



CORTE DEI CONTI
EUROPEA

Relazione speciale n. 15

2013

ISSN 1831-0869

LA COMPONENTE AMBIENTE
DEL **PROGRAMMA LIFE**
È STATA EFFICACE?

IT



Relazione speciale n. 15 // 2013

LA COMPONENTE AMBIENTE DEL PROGRAMMA LIFE È STATA EFFICACE?

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

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

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

Relazione speciale n. 15 // 2013

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

Una scheda catalografica figura alla fine del volume.
Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2013

ISBN 978-92-9241-504-4
doi:10.2865/80296

© Unione europea, 2013
Riproduzione autorizzata con citazione della fonte.

Printed in Luxembourg

INDICE

Paragrafi

GLOSSARIO E ABBREVIAZIONI

I-V **SINTESI**

1-6 **INTRODUZIONE**

1-2 **FINANZIAMENTI PER L'AMBIENTE NELL'UE**

3-6 **IL PROGRAMMA LIFE**

7-12 **ESTENSIONE E APPROCCIO DELL'AUDIT**

13-63 **OSSERVAZIONI**

13-38 **PARTE I — CONCEZIONE**

13-16 L'ELEVATO NUMERO DI OBIETTIVI DEL PROGRAMMA NON ERA COERENTE CON LA LIMITATA DOTAZIONE FINANZIARIA A DISPOSIZIONE

17-21 LE RIPARTIZIONI NAZIONALI HANNO OSTACOLATO LA CONCORRENZA TRA PROPOSTE DI PROGETTI

22-28 I MODELLI USATI PER VALUTARE LE PROPOSTE DI PROGETTO NON OBBLIGAVANO A GIUSTIFICARE SUFFICIENTEMENTE I RISULTATI DELLA VALUTAZIONE, E CIÒ HA COMPROMESSO LA TRASPARENZA DEL PROCESSO DI SELEZIONE

29-38 IL QUADRO DI MONITORAGGIO NON ERA APPROPRIATO, E CIÒ HA OSTACOLATO L'EFFICIENTE GESTIONE DEI PROGRAMMI

39-63 **PARTE II — ATTUAZIONE**

41 DURANTE LA FASE DI SELEZIONE, NON SEMPRE VENIVANO ADEGUATAMENTE VALUTATI GLI ASPETTI CHIAVE DEI PROGETTI

42-49 IL MONITORAGGIO, DA PARTE DELLA COMMISSIONE, DELL'ATTUAZIONE DEI PROGETTI È STATO INSUFFICIENTE PER ALCUNI ASPETTI

50-63 LA DIFFUSIONE, LA SOSTENIBILITÀ E LA REPLICAZIONE DEI PROGETTI ERANO SCARSE, E CIÒ HA COMPROMESSO IL RUOLO «CATALIZZATORE» CHE CI SI ATTEDEVA DAL PROGRAMMA

64-72 CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

ALLEGATO I — IL PROCESSO DI SELEZIONE

ALLEGATO II — VALUTAZIONE OPERATA DALLA CORTE SUL CAMPIONE DI PROGETTI VISITATI

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

GLOSSARIO

Catalizzatore: un agente/un'azione che stimola o precipita una reazione, uno sviluppo o un cambiamento.

DG Ambiente: direzione generale per l'Ambiente della Commissione europea

Diffusione dei risultati del progetto: il processo con il quale i risultati e quanto creato/fornito dal progetto sono resi disponibili alle parti interessate ed al più ampio pubblico.

Efficacia: conseguimento degli obiettivi stabiliti.

Gestione centralizzata da parte della Commissione europea:

Il primo piano d'azione per l'ambiente (PAA) dell'Unione europea (UE) è del 1973. Il 6° PAA è scaduto a metà del 2012. La Commissione europea ha proposto un nuovo Piano d'azione per l'ambiente (il settimo), dal titolo «Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta», che sarà oggetto di esame da parte del Parlamento europeo e del Consiglio dell'Unione europea tramite la procedura legislativa ordinaria.

— **Diretta:** i compiti di esecuzione del bilancio sono svolti direttamente dai servizi della Commissione.

— **Indiretta:** la Commissione affida funzioni normalmente di competenza dell'autorità pubblica, ed in particolare l'esecuzione del bilancio, ad agenzie da essa stessa create (agenzie esecutive), ad agenzie tradizionali o imprese comuni, ad altri organismi, quali la Banca europea per gli investimenti o il Fondo europeo per gli investimenti e a organismi nazionali del settore pubblico o ad organismi di diritto privato aventi una missione di servizio pubblico (cosiddette «agenzie nazionali»).

