino alla fine del 2005 hanno partecipato ad azioni di formazione presso la sede centrale e le delegazioni circa 350 funzionari. La Commissione è consapevole dell'esigenza di rafforzare ulteriormente le conoscenze e valuterà l'ipotesi di rendere i corsi tematici obbligatori per il personale responsabile.

Sebbene i sistemi di monitoraggio e valutazione siano già ben sviluppati, la Commissione cercherà di migliorare la diffusione delle migliori pratiche in materia di valutazione dei progetti.

IV. La Commissione ha elaborato in maniera sistematica dei profili ambientali nazionali (*Country Environment Profiles* — CEP) il cui obiettivo è operare una migliore integrazione delle tematiche ambientali nella prossima generazione (2007-2013) di documenti di strategia nazionale (*Country Strategy Papers* — CSP). Tuttavia, l'impatto dei CEP sui nuovi CSP dipende in ultima analisi dalla priorità attribuita dai paesi partner alle questioni ambientali.

Il sostegno di bilancio generale implica un ampio dialogo politico sulle strategie di sviluppo del paese partner e si concentra sulle azioni di riduzione della povertà, sulla stabilità macroeconomica e sul miglioramento della gestione delle finanze pubbliche in virtù delle disposizioni giuridiche e degli impegni esistenti (come ad esempio l'articolo 61, paragrafo 2, dell'accordo di Cotonou). Ove opportuno, la Commissione si impegnerà ad integrare le tematiche ambientali nel dialogo politico. Nel caso del sostegno di bilancio settoriale, i problemi ambientali specifici possono essere gestiti attraverso un dialogo politico settoriale e in sede di elaborazione del programma. È inoltre possibile contemplare un sostegno di bilancio settoriale incentrato sull'

ambiente. La Commissione tiene conto dell'aspetto ambientale nel quadro dell'attuale revisione dei propri manuali in materia di sostegno di bilancio e di sostegno alle politiche settoriali.

La selezione dei progetti basata su criteri ambientali può essere ulteriormente migliorata. È stata avviata la preparazione di un inventario delle valutazioni di impatto ambientale eseguite in relazione a progetti di sviluppo. L'inventario verrà completato e sarà costantemente aggiornato.

V. Considerando il difficile contesto della cooperazione allo sviluppo, la Commissione ritiene che i progetti siano sufficientemente efficaci. Si è tenuto conto dei numerosi fattori che intervengono in sede di attuazione (come ad esempio l'instabilità politica e i problemi in termini di applicazione della legge), che spesso non possono essere controllati e che influiscono sulle possibilità di raggiungere i risultati attesi e di produrre il previsto impatto.

Gli interventi in campo ambientale mirano generalmente a conciliare gli obiettivi di conservazione con le esigenze di sviluppo locale, promuovendo l'impiego sostenibile delle risorse naturali e le attività generatrici di reddito (tra cui l'ecoturismo) e rafforzando nel contempo le amministrazioni locali preposte alla tutela ambientale.

La Commissione punta a migliorare le procedure di valutazione dei progetti e ad accelerare i processi di selezione e gestione degli stessi. La recente revisione delle procedure relative agli inviti a presentare proposte rientra in tale strategia.

La sostenibilità finanziaria rappresenta un problema complesso che riguarda la maggior parte dei progetti di sviluppo e in particolare quelli finalizzati in via prioritaria a realizzare dei progressi sul fronte ambientale. L'attuale tendenza ad elaborare nuove modalità di erogazione dell'aiuto, diverse dal modello classico basato sui progetti (approcci settoriali, programmi di sostegno alle politiche settoriali) nasce anche dalla volontà di garantire la sostenibilità di lungo termine delle operazioni.

VI. Le risposte della Commissione alle raccomandazioni dettagliate della Corte figurano nei paragrafi 88-101.

LA STRATEGIA ADOTTATA DALLA COMMISSIONE IN MERITO AGLI ASPETTI AMBIENTALI DELL'AIUTO ALLO SVILUPPO

9.-13. La Commissione rivedrà, aggiornerà e renderà più completa la propria strategia di integrazione dell'ambiente del 2001, tenendo conto dei recenti cambiamenti, come ad esempio la nuova politica di sviluppo, la strategia per lo sviluppo sostenibile e il programma tematico per l'ambiente e la gestione sostenibile delle risorse naturali e dell'energia (ENRTP).

Il nuovo consenso del 2005 sulla politica di sviluppo offre una serie di opportunità per definire un approccio più globale, poiché contempla in maniera specifica l'ambiente e le risorse naturali come possibili settori di aiuto e prevede per la prima volta una strategia condivisa con gli Stati membri e con il Parlamento. Il programma ENRTP presenta un campo di applicazione più esteso di quello del suo predecessore e dispone di una dotazione finanziaria leggermente più elevata. Oltre a individuare le priorità relative alle azioni in campo ambientale, esso contiene anche una serie di obiettivi specifici tesi a promuovere l'integrazione dell'ambiente negli strumenti geografici. L'elaborazione dei CEP dovrebbe inoltre contribuire in maniera significativa a garantire che un'adeguata percentuale dei finanziamenti sia destinata al settore dell'ambiente e delle risorse naturali, sulla base di un dialogo con i paesi partner. La nuova strategia porrà inoltre l'accento sulle valutazioni ambientali strategiche (*Strategic Environmental Assessments* — SEA), in conformità con la dichiarazione sulla politica di sviluppo, definendo i relativi criteri e le modalità di *reporting*.

Finora, la coerenza tra gli strumenti geografici e quelli tematici è stata insufficiente. Tuttavia, la situazione migliorerà con l'introduzione dei nuovi strumenti di cooperazione allo sviluppo, che pongono l'accento sulla sussidiarietà e sulla complementarità tra i programmi tematici e quelli geografici.

Per quanto riguarda le variazioni, citate dalla Corte al paragrafo 13, nel livello dei finanziamenti per il settore ambientale riscontrate nei diversi paesi, va ricordato che la cooperazione allo sviluppo promossa dalla Comunità si basa sui principi di partenariato e di diretta partecipazione dei paesi beneficiari. Ciò significa che le priorità dei sistemi di cooperazione geografica vengono concordate nell'ambito di un processo di consultazione nel quale i paesi beneficiari possono scegliere di concentrare maggiormente gli interventi sui settori sociali, come ad esempio la sanità e l'istruzione. Ciononostante, la Commissione porterà avanti la sua opera di sensibilizzazione alle questioni ambientali nell'ambito delle relazioni bilaterali con i paesi partner. Il regolamento per la promozione dell'integrazione ambientale nei paesi in via di sviluppo (2493/2000) e il regolamento per la promozione della conservazione e della gestione sostenibile delle foreste nei paesi in via di sviluppo (2494/2000) prevedono rispettivamente una dotazione finanziaria di 93 milioni di euro e 249 milioni di euro per il periodo 2000-2006.