Impatto: l'effetto a lungo termine positivo e negativo, primario e secondario prodotto, in maniera diretta o indiretta, intenzionale o non intenzionale, da un intervento.

Indicatore: fattore o variabile quantitativa o qualitativa che fornisce un modo semplice ed affidabile di misurare il conseguimento degli obiettivi, di far emergere i cambiamenti connessi ad un intervento o di contribuire a valutare la performance. Gli indicatori devono essere pertinenti, accettati, credibili, facili e solidi (criteri «RACER»).

a) Indicatori di input: misurano la quantità, qualità e tempestività delle risorse fornite per un intervento.

b) Indicatori di realizzazione/di prodotto: misurano ciò che stato creato o fornito dall'intervento. Forniscono informazioni utili per valutare l'uso efficiente delle risorse (input).

c) Indicatori di effetto: indicatori di risultato e d'impatto:

— Indicatori di risultato: misurano i risultati immediati o a breve termine dell'attuazione di un intervento. Forniscono informazioni essenziali sulla misura in cui un intervento consegue i propri obiettivi.

— Indicatori di impatto: misurano gli effetti a più lungo termine, positivi e negativi, primari e secondari prodotti, in maniera diretta o indiretta, intenzionale o non intenzionale, da un intervento.

Interesse UE: nel contesto dei progetti di LIFE-Ambiente, è sinonimo di «valore aggiunto europeo». Per essere di interesse UE, un progetto deve contribuire al conseguimento degli obiettivi generali della politica ambientale dell'UE, focalizzarsi su di un problema che riveste significativa importanza a livello europeo, oppure mirare a generare risultati applicabili su vasta scala.

Intervento: qualsiasi azione o operazione svolta dalle autorità pubbliche o da altri organismi, a prescindere dalla sua natura (politica, programma, misura o progetto).

LIFE: *L'Instrument Financier pour l'Environnement* (Strumento finanziario per l'ambiente)

Monitoraggio: esame periodico delle risorse, delle realizzazioni (output) e dei risultati degli interventi.

Piani d'azione per l'ambiente (PAA): sono adottati dal Parlamento europeo e dal Consiglio ed elencano gli obiettivi e le priorità fondamentali dell'UE in materia di ambiente. Hanno natura pluriennale e mirano ad individuare i maggiori problemi ambientali dell'UE, fissare obiettivi e fornire linee guida.

Progetti integrati: progetti che attuano su un'ampia scala territoriale, in particolare su scala regionale, multiregionale o nazionale, strategie o piani d'azione in materia di ambiente o di clima prescritti da specifiche norme dell'UE in materia di clima o ambiente, derivanti da altri atti dell'UE oppure elaborati dalle autorità degli Stati membri.

Realizzazioni/Prodotti: Qualcosa che è stato prodotto con le risorse assegnate ad un intervento.

Replica del progetto: la riproduzione dell'intero progetto o di parti di esso.

Risultati: gli effetti diretti o cambiamenti che sono provocati dall'intervento.

Sostenibilità del progetto: la continua esistenza del progetto.

Strategie tematiche: il 6° PAA ha introdotto le «strategie tematiche» quale strumento di attuazione, trattando sette aree tematiche: protezione del suolo, tutela e conservazione dell'ambiente marino, uso sostenibile dei pesticidi, inquinamento dell'aria, miglioramento della qualità dell'ambiente urbano, uso e gestione sostenibile delle risorse naturali, prevenzione e riciclo dei rifiuti.

Dette strategie si basano su un approccio globale, per tema, piuttosto che su alcuni inquinanti o alcuni tipi di attività economica, come era il caso in passato. Esse stabiliscono obiettivi a lungo termine e forniscono un'opportunità di semplificare e rendere più chiara la normativa vigente.

UE: Unione europea

Valutazione d'impatto: valutazione delle conseguenze economiche, sociali e ambientali di proposte legislative e di politiche. Si tratta di uno strumento che mira a far sì che le iniziative della Commissione e la normativa dell'UE siano preparate sulla base di elementi trasparenti, completi ed equilibrati.

SINTESI

I.