15.-16. La Commissione intende istituire un gruppo direttivo interservizi sugli aspetti ambientali dello sviluppo al fine di garantire un *follow-up* generale più sistematico del quadro operativo comune e dei sistemi di *reporting*. Tale iniziativa va ad aggiungersi agli attuali meccanismi di coordinamento interservizi, che già contribuiscono all'attuazione dei diversi aspetti della strategia di integrazione dell'ambiente. Tra essi figurano i gruppi di lavoro nazionali, incaricati di seguire la programmazione geografica, gli uffici regionali competenti della DG ENV e il gruppo interservizi per il sostegno alla qualità (IQSG), che controlla la qualità dei documenti di strategia nazionale e regionale e la conformità dell'attuazione della strategia di integrazione dell'ambiente.

Inoltre, il coordinamento interservizi viene applicato anche alle attività principali del *helpdesk* «Ambiente» e alla programmazione e attuazione delle linee di bilancio tematiche.

17. I criteri per la valutazione dei risultati si concentrano in primo luogo sugli aspetti riguardanti la programmazione, come ad esempio il numero e la qualità dei CEP completi e la misura in cui questi ultimi trovano riflesso nei CSP. La Commissione è impegnata a sviluppare una serie completa di criteri per la valutazione dei risultati.

18. Uno degli obiettivi della riforma dell'assistenza esterna era quello di potenziare le risorse umane preposte alla sua gestione. Nonostante i progressi compiuti, i risultati sono di gran lunga inferiori a quelli della media dei donatori europei.

La Commissione ha adottato alcune misure per organizzare i propri servizi in maniera tale da porre rimedio al problema della mancanza di risorse e per esaminare la questione delle risorse umane nell'ambito della strategia politica annuale.

Sono stati individuati i responsabili del settore all'interno delle principali direzioni generali. È stata creata in seno alla DG RELEX una rete di corrispondenti in campo ambientale. I *country desk* della DG ENV svolgono un importante ruolo di sostegno alla DG RELEX in termini di sensibilizzazione alle tematiche ambientali in sede di elaborazione dei CSP. L'*help-desk* «Ambiente» fornisce inoltre consulenze a breve termine in campo ambientale (cfr. paragrafi 19-22).

Grazie al decentramento delle competenze in materia di gestione dell'aiuto esterno, la maggior parte delle delegazioni CE dispone di un responsabile delle questioni ambientali, che tuttavia può essere chiamato a svolgere anche altre mansioni.

Nel marzo 2005 è stato riorganizzato il sistema di consulenze tematiche nell'ambito di EuropeAid al fine di fornire un sostegno efficace e di elevata qualità alle delegazioni.

19.-22. Al momento dell'avvio dell'esercizio di programmazione per il nuovo ciclo di cooperazione (2007-2013) l'*help-desk* era di nuovo in funzione e offriva servizi di formazione e di consulenza ai responsabili geografici. Nonostante si trovi ancora in fase progettuale, il manuale sull'integrazione dell'ambiente è stato spesso utilizzato come documento di riferimento durante la fase di programmazione. Lo stesso vale per i modelli delle descrizioni delle prestazioni relative ai profili ambientali nazionali e per i diversi strumenti di valutazione contenuti nel manuale. Nel 2005 l'*help-desk* ha gestito oltre 160 richieste di consulenza, che nella maggior parte dei casi riguardavano problemi di programmazione.

Il ritardo nell'ultimazione del manuale sull'integrazione dell'ambiente registrato nel 2005 è dovuto principalmente alla necessità di gestire con procedure adeguate (efficienti ed efficaci) l'integrazione della dimensione ambientale nei nuovi meccanismi di erogazione dell'aiuto. Questo problema, riconosciuto anche dalla Corte, non è ancora stato risolto dalla maggior parte dei donatori. Nell'ambito dell'OCSE/CAS è in corso un lavoro parallelo per definire gli strumenti di valutazione in campo ambientale da applicare alle politiche, ai programmi e ai piani (generali).

Da novembre 2004 alla fine del 2005 circa 350 funzionari CE hanno partecipato a corsi di formazione in campo ambientale presso la sede centrale e le delegazioni.

23. La maggior parte delle 11 reti tematiche coordinate da EuropeAid hanno cessato di esistere nella loro forma precedente in seguito alla riorganizzazione di EuropeAid nel 2005. All'inizio del 2006 è stata elaborata una strategia comune per il ripristino di tali reti. Essa tiene conto delle conseguenze del decentramento, a favore delle delegazioni, delle competenze in materia di gestione dell'aiuto e della riorganizzazione di EuropeAid. Le competenze settoriali, precedentemente ripartite tra le varie direzioni geografiche, sono state riunite all'interno di nuove unità tematiche con l'obiettivo di migliorare la qualità delle operazioni. La nuova strategia relativa alle reti tematiche pone in risalto l'importanza del ruolo delle delegazioni. Sulla base di tale approccio sono state create diverse attività per le reti tematiche, come ad esempio la consultazione dei responsabili dell'ambiente presso le delegazioni in relazione al progetto di manuale sull'integrazione dell'ambiente.

24. La Commissione ha dato priorità all'esecuzione di una valutazione completa dei regolamenti riguardanti l'ambiente e le foreste tropicali nel 2003-2004, come previsto nella base giuridica di questi due programmi. Il campione di progetti per la valutazione ambientale sul campo comprendeva 35 progetti in 16 paesi.

25.-26. La Commissione ha avviato la creazione di una base dati che fornirà un inventario di tutte le valutazioni dei progetti. La base dati sarà accessibile e si presterà ad operazioni di ricerca mediante l'inserimento di parole chiave, tra cui il termine «ambiente». Ciò permetterà di valutare i risultati in maniera più sistematica.

Le relazioni relative al monitoraggio orientato ai risultati (ROM) sono intese come documenti concisi che si concentrano sulle componenti essenziali di un progetto e fungono principalmente da strumento di sostegno per l'adozione di decisioni tempestive riguardanti la gestione del progetto.