La politica ambientale dell'UE è presente in modo integrato in tutti i principali settori d'intervento dell'UE. La grande maggioranza dei fondi UE per l'ambiente sono quindi erogati come parte della spesa per le principali politiche, come i fondi strutturali e la politica agricola comune. Lo strumento LIFE è gestito direttamente dalla Commissione. Attualmente nel suo quarto periodo di programmazione il programma LIFE attuale dispone di una dotazione finanziaria annua media di 239 milioni di euro per il finanziamento di progetti, ossia meno dell'1,5 % della spesa stimata totale dell'UE per l'ambiente. Si tratta di una dotazione finanziaria modesta per un obiettivo ambizioso: contribuire allo sviluppo, all'aggiornamento e all'attuazione della politica e della normativa dell'UE in materia di ambiente. Il 50 % circa dei fondi a disposizione, ossia 120 milioni di euro, sono destinati alla componente Ambiente di LIFE.

II.

La Commissione ha proposto di aumentare nella programmazione i fondi destinati alla componente Ambiente di LIFE. La Corte ha quindi espletato un audit per valutare l'efficacia della componente Ambiente del programma LIFE. Ciò ha comportato accertare se la concezione e l'attuazione della componente Ambiente di LIFE avessero contribuito all'efficacia del programma.

III.

La Corte ha constatato che, nel complesso, la componente Ambiente non funzionava efficacemente, poiché non era stata sufficientemente ben concepita ed attuata. I principali problemi di concezione erano i seguenti:

- a) la mancanza di un meccanismo che indirizzasse le risorse scarse verso obiettivi preselezionati ha dissipato l'impatto dei fondi investiti;
- b) le ripartizioni nazionali indicative hanno ostacolato la selezione dei migliori progetti, poiché i progetti non venivano selezionati unicamente sulla base del loro merito, ma anche in base al loro Stato di origine;

- c) la qualità della selezione dei progetti è stata influenzata in maniera negativa da una insufficiente giustificazione dei risultati della valutazione;
- d) il quadro di monitoraggio del programma mancava di appropriati indicatori comuni di realizzazione (output) e di risultato. Ciò ha impedito alla Commissione di ottenere una visione d'insieme completa e aggiornata della performance dei progetti, impedendole quindi di stimare l'efficacia operativa del programma.

IV.

I principali problemi di attuazione che hanno ostacolato l'efficacia sono stati i seguenti:

- a) durante la selezione dei progetti, non sono stati sempre adeguatamente valutati aspetti chiave dei progetti LIFE, concernenti la loro natura innovativa e dimostrativa, le loro prospettive in termini di sostenibilità ed il loro interesse per l'UE;
- b) il monitoraggio della ragionevolezza dei costi dei progetti, della loro sostenibilità e della loro replicazione è stato insufficiente;
- c) il ruolo atteso dalla componente come catalizzatrice della politica ambientale è stato in gran parte ridotto dalla diffusione insufficientemente efficace, dalla scarsa sostenibilità e dalla scarsa replica dei progetti.

V.

La Corte raccomanda alla Commissione di mettere in atto le seguenti raccomandazioni:

1. Nello stabilire i programmi pluriennali previsti nel nuovo programma LIFE, le autorità legislative dovrebbero permettere alla Commissione e agli Stati membri di restringere le domande ammissibili a poche priorità strategiche, nonché di stabilire obiettivi chiari, specifici, misurabili e conseguibili per i progetti da finanziare. Un numero limitato di priorità, fissate per parecchi anni, ottimizzerebbe il processo di selezione, concentrerebbe gli sforzi su questioni specifiche e faciliterebbe la valutazione dell'impatto del programma;
2. La proposta della Commissione per il nuovo programma LIFE pone fine alla ripartizione nazionale per i progetti tradizionali, ma mantiene un equilibrio geografico per i progetti integrati. In termini di applicazione, la Commissione dovrebbe far sì che i progetti integrati siano selezionati sulla base del merito, e che l'equilibrio geografico non risulti in una violazione del principio di pari opportunità dei richiedenti.
3. La Commissione dovrebbe migliorare i moduli di valutazione della selezione dei progetti e chiedere ai valutatori di fornire valutazioni e punteggi separati per gli aspetti importanti dei progetti (quali il carattere innovativo o dimostrativo della proposta, la qualità delle azioni di diffusione previste o la potenziale replicabilità dei risultati), al fine di migliorare la qualità e la trasparenza del processo di selezione e far sì che i progetti selezionati dispongano del potenziale per contribuire al meglio al conseguimento degli obiettivi del programma.
4. La Commissione dovrebbe migliorare i propri strumenti di gestione progettuale e considerare di introdurre indicatori di realizzazione (output) e di risultato comuni, nonché monitorare le informazioni a livello di progetto, al fine di facilitare un monitoraggio appropriato del programma. Nella misura del possibile, gli indicatori devono essere pertinenti, accettati, credibili, facili e solidi (criteri «RACER»).
5. La Commissione dovrebbe migliorare la propria valutazione della ragionevolezza dei costi dichiarati per il personale, in particolare per progetti comparabili, facendo miglior uso delle informazioni raccolte durante la fase di monitoraggio. Queste potrebbero poi essere meglio usate per facilitare l'individuazione dei costi eccessivi.
6. La Commissione dovrebbe chiedere all'équipe di monitoraggio di includere nelle proprie valutazioni un'analisi critica delle misure di diffusione, di sostenibilità e di replicazione proposte dal beneficiario, nonché dei potenziali ostacoli alle stesse, sia nelle proprie relazioni di valutazione durante l'attuazione del progetto che nelle proprie relazioni di controllo in loco ex post.
7. La Commissione dovrebbe riflettere su come meglio incentivare la diffusione e la replicazione dei risultati del progetto da parte dei beneficiari privati che desiderano proteggere i propri interessi commerciali;
8. La Commissione dovrebbe riflettere sulle modalità con le quali chiedere ai beneficiari di fornirle informazioni semplici e aggiornate dopo il completamento del progetto (ossia se il progetto continua ad essere operativo, se il progetto è replicato e, nel caso affermativo, quante volte ecc.). Ciò consentirebbe alla Commissione di migliorare in modo efficiente le proprie informazioni ex post sull'efficacia del programma.

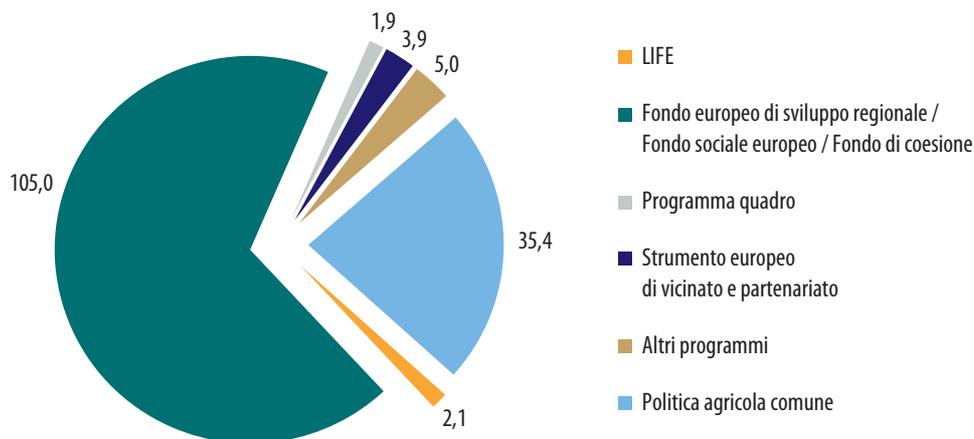
INTRODUZIONE

FINANZIAMENTI PER L'AMBIENTE NELL'UE

1. L'ambiente è un settore d'intervento di crescente importanza per l'Unione europea. Con il trattato di Amsterdam (1999), l'UE ha preso atto che l'ambiente doveva essere integrato, in termini sia di definizione che di attuazione, in tutte le altre proprie politiche (ad esempio, quella dei trasporti, della concorrenza, in materia di ricerca o di allargamento). Data la natura trasversale delle questioni ambientali, i principali programmi di spesa dell'UE (in particolare i Fondi strutturali, il Fondo di coesione e la spesa per l'Agricoltura, nonché altri programmi di assistenza attuati al di fuori dell'UE) includono aspetti relativi alla politica ambientale.
2. La **figura 1** mostra una stima della spesa relativa all'ambiente per il periodo 2007-2013, per programma di spesa. Il programma LIFE, con una dotazione finanziaria di 2,1 miliardi di euro, rappresenta meno dell'1,5 % del totale della spesa relativa all'ambiente.