27. Il «*policy markers system*» del CAS utilizzato dalla Commissione consente di gestire il *reporting* in campo ambientale in base alle direttive del CAS. Nel frattempo la Commissione ha trasmesso una relazione al CAS sui «*Rio policy markers*» per gli anni 2003 e 2004.

Come riconosciuto dalla Corte, il sistema di *reporting* del CAS non permette di soddisfare le disposizioni dettagliate (tuttora in fase di evoluzione) delle convenzioni sull'ambiente, soprattutto per quanto riguarda l'importo della spesa per le azioni a sostegno dei singoli obiettivi degli accordi ambientali multilaterali. La Commissione punta a migliorare costantemente l'accuratezza delle informazioni fornite, promuovendo un impiego il più efficiente possibile dei sistemi di *reporting* e di informazione disponibili.

UNA VALUTAZIONE DELL'EFFICACIA DELL'INTEGRAZIONE DELL'AMBIENTE DA PARTE DELLA COMMISSIONE

29.-35. Nonostante i progressi compiuti, l'integrazione dell'ambiente nei programmi nazionali non è stata sufficientemente rapida. Tuttavia, tra i 60 paesi analizzati nel 2002 soltanto due risultavano essere privi di una qualsiasi forma di CEP alla fine del 2005. In base alla valutazione della Commissione, 19 paesi presentavano un CEP accettabile, in 24 paesi il CEP risultava troppo corto (meno di 10 pagine), in 4 paesi il CEP era stato elaborato a livello regionale e in 11 paesi erano in corso o erano previsti i relativi preparativi. Sebbene tali CEP non abbiano potuto contribuire a integrare le tematiche ambientali nella prima generazione di CSP (2001-2007), essi rappresentano un utile punto di partenza per far fronte alle questioni ambientali nell'ambito della prossima generazione di CSP.

L'adozione dei documenti di strategia nazionale/regionale è attualmente in corso e il sistema interservizi della Commissione serve a controllare che le raccomandazioni contenute nei CEP vengano opportunamente integrate negli strumenti geografici di cooperazione. Il gruppo interservizi per il sostegno alla qualità (IQSG), che controlla tutti i documenti di strategia nazionale e i documenti di strategia regionale (*Regional Strategy Papers* — RSP), ha il compito di garantire tale coerenza. Ciononostante, i progressi compiuti in questo settore dipendono anche dalla priorità data dai paesi partner a tali aspetti.

Anche la valutazione intermedia indipendente del regolamento (CE) n. 2493/2000, promossa dalla Commissione, raccomanda di porre un chiaro accento sull'integrazione delle tematiche ambientali nel ciclo di programmazione successivo al 2006. Tale raccomandazione dovrebbe essere presa in considerazione nell'ambito del nuovo programma. Verrà inoltre dato un maggiore spazio all'elaborazione di una strategia generale più coerente in materia di potenziamento delle capacità nei paesi in via di sviluppo.

La possibilità offerta ai funzionari dei paesi beneficiari di partecipare ai corsi di formazione organizzati dall'*help-desk* «Ambiente» presso le delegazioni (cfr. paragrafo 22) contribuisce al potenziamento delle capacità e alla sensibilizzazione alla questione dell'integrazione delle tematiche ambientali anche in questi paesi (cfr. paragrafo 34).

Il processo di elaborazione dei CEP, basato su un ampio processo di consultazione e sul coinvolgimento di numerose parti interessate nei paesi beneficiari, dovrebbe fornire un ulteriore ed efficace contributo alla promozione della coscienza ambientale e al rafforzamento della capacità di integrazione delle tematiche ambientali.

Per quanto riguarda la formazione presso la sede centrale (cfr. paragrafo 35), a partire da novembre 2004, 70 funzionari delle DG responsabili della programmazione hanno partecipato a sessioni di formazione ordinarie o speciali a Bruxelles dedicate ai temi della programmazione. Si rinvia a tal riguardo anche alla risposta al paragrafo 22.

Per quanto riguarda le procedure di esame degli aspetti ambientali dei CSP, esiste all'interno della DG RELEX una rete attiva di corrispondenti ambientali che lavorano nella maggior parte dei casi presso le direzioni geografiche e che conoscono quindi sia le problematiche ambientali che le specificità dei singoli paesi.

Un maggiore coordinamento tra le DG competenti contribuirà a migliorare l'attuale livello di controllo dei CSP/RSP, creando le necessarie sinergie e garantendo l'opportuna condivisione delle responsabilità.

36.-38. Il sostegno di bilancio generale implica un ampio dialogo politico sulle strategie di sviluppo dei paesi partner e si concentra sulle azioni di riduzione della povertà, sulla stabilità macroeconomica e sul miglioramento della gestione delle finanze pubbliche in virtù delle disposizioni giuridiche e degli impegni esistenti (come ad esempio l'articolo 61, paragrafo 2, dell'accordo di Cotonou). Generalmente le questioni ambientali non figurano tra i criteri di ammissibilità e le condizioni di pagamento dei programmi di sostegno di bilancio generale. Esse vengono discusse piuttosto nell'ambito del dialogo politico generale.

Nel caso specifico della Tanzania (*riquadro 5*), la strategia di riduzione della povertà presenta una forte componente ambientale. Di conseguenza, il quadro di valutazione dei risultati utilizzato ai fini dell'erogazione dei fondi individua l'attuazione delle azioni associate al settore ambientale come uno degli elementi presi in considerazione dalla Commissione per valutare l'attuazione della strategia di riduzione della povertà della Tanzania.

Nel caso del sostegno di bilancio ai settori sensibili dal punto di vista ambientale (sostegno di bilancio settoriale), è possibile affrontare i problemi specifici del settore ambientale attraverso un dialogo politico settoriale nonché nell'ambito della stessa elaborazione del programma. Si potrebbe anche prevedere un sostegno di bilancio settoriale dedicato all'ambiente.

Le valutazioni ambientali strategiche rappresentano un utile strumento e la Commissione cercherà di promuoverne l'utilizzo, ove opportuno, a livello di dialogo politico.

La Commissione tiene conto degli aspetti ambientali nell'ambito dell'attuale aggiornamento dei propri manuali in materia di sostegno di bilancio generale e settoriale. Essa intende inoltre armonizzare la gestione del rapporto tra questioni ambientali e sostegno di bilancio nell'ambito dei suddetti manuali e del manuale sull'integrazione dell'ambiente.