FIGURA 1

STIMA DELLA SPESA PER L'AMBIENTE (MILIARDI DI EURO), 2007-2013



LIFE rappresenta l'1,37 % del totale

Fonte: *Combined Impact Assessment and Ex-Ante Evaluation of the Review of the LIFE+ Regulation: Options Development* (Valutazione combinata d'impatto e valutazione ex ante del riesame del regolamento LIFE+: elaborazione di opzioni).

IL PROGRAMMA LIFE

3. L'attuale programma LIFE¹ copre il periodo dal 2007 al 2013 e si articola in tre componenti:

- a) «LIFE+ Natura e biodiversità», che cofinanzia migliori pratiche o progetti a carattere dimostrativo che contribuiscono all'attuazione della direttiva relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche, della direttiva concernente la conservazione degli uccelli selvatici e della rete Natura 2000. In aggiunta, essa cofinanzia progetti innovativi o dimostrativi che contribuiscono all'attuazione degli obiettivi della comunicazione della Commissione «Arrestare la perdita di biodiversità entro il 2010 — e oltre».
- b) «LIFE+ Politica e governance ambientali» (in appresso «LIFE Ambiente»), che cofinanzia progetti innovativi o progetti dimostrativi riguardanti i cambiamenti climatici, l'acqua, l'aria, l'ambiente urbano, l'inquinamento acustico, le sostanze chimiche, l'ambiente e la salute, le risorse naturali e i rifiuti, le foreste e l'innovazione.
- c) «LIFE+ Informazione e comunicazione», che sostiene progetti che diffondono informazioni ambientali, quali informazioni sui cambiamenti climatici o sulla conservazione della natura, la creazione di reti o piattaforme per le migliori pratiche.

4. Il programma LIFE è gestito direttamente dalla Commissione². Dato che la maggior parte della spesa dell'UE per l'ambiente è integrata in altri programmi di spesa, LIFE rappresenta la struttura portante dell'UE per quanto riguarda l'ambiente. Il suo obiettivo generale è quello di contribuire allo sviluppo, all'aggiornamento e all'attuazione della politica e della normativa ambientali, ivi inclusa l'integrazione dell'ambiente nelle altre politiche. Dovrebbe dunque servire come piattaforma di sviluppo e scambio delle migliori pratiche e di condivisione delle conoscenze, nonché come catalizzatore per accelerare i cambiamenti in tema di questioni ambientali e climatiche. In pratica, LIFE sostiene le priorità generali (politiche) in materia di ambiente fissate dal Consiglio e dal Parlamento europeo nei programmi d'azione per l'ambiente (PAA). I progetti di «Life-Ambiente» riguardano una vastissima gamma di settori, compreso il cambiamento climatico, le sostanze chimiche, le risorse idriche e naturali, come indicato nel **riquadro 1**.