39.-46. La selezione ambientale dei progetti può essere ulteriormente migliorata. Il manuale sull'integrazione dell'ambiente fornirà adeguati orientamenti e indicazioni più coerenti per il processo di selezione.

In ogni caso, il riferimento alle questioni ambientali insieme ad un numero (limitato) di altre questioni trasversali nell'ambito delle comuni schede di identificazione e formulazione del progetto non impedisce di per sé un'adeguata presa in considerazione degli aspetti ambientali.

Per quanto riguarda il personale incaricato di promuovere l'integrazione dell'ambiente, si rinvia al paragrafo 18. Nel fissare le priorità per l'impiego delle limitate risorse, sarà opportuno dare priorità al potenziamento delle capacità del personale non specializzato in termini di gestione delle procedure di base di integrazione dell'ambiente (selezione) e mettere a disposizione alcuni esperti, su richiesta, nel corso della fase di identificazione e di formulazione.

Per quanto riguarda le informazioni sulle VIA, nel novembre 2005 è stata avviata l'elaborazione di un primo inventario, non ancora completo, delle valutazioni di impatto. L'iniziativa riguarda soprattutto il settore dei trasporti ed ha beneficiato del sostegno dell'*help-desk* «Ambiente» della CE. L'inventario sarà completato e aggiornato a intervalli regolari affinché le informazioni pertinenti possano essere fornite su richiesta al personale CE e al pubblico.

La delegazione del Nicaragua menzionata nel *riquadro 6* è una delegazione regionale che si occupa di sei paesi. Il personale della delegazione è ripartito tra Nicaragua, Guatemala, Costa Rica e Panama.

UNA VALUTAZIONE DELL'EFFICACIA DEI PROGETTI AMBIENTALI E DEI FATTORI CHE LA INFLUENZANO

50.-56. Considerando il difficile contesto della cooperazione allo sviluppo, la Commissione ritiene che i progetti siano sufficientemente efficaci. Si è tenuto conto dei numerosi fattori che intervengono in sede di attuazione (come ad esempio l'instabilità politica e i problemi di applicazione della legge), che spesso non possono essere controllati e che influiscono sulle possibilità di raggiungere i risultati attesi.

La sostenibilità finanziaria rappresenta un problema complesso che caratterizza la maggior parte dei progetti di sviluppo e in particolare i progetti in campo ambientale. Gli interventi in campo ambientale mirano generalmente a conciliare gli obiettivi di conservazione con le esigenze di sviluppo locale, promuovendo l'impiego sostenibile delle risorse naturali e le attività generatrici di reddito (tra cui l'ecoturismo) e rafforzando nel contempo le amministrazioni locali preposte alla tutela ambientale. Ciononostante, i potenziali vantaggi economici derivanti da tali attività non saranno probabilmente sufficienti a garantire la sostenibilità finanziaria di lungo termine delle azioni di conservazione fino a quando non sarà stata effettuata un'adeguata valutazione dei servizi ambientali locali e globali forniti dalle aree di conservazione interessate.

Negli ultimi anni la Commissione ha adottato alcune misure per accrescere l'efficacia e la sostenibilità dei progetti e continuerà a controllare attentamente i risultati dei progetti finanziati al fine di ottenere ulteriori miglioramenti.

Riquadro 10. La Commissione ritiene che l'ecoturismo sia stato sviluppato in maniera soddisfacente, sebbene vi sia ancora spazio per ulteriori progressi. È stato fatto molto per combattere la caccia di frodo, sia nelle aree di intervento protette che nelle zone cuscinetto. I modesti risultati di alcune azioni di sviluppo sono dovuti più che altro alla mancanza di esperienza o di modelli in questo tipo di ambiente umano e fisico, caratterizzato da uno bassissimo livello di recettività. Il programma ECOFAC si è avvalso di diversi gruppi di antropologi specializzati in questo tipo di ambiente per cercare di risolvere tali problemi.

58.-59. La Commissione intende migliorare le procedure di valutazione dei progetti (cfr. paragrafo 63). Tale approccio dovrebbe permettere di individuare nella fase più precoce possibile le strategie troppo ambiziose o le eventuali incoerenze tra gli obiettivi dei progetti e i mezzi, ivi compresa la durata del progetto. La valutazione da parte delle delegazioni svolge un ruolo fondamentale a tal riguardo. La qualità della matrice logica e la presenza di opportuni indicatori oggettivamente verificabili rappresentano altre due elementi importanti. La partecipazione delle comunità locali costituisce un requisito essenziale per la selezione dei progetti e questo aspetto viene esaminato in maniera approfondita in sede di valutazione delle proposte.

La Commissione è impegnata ad accelerare i processi di selezione e gestione dei progetti. La recente revisione delle procedure riguardanti gli inviti a presentare proposte fa parte di tale strategia. Il decentramento delle competenze di attuazione a favore delle delegazioni ha contribuito in maniera significativa a migliorare la situazione.

Gli obiettivi perseguiti in campo ambientale, e in particolare i progetti riguardanti le foreste, non possono essere realizzati in tempi brevi. La durata massima dei progetti finanziati a valere sulla linea di bilancio «Ambiente e Foreste» è stata fissata a 60 mesi.

60. La regola d+3 di cui all'articolo 166 del regolamento finanziario introduce in effetti un vincolo temporale nella gestione dell'aiuto esterno, in quanto i contratti e le convenzioni individuali (ad eccezione dell'audit e della valutazione) che attuano le convenzioni di finanziamento devono essere conclusi al più tardi entro tre anni a partire dalla data dell'impegno di bilancio (il termine n+1 è compreso nel termine d+3). Le conseguenze di questa regola si manifesteranno per la prima volta quest'anno, dal momento che il regolamento finanziario è entrato in vigore il 1° gennaio 2003. A volte si ha l'impressione che questa regola crei alcune difficoltà nella gestione dell'aiuto esterno. La Commissione ha proposto un emendamento all'articolo 166 del regolamento finanziario che consentirebbe di estendere fino a 5 anni il termine per l'assegnazione dei contratti per determinati progetti a lungo termine o progetti articolati in diverse fasi.

61. La portata del progetto dovrebbe essere esaminata caso per caso, tenendo conto dei fattori riguardanti in maniera specifica il progetto e quelli relativi al suo contesto. In alcuni casi, la dimensione multiregionale mira ad accrescere le potenzialità per ottenere un impatto su più larga scala.

62. La Commissione concorda sul fatto che le ONG ed i consulenti esterni debbano disporre di una migliore conoscenza delle

procedure CE. A tal fine vengono organizzati dei seminari regionali. Inoltre, vi è un impegno a semplificare e armonizzare le procedure CE.