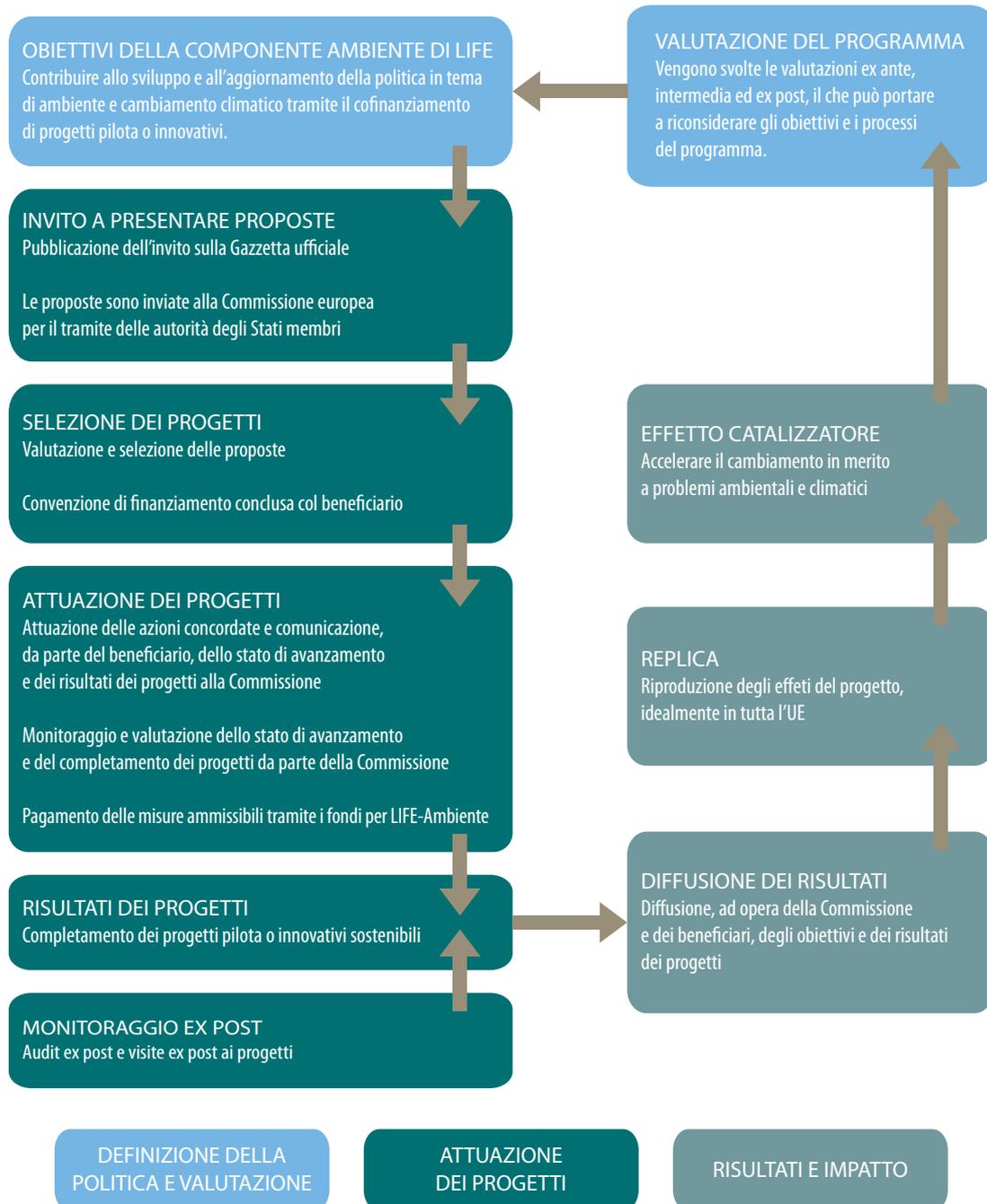
5. L'attuale componente LIFE-Ambiente dispone di una dotazione finanziaria media annua di circa 119,5 milioni di euro. Dal 1996 al 2012 detta componente ha fornito 1,3 miliardi di euro a 1 730 progetti (cfr. **tabella 1**). La componente Life-Ambiente è illustrata nella **figura 2**. Viene mostrata la logica d'intervento su cui poggia la componente e le interrelazioni tra i suoi principali elementi: «definizione e valutazione della politica»; «attuazione dei progetti» e «risultati e impatto».

¹ Il cosiddetto programma «LIFE+» è disciplinato dal regolamento (CE) n. 614/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 maggio 2007, riguardante lo strumento finanziario per l'ambiente (LIFE+) (GU L 149 del 9.6.2007, pag. 1). Succede ai precedenti programmi LIFE I (1992-1995), LIFE II (1996-1999) e LIFE III (2000-2006). La Commissione ha preparato una proposta per il nuovo programma LIFE (2014-2020) che viene attualmente discussa dal Parlamento europeo e dal Consiglio dell'UE.

² Gestione da parte della Commissione europea (direzione generale dell'Ambiente) su base centralizzata.

FIGURA 2

LA COMPONENTE AMBIENTE DI LIFE



- 6.** In ragione della dotazione finanziaria relativamente modesta della componente Ambiente di LIFE, sia rispetto ai suoi estesi obiettivi che alla spesa complessiva dell'UE per l'ambiente, l'efficacia della componente stessa dipende in maniera primaria dal seguente fattore: se i progetti finanziati servano o meno come catalizzatori del cambiamento in materia di ambiente. Ciò significa che il riuscito completamento di un progetto non è di per sé sufficiente ad assicurare l'efficacia complessiva del programma. Difatti, se i progetti non riguardano problematiche ambientali di significativa importanza a livello europeo, e se i loro risultati non vengono adeguatamente monitorati, diffusi, sostenuti e replicati, è improbabile che l'obiettivo generale di contribuire alla politica ambientale sarà conseguito.

ESTENSIONE E APPROCCIO DELL'AUDIT

- 7.** La Corte ha individuato diversi rischi riguardanti l'efficace conseguimento degli obiettivi della componente LIFE-Ambiente del programma. In particolare, il rischio che la combinazione di un elevato numero di azioni prioritarie e di una dotazione finanziaria relativamente modesta possa portare ad una mancata focalizzazione e a risultati inconcludenti; i punti deboli nei sistemi di monitoraggio e di valutazione dei progetti per trarre conclusioni sul programma e la mancanza di un effetto moltiplicatore dovuta all'insufficiente diffusione dei risultati dei progetti stessi. Dato che la Commissione ha intenzione di aumentare in maniera significativa la dotazione finanziaria del programma per il prossimo periodo di programmazione (2014-2020), la Corte ha deciso di espletare un audit al fine di valutare detti rischi con maggiore precisione.
- 8.** L'obiettivo dell'audit era rispondere al seguente quesito: «*La componente LIFE-Ambiente del programma LIFE³ funziona in modo efficace?*». A tal fine, si è cercato di rispondere ai seguenti due sub-quesiti:
- *Il programma LIFE-Ambiente è stato ben concepito per facilitare risultati efficaci?* Per rispondere a questo sub-quesito, la Corte ha esaminato la coerenza degli obiettivi rispetto alla dotazione finanziaria disponibile, le modalità di assegnazione dei fondi e la concezione dei processi di selezione e monitoraggio dei progetti.
 - *Il programma LIFE-Ambiente è stato ben attuato per ottenere risultati efficaci?* Per rispondere a questo sub-quesito, la Corte ha esaminato l'applicazione dei criteri di selezione, nonché il monitoraggio, la diffusione, la sostenibilità e la replicazione dei progetti.
- 9.** I subquesiti sopra indicati prendono in considerazione i criteri necessari ad ottenere l'effetto catalizzatore e pertanto l'efficacia complessiva della componente Ambiente del programma.
- 10.** L'audit ha riguardato in particolare i progetti finanziati dal 2005 al 2010. La Corte ha effettuato visite presso i competenti servizi della Commissione e presso cinque Stati membri che erano tra i maggiori beneficiari di LIFE (Germania, Spagna, Francia, Italia e Regno Unito) e rappresentavano il 55 % della dotazione finanziaria ed il 15 % dei progetti di LIFE.

³ La componente Natura e biodiversità è stata oggetto della relazione speciale n. 11/2009 della Corte, intitolata «La sostenibilità dei progetti LIFE-Natura e la loro gestione da parte della Commissione».

- 11.** In totale, nei cinque Stati membri citati sono stati visitati 25 progetti⁴. Si è proceduto all'esame della pertinente documentazione, per verificare le finalità, l'ammissibilità, la realtà, la sostenibilità e il potenziale di replicazione dei progetti, e per controllare se le migliori pratiche e gli insegnamenti tratti fossero stati adeguatamente divulgati dalla Commissione. In aggiunta, per un campione di 70 progetti, sono state analizzate le informazioni di interesse relative alla selezione e al monitoraggio dei progetti, nonché le informazioni sui siti Internet dei progetti.
- 12.** Sono stati condotti colloqui con personale della Commissione, l'équipe di valutatori, l'équipe di monitoraggio⁵ e con rappresentanti delle autorità nazionali o regionali che fungevano da punti di contatto nazionali o regionali.

⁴ Tale cifra include 23 progetti completati; 22 dei 25 progetti sono stati selezionati nel 2005 e nel 2006 e solo tre nel 2007. Deve osservarsi che alcune norme, ad esempio quelle relative alla diffusione dei risultati dei progetti, sono state rese più rigorose a partire dal 2007.

⁵ Nella procedura di selezione dei progetti, la Commissione è assistita da valutatori esterni, mentre per il monitoraggio dei progetti si avvale di una équipe di monitoraggio esterna.

OSSERVAZIONI

PARTE I — CONCEZIONE

L'ELEVATO NUMERO DI OBIETTIVI DEL PROGRAMMA NON ERA COERENTE CON LA LIMITATA DOTAZIONE FINANZIARIA A DISPOSIZIONE

- 13.** Per essere efficaci, gli obiettivi dei programmi non dovrebbero essere solo chiari e specifici, ma anche realistici e coerenti con i fondi assegnati. Più concretamente, i programmi dovrebbero includere un piccolo numero di prefissate priorità specifiche, al fine di indirizzare le risorse disponibili verso il conseguimento degli obiettivi stabiliti. Ciò è particolarmente importante per LIFE, considerata la sua attesa funzione catalizzatrice per sviluppare la politica ambientale dell'UE e la sua dotazione finanziaria relativamente modesta.