63. La Commissione è consapevole del fatto che la reale situazione sul campo debba essere debitamente presa in considerazione in sede di valutazione del progetto. In linea con tale principio, la nuova «Guida pratica alle procedure d'appalto in materia di aiuto esterno della CE», in vigore dal febbraio 2006, attribuisce un maggiore peso, rispetto al passato, al parere delle delegazioni CE nell'ambito della valutazione delle proposte di progetto.

Riquadro 11. Il progetto per la gestione delle foreste naturali (NFMP) potrebbe apparire troppo ambizioso, poiché riguarda un'area troppo estesa ed è rivolto, a livello politico, agli organi centrali di governo; tuttavia, il progetto non deve essere considerato in maniera isolata. Il suo obiettivo è fornire sostegno ad un più ampio programma settoriale posto sotto la guida del governo centrale (ossia il programma per la protezione delle foreste naturali, o NFPP) e finalizzato a migliorare i sistemi di gestione delle foreste in tutto il paese. Il progetto NFMP rappresenta pertanto uno dei diversi interventi complementari avviati nell'ambito dell'NFPP per migliorare la gestione delle foreste in Cina e beneficia del sostegno dell'NFPP affinché possa risultare efficace in un'area più estesa nonché a livello politico.

64.-65. La Commissione punta a migliorare l'efficienza delle procedure di preparazione dei progetti e a garantire che gli studi di fattibilità e l'elaborazione dei progetti vengano eseguiti sulla base di elevati standard di qualità e nel rispetto del principio di diretta partecipazione dei beneficiari. A tal riguardo, l'esigenza di eseguire a priori una valutazione d'impatto ambientale con la partecipazione delle parti interessate può incidere sulla durata della fase preparatoria.

Per quanto riguarda le procedure relative agli inviti a presentare proposte nell'ambito dei programmi tematici, la Commissione riconosce che ci sono stati dei ritardi tra la pubblicazione dell'invito e la firma del secondo gruppo di contratti. Tuttavia, va ricordato che l'invito a presentare proposte del 2001 è stato uno dei primi inviti pubblicati dalla Commissione nell'ambito dei programmi tematici per l'aiuto esterno. Come accennato precedentemente, da allora la Commissione si è impegnata ad accelerare il processo di selezione e gestione dei progetti ed è riuscita ad ottenere notevoli miglioramenti già nel secondo invito a presentare proposte, pubblicato nel 2003. Le procedure per gli inviti a presentare proposte introdotte nel 2006 stabiliscono che il lasso di tempo che intercorre tra la pubblicazione dell'invito e la preparazione del contratto non deve superare un anno.

66. Le procedure e le norme CE in materia di appalti sono tali da garantire il massimo livello di trasparenza e di equità e da permettere la supervisione e il controllo dell'utilizzo dei fondi pubblici. La Commissione riconosce l'opportunità di una maggiore semplificazione delle procedure al fine di rendere più rapida ed efficace l'erogazione dell'aiuto ed ha proposto a tal riguardo alcuni emendamenti al regolamento finanziario. Una prima revisione delle procedure dell'attuale regolamento è già stata effettuata da EuropeAid e i relativi risultati sono stati applicati a febbraio di quest'anno (cfr. la nuova guida pratica).

Riquadro 12. La Commissione ritiene che, nonostante il ritardo verificatosi tra la presentazione della proposta e l'approvazione della stessa, il progetto in Brasile abbia mantenuto la sua pertinenza, poiché le esigenze e i problemi descritti nella proposta erano ancora d'attualità al momento dell'avvio del progetto. È opportuno evitare, per quanto possibile, i ritardi nell'approvazione del progetto.

68. La Commissione condivide il parere della Corte riguardo all'importanza primaria che deve essere attribuita al potenziamento delle capacità nei paesi partner. Questo obiettivo è stato infatti perseguito costantemente nell'ambito della cooperazione CE, sebbene sia difficile fornire una valutazione qualitativa e quantitativa dei risultati ottenuti. Le attività di potenziamento delle capacità presentavano spesso una dimensione locale (area di intervento del progetto) ed erano solitamente indirizzate alle amministrazioni locali e alla società civile. Una componente di potenziamento delle capacità dell'amministrazione centrale figurava generalmente nei progetti di più ampia portata finanziati nell'ambito dei programmi geografici. Tuttavia, affinché il potenziamento delle capacità e il sostegno istituzionale producano il massimo impatto, è necessario che le istituzioni beneficiarie si impegnino e partecipino in prima persona all'iniziativa.

69. Nell'individuare e progettare gli interventi nell'ambito dei programmi geografici, la CE cerca sempre di garantire il massimo livello di impegno politico da parte del paese beneficiario. Tuttavia, a causa anche del peso generalmente limitato delle questioni ambientali rispetto alle altre priorità politiche nei paesi e nelle regioni beneficiari, spesso tale impegno non corrisponde, in pratica, alle dichiarazioni fatte e non sempre si traduce in un adeguato livello di cooperazione e di sostegno sul fronte operativo.

70. La situazione descritta dalla Corte nel paragrafo in questione è dovuta ai fattori sopraccitati (paragrafo 69) e alla scarsa conoscenza delle procedure CE menzionata nella risposta al paragrafo 62. La Commissione attribuisce una crescente importanza alla diretta partecipazione e alla responsabilità delle amministrazioni dei paesi partner per quanto riguarda la gestione delle operazioni, conformemente alle pertinenti disposizioni dei regolamenti finanziari. L'attuale transizione verso nuove modalità di erogazione dell'aiuto, diverse dal modello classico basato sui progetti (approcci settoriali, programmi di sostegno alle politiche settoriali) nasce anche dalla chiara volontà di garantire la sostenibilità di lungo termine delle operazioni. La Commissione è consapevole dei problemi associati al ricambio del personale e ha sfortunatamente vissuto le conseguenze negative di tali cambiamenti nell'ambito dei progetti/programmi, soprattutto quelli attuati nelle zone più remote. Tuttavia, questo problema va generalmente al di là del possibile dialogo politico tra la CE ed i paesi beneficiari.

72. La Commissione ha puntualmente prestato attenzione, in sede di elaborazione dei progetti/programmi, all'esigenza di migliorare il livello di vita delle popolazioni locali come presupposto fondamentale per la sostenibilità di lungo termine degli interventi di conservazione e in linea con l'obiettivo generale di riduzione della povertà. Tuttavia, le possibilità di reddito nelle aree interessate e nelle aree limitrofe sono generalmente limitate

e non bastano a far fronte ai bisogni di sviluppo locale di lungo termine e alle esigenze di protezione ambientale. Cfr. risposta della Commissione ai paragrafi 50-56.

Inoltre, un aspetto ancora più importante consiste nel fatto che i progressi ottenuti grazie all'aiuto CE allo sviluppo in questo settore risentono degli sviluppi derivanti da politiche nazionali e internazionali promosse in altri settori. Di qui l'importanza fondamentale di garantire la coerenza delle politiche per lo sviluppo.

Ogni anno, una parte consistente dei lavori promossi nell'ambito del programma ECOFAC riguardava il turismo e, più generalmente, le questioni legate alla generazione di reddito (riserve di caccia in Africa centrale, problemi turistici in Congo Brazzaville, Gabon, Guinea equatoriale, São Tomé). Tutte le strutture ecoturistiche esistenti nell'area di intervento del programma ECOFAC sono state create grazie a quest'ultimo.

73.-74. L'approccio basato sui progetti offre possibilità limitate di valutare insieme ai partner per lo sviluppo le politiche e i programmi ambientali generali dei paesi partner e di analizzare le implicazioni per l'ambiente delle politiche che esulano dal settore ambientale. Tuttavia, i profili ambientali nazionali che vengono attualmente elaborati nel corso della preparazione dei documenti di strategia nazionale mirano ad individuare tali carenze affinché possano essere prese in considerazione in sede di progettazione delle operazioni di aiuto.

75. Dal 2001 i governi centrali non sono più ammessi come candidati o partner per gli inviti a presentare proposte a valere sulla linea di bilancio «Ambiente e Foreste» e non possono pertanto beneficiare di una sovvenzione. Tuttavia, essi sono autorizzati a partecipare ai progetti, in particolare in veste di associati. Sebbene passi spesso inosservata, questa partecipazione dovrebbe essere incoraggiata, ove opportuno, per garantire la sostenibilità dei risultati a livello politico.

76. Per quanto riguarda il ruolo del sostegno di bilancio diretto, si rimanda ai commenti di cui ai paragrafi 36-38.

77. Si dovrebbero compiere maggiori sforzi per divulgare meglio i risultati conseguiti e le lezioni tratte nell'ambito dei programmi per l'ambiente e per le foreste. Al momento della valutazione di una proposta, una parte della dotazione dovrebbe risultare riservata alle attività di divulgazione e alle questioni di sostenibilità in seguito al completamento delle attività. Durante l'esecuzione del progetto si dovrebbe preparare, nel corso dell'ultimo anno, un preciso piano per le attività di divulgazione e le attività future. Il processo di decentramento dovrebbe permettere inoltre ai governi dei paesi beneficiari di essere meglio informati sui risultati dei progetti.

Riquadro 15. Il PPG7 è stato un programma complesso sin dall'inizio. Nel 1992, le sette maggiori potenze economiche convinsero il Brasile, che all'epoca ospitava la Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente e lo sviluppo, ad approvare il PPG7. A quei tempi, tuttavia, la consapevolezza dell'urgenza degli interventi di protezione ambientale nella foresta amazzonica non era diffusa nel paese e i paesi aderenti non disponevano di strutture e bilanci adeguati.

Il programma ha contribuito, a tempo debito, alla creazione di un ministero dell'Ambiente e di agenzie per l'ambiente nei paesi interessati. Sono state inoltre realizzate diverse attività di formazione che non hanno sempre prodotto i risultati attesi, a causa del frequente ricambio del personale.

Un altro fattore di complicazione è costituito dalle notevoli differenze culturali e legislative tra i diversi Stati della regione amazzonica. Ad esempio, la Rondônia era l'unico Stato in cui il sistema di zonazione ecologica ed economica è stato adottato a livello legislativo. Negli altri Stati non vi era alcuna politica ufficiale a sostegno di tale sistema.

L'esperienza ha dimostrato che le misure di imposizione e controllo non possono essere attuate in maniera efficace. Lo Stato è praticamente assente in questo settore. Inoltre, per controllare i 5 milioni di chilometri quadrati di foresta amazzonica, una superficie di gran lunga superiore ai circa 4 milioni di chilometri quadrati dell'attuale territorio dell'UE, sarebbe necessaria una forte presenza dello Stato. Tale problema viene ora progressivamente risolto grazie ai rilevamenti aerei e satellitari.

Nonostante gli sforzi compiuti dal ministero dell'Ambiente in tale direzione, risulta ancora difficile introdurre le politiche ambientali come questione orizzontale che investe anche gli altri ministeri, soprattutto a causa della pressione politica a promuovere la crescita economica e l'occupazione.

78. Per quanto riguarda la sostenibilità finanziaria dei progetti in campo ambientale (protezione, conservazione, valorizzazione), si rinvia alle risposte di cui ai paragrafi 50-56 e 72.

79. La Commissione è consapevole del problema e lo sta affrontando nell'ambito dei preparativi per il nuovo programma tematico per il 2007-2013, che ribadisce l'importanza della sussidiarietà e della complementarietà del programma tematico con i programmi geografici.

80. La Commissione condivide pienamente l'osservazione della Corte. Si rinvia anche in questo caso alle risposte di cui ai paragrafi 50-56 e 72. La Commissione ritiene che sia indispensabile garantire la coerenza delle politiche per lo sviluppo per evitare l'adozione di misure che privilegiano i vantaggi economici a breve termine a scapito degli interventi di cooperazione sul fronte della conservazione e della loro sostenibilità.

Inoltre, per quanto riguarda il disboscamento illegale (*riquadro 16*), che spesso rappresenta un fattore chiave che pregiudica la fattibilità di alcuni progetti finanziati dalla CE, la Commissione ha avviato il piano d'azione intitolato «L'applicazione delle normative, la governance e il commercio nel settore forestale» (FLEGT — COM/2003/251 def.). Esso costituisce un importante strumento per affrontare i problemi ambientali in maniera più globale e completa, tenendo conto delle notevoli, e spesso trascurate, ripercussioni dei modelli commerciali sulla conservazione ambientale.

81.

- a) La Commissione punta a migliorare le procedure di valutazione dei progetti per garantire anche la coerenza tra gli obiettivi e la durata dei progetti.
- b) Si rinvia alla risposta ai paragrafi 36-38.
- c) e d) La Commissione è attualmente impegnata a riesaminare il proprio sostegno attraverso i fondi fiduciari e le iniziative globali e attribuisce una particolare importanza alle questioni che riguardano la visibilità, le verifiche e il *reporting*.

Riquadro 16. In Cina viene assegnata a ogni area forestale naturale una quota per le attività di disboscamento che quantifica la quantità di legname che può essere tagliato i) per uso privato o per uso combustibile e ii) per uso edilizio. Nelle aree interessate dal progetto per la gestione delle foreste naturali (NFMP) vigono le seguenti disposizioni: nella provincia di Sichuan vige il totale divieto di disboscamento; nelle province di Hunan e Hainan non vi è alcun divieto e le foreste sono state decimate nel corso dei decenni e sono state/vengono sostituite con piantagioni di bambù (Hunan) e caucciù (Hainan), che vengono sfruttate legalmente per la produzione di legno e di gomma. Le piantagioni di bambù e caucciù sono di proprietà collettiva e confinano con le aree forestali. È stato segnalato che gli agricoltori di tali piantagioni invadono le zone forestali durante il periodo del raccolto. In base alle informazioni di cui dispone la delegazione CE in Cina, non si registrano attività di disboscamento illegale per la produzione di legname destinato all'industria del legno. Il disboscamento commerciale nelle province di Hunan e Hainan non incide in alcun modo sull'efficacia del NFMP, il cui compito precipuo è sviluppare modelli sostenibili per lo sfruttamento delle foreste naturali da parte delle popolazioni rurali.

In Indonesia, la Commissione ha fornito sostegno al progetto per la gestione delle foreste nella regione di Berau (BFMP), che ha introdotto il concetto di gestione sostenibile delle foreste e contribuito a proteggere i siti di ricerca STREK, creati originariamente con l'aiuto del CIRAD (Francia) e considerati importanti a livello internazionale.

Permane la minaccia delle attività estrattive. Tuttavia, il previsto nuovo progetto (pianificazione partecipativa delle risorse nelle regioni di Berau e Bulungan), fornirà il quadro generale per una gestione integrata del territorio e aiuterà i consigli distrettuali ad operare scelte informate tra i vari tipi di impiego delle risorse.

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

82. In seguito alla firma della dichiarazione del dicembre 2005 relativa al consenso europeo sullo sviluppo, che attribuisce un'accresciuta importanza agli aspetti ambientali della politica di sviluppo, la Commissione rivedrà e aggiornerà la strategia di integrazione dell'ambiente del 2001 e la renderà più completa.

83. Per quanto riguarda le esigenze di personale, nel fissare le priorità per l'impiego delle limitate risorse, sarà opportuno dare priorità al potenziamento delle capacità del personale non specializzato in termini di gestione delle procedure di base di integrazione dell'ambiente (selezione) e mettere a disposizione alcuni esperti, su richiesta, nel corso della fase di identificazione e di formulazione.

Il progetto di manuale sull'integrazione dell'ambiente sta per essere ultimato. Alcune parti di esso vengono già applicate e sono state ampiamente consultate. Da novembre 2004 fino alla fine del 2005 hanno partecipato ad azioni di formazione presso la sede centrale e le delegazioni circa 350 funzionari. La Commissione è consapevole dell'esigenza di rafforzare ulteriormente le conoscenze e sta valutando l'opportunità di rendere i corsi tematici obbligatori per il personale responsabile.

Sebbene i sistemi di monitoraggio e valutazione siano già ben sviluppati, la Commissione cercherà di migliorare la diffusione delle migliori pratiche in materia di valutazione dei progetti.

84. La Commissione ha elaborato in maniera sistematica dei profili ambientali nazionali (CEP), il cui obiettivo è operare una migliore integrazione delle tematiche ambientali nella prossima generazione (2007-2013) di documenti di strategia nazionale (CSP). Tuttavia, l'impatto dei CEP sui nuovi CSP dipende in ultima analisi dalla priorità attribuita dai paesi partner alle questioni ambientali.

Il sostegno di bilancio generale implica un ampio dialogo politico sulle strategie di sviluppo del paese partner e si concentra sulle azioni di riduzione della povertà, sulla stabilità macroeconomica e sul miglioramento della gestione delle finanze pubbliche in virtù delle disposizioni giuridiche e degli impegni esistenti (come ad esempio l'articolo 61, paragrafo 2, dell'accordo di Cotonou). Ove opportuno, la Commissione si impegnerà ad integrare le tematiche ambientali nel dialogo politico. Nel caso del sostegno di bilancio settoriale, i problemi ambientali specifici possono essere gestiti attraverso un dialogo politico settoriale e in sede di elaborazione del programma. È inoltre possibile contemplare un sostegno di bilancio settoriale incentrato sull'ambiente. La Commissione tiene conto dell'aspetto ambientale nel quadro dell'attuale revisione dei propri manuali in materia di sostegno di bilancio e di sostegno alle politiche settoriali.

85. Alla luce del difficile contesto della cooperazione allo sviluppo, la Commissione ritiene che i progetti siano sufficientemente efficaci. Si deve tener conto dei numerosi fattori che intervengono in sede di attuazione (come ad esempio l'instabilità politica e i problemi in termini di applicazione della legge), che spesso non possono essere controllati e che influiscono sulle possibilità di raggiungere i risultati attesi e di produrre il previsto impatto. La Commissione è impegnata a migliorare le procedure di valutazione dei progetti.

La Commissione attribuisce una crescente importanza alla diretta partecipazione e alla responsabilità delle amministrazioni dei paesi partner per quanto riguarda la gestione delle operazioni, conformemente alle pertinenti disposizioni dei regolamenti finanziari. L'attuale transizione verso nuove modalità di erogazione dell'aiuto, diverse dal modello classico basato sui progetti (approcci settoriali, programmi di sostegno alle politiche settoriali), nasce anche dalla volontà di garantire la sostenibilità di lungo termine delle operazioni.

86. La cooperazione allo sviluppo promossa dalla Commissione si basa sui principi di partenariato e di diretta partecipazione dei paesi beneficiari. Ciò significa che le priorità dei sistemi di cooperazione geografica vengono concordate nell'ambito di un processo di consultazione nel quale i paesi beneficiari possono scegliere di concentrare maggiormente gli interventi sui settori sociali, come ad esempio la sanità e l'istruzione. Ciononostante, la Commissione porterà avanti la sua opera di sensibilizzazione alle questioni ambientali nell'ambito delle relazioni bilaterali con i paesi partner. Essa è impegnata ad ottimizzare l'impiego delle scarse risorse. In tale contesto, nel marzo 2005 è stato riorganizzato il sistema di consulenze tematiche nell'ambito di EuropeAid al fine di fornire un sostegno efficace e di elevata qualità alle delegazioni.

87. La Commissione rivedrà e aggiornerà la strategia di integrazione dell'ambiente del 2001 e la renderà più completa, tenendo conto dei recenti cambiamenti, come ad esempio la dichiarazione del dicembre 2005 relativa al consenso europeo sullo sviluppo, la strategia per lo sviluppo sostenibile e il programma tematico per l'ambiente e la gestione sostenibile delle risorse naturali e dell'energia (ENRTP).

88. La Commissione istituirà un gruppo direttivo interservizi sugli aspetti ambientali dello sviluppo incaricato di fornire orientamenti e garantire un migliore coordinamento.

Verranno promosse ulteriori sinergie mediante la creazione, da parte del Centro comune di ricerca della CE, di un osservatorio per l'ambiente e lo sviluppo sostenibile per fornire sostegno alla programmazione e attuazione della politica di sviluppo della CE.

89. Nel fissare le priorità per l'impiego delle limitate risorse, sarà opportuno dare priorità al potenziamento delle capacità del personale non specializzato in termini di gestione delle procedure di base di integrazione dell'ambiente (selezione) e mettere a disposizione alcuni esperti, su richiesta, nel corso della fase di identificazione e di formulazione.

90. Il manuale sull'integrazione dell'ambiente dovrebbe essere approvato nel 2006 e trasmesso ai servizi CE competenti a Bruxelles e alle delegazioni. Il rispetto delle disposizioni del manuale verrà controllato nell'ambito delle verifiche eseguite dal gruppo di sostegno alla qualità in sede di identificazione e formulazione degli interventi.

91. La Commissione concorda sull'esigenza di rafforzare ulteriormente le conoscenze e valuterà l'ipotesi di rendere i corsi tematici obbligatori per il personale responsabile. Questa decisione deve essere presa parallelamente alla decisione di stanziare le necessarie risorse per tali corsi. La Commissione esaminerà tale questione nel 2006.

92. La Commissione valuterà l'opportunità di effettuare una valutazione generale in questa fase e studierà come sfruttare meglio i dati forniti dal sistema di monitoraggio e come migliorare l'efficienza.

La Commissione ha avviato la creazione di una base dati che fornirà un inventario di tutte le valutazioni dei progetti. La base dati sarà accessibile e si presterà ad operazioni di ricerca mediante l'inserimento di parole chiave, tra cui il termine «ambiente». Ciò permetterà di valutare i risultati in maniera più sistematica.

93. La Commissione è consapevole del fatto che sono necessari ulteriori sforzi per migliorare la propria capacità di fornire informazioni il più precise possibili sulla spesa in campo ambientale. Tuttavia, il margine d'azione è limitato, soprattutto per quanto riguarda la possibilità di individuare le spese associate all'ambiente nell'ambito dei progetti non ambientali.

94. Gli orientamenti di programmazione relativi alla nuova generazione di CSP prevedono specificatamente un'analisi della situazione ambientale, basata sul profilo ambientale nazionale, e individuano le eventuali aree di intervento (le aree integrate nei settori prioritari o le risorse ambientali/naturali in quanto settore specifico).

95. Mediante l'aggiornamento dei manuali pertinenti (che dovrà essere completato nel 2006), la Commissione si impegnerà in particolare a integrare meglio l'ambiente nella propria gestione del sostegno di bilancio diretto attraverso il dialogo sulle strategie per la riduzione della povertà che accompagna il sostegno di bilancio generale e, ove opportuno, attraverso il dialogo politico settoriale e l'elaborazione di un sostegno di bilancio settoriale individuale (ammissibilità e condizioni di pagamento).

Ove opportuno, verrà promossa la valutazione ambientale strategica delle politiche di governo, soprattutto per quanto riguarda gli approcci settoriali e il sostegno di bilancio settoriale nei settori sensibili dal punto di vista ambientale.

96. Le procedure di selezione verranno definite nel manuale ambientale. La loro applicazione verrà controllata nell'ambito delle verifiche del gruppo per il sostegno alla qualità (QSG) in sede di identificazione e formulazione. La Commissione valuterà la possibilità di affidare maggiori competenze alle delegazioni in questo settore, compatibilmente con l'attuale e la futura disponibilità di risorse umane qualificate e tenendo conto della necessità di conformarsi all'attuale campagna di semplificazione delle procedure. Sarà necessario rafforzare la capacità del personale non specializzato di svolgere i compiti di selezione e di fornire sostegno laddove richiesto.

97. La maggior parte di queste verifiche verrà eseguita durante la fase di formulazione nell'ambito del QSG, che analizza la qualità e la coerenza della proposta di intervento (ivi compresa la qualità e la completezza di tutti gli studi preliminari e delle disposizioni contenute nei progetti di accordo di finanziamento).

98. La Commissione è consapevole del fatto che la reale situazione sul campo debba essere debitamente presa in considerazione in sede di valutazione del progetto. In linea con tale principio, la nuova «Guida pratica alle procedure d'appalto in materia di aiuto esterno della CE», in vigore dal febbraio 2006, attribuisce un maggiore peso, rispetto al passato, al parere delle delegazioni CE nell'ambito della valutazione delle proposte di progetto.

99. La Commissione riconosce l'opportunità di una maggiore semplificazione delle procedure al fine di rendere più rapida ed efficace l'erogazione dell'aiuto, garantendo nel contempo la trasparenza e l'equità. Essa ha proposto a tal riguardo alcuni emendamenti al regolamento finanziario. Una prima revisione delle procedure dell'attuale regolamento è già stata effettuata da EuropeAid e i relativi risultati sono stati applicati a febbraio di quest'anno (cfr. la nuova guida pratica).

100. Il prossimo programma tematico per l'ambiente, le risorse naturali e l'energia incoraggerà le comunità locali ad attuare una gestione sostenibile delle risorse e promuoverà l'integrazione di tali azioni nei programmi geografici.

101. La Commissione valuterà l'opportunità di analizzare le opzioni disponibili per le modalità di aiuto in campo ambientale, nell'ambito della propria strategia ambientale riveduta, basandosi sulla sua esperienza e su quella degli altri donatori e tenendo conto degli attuali vincoli procedurali e giuridici.