- 14.** Il regolamento LIFE fissava numerosi obiettivi ammissibili per i progetti della componente Ambiente di LIFE (cfr. **riquadro 1**). Dal 2008, nei propri inviti a presentare proposte la Commissione ha circoscritto detti obiettivi, trasformandoli in «aree prioritarie indicative». Tuttavia, in pratica ciò non ha dato luogo ad un maggiore indirizzamento dei fondi verso priorità specifiche, poiché anche le proposte che non contemplano dette priorità sono ammissibili al finanziamento, purché siano connesse ad uno dei molti obiettivi elencati nel regolamento. Dunque, a dispetto della sua modesta dotazione finanziaria, LIFE-Ambiente finanzia progetti in 12 diverse aree d'intervento, che toccano questioni e interessi molto diversi tra loro. Anche se vengono finanziati buoni progetti, ciò inevitabilmente si traduce in una mancanza di massa critica, per cui i progetti non possono promuovere sviluppi sensati della politica ambientale dell'UE, ed impedisce qualunque vero impatto sulle aree d'intervento.

LIFE-AMBIENTE: UNA PICCOLA DOTAZIONE FINANZIARIA...

La componente Ambiente di LIFE rappresenta lo 0,5 % circa della spesa UE per l'ambiente stimata per il periodo 2007-2013.

... ma con molti obiettivi ambiziosi (elencati nell'allegato II del regolamento LIFE+)

- a) cambiamenti climatici: stabilizzare la concentrazione di gas ad effetto serra ad un livello che eviti il riscaldamento globale oltre i 2 gradi centigradi;
- b) acqua: contribuire al rafforzamento della qualità dell'acqua attraverso lo sviluppo di misure efficaci sotto il profilo dei costi al fine di raggiungere valide condizioni ecologiche nell'ottica di sviluppare il primo piano di gestione dei bacini idrografici a norma della direttiva 2000/60/CE⁶ entro il 2009;
- c) aria: raggiungere livelli di qualità dell'aria che non sono causa di significativi effetti negativi, nonché rischi per la salute umana e l'ambiente;
- d) suolo: proteggere e assicurare un uso sostenibile del suolo attraverso la preservazione delle funzioni del suolo, la prevenzione delle minacce per il suolo, la mitigazione degli effetti di tali minacce e il recupero dei terreni degradati;
- e) ambiente urbano: contribuire al miglioramento del livello di compatibilità ambientale delle aree urbane dell'Europa;
- f) inquinamento acustico: contribuire allo sviluppo e all'attuazione di politiche sull'inquinamento acustico;
- g) sostanze chimiche: migliorare la protezione dell'ambiente e della salute dai rischi costituiti dalle sostanze chimiche entro il 2020 attraverso l'attuazione della normativa in materia di sostanze chimiche;
- h) ambiente e salute: sviluppare l'informazione di base per le politiche in tema di ambiente e salute (Piano d'azione europeo per l'ambiente e la salute 2004-2010);
- i) risorse naturali e rifiuti: a) sviluppare e attuare politiche finalizzate a garantire una gestione e un utilizzo sostenibili delle risorse naturali e dei rifiuti e migliorare il livello di impatto ambientale dei prodotti, una produzione, e modelli di consumo sostenibili, la prevenzione, il recupero e il riciclaggio dei rifiuti; b) contribuire all'effettiva attuazione della strategia tematica sulla prevenzione e sul riciclaggio dei rifiuti;
- j) foreste: fornire, soprattutto attraverso una rete di coordinamento a livello dell'UE, una base concisa e a largo spettro per le informazioni rilevanti per la definizione e attuazione di politiche relativamente alle foreste e al cambiamento climatico (impatto sugli ecosistemi delle foreste, riduzione, effetti della sostituzione), biodiversità (informazione di base e aree forestali protette), incendi boschivi, condizione delle foreste e funzione protettiva delle foreste (acqua, suolo e infrastrutture) nonché contribuire alla protezione delle foreste contro gli incendi;
- k) innovazione: contribuire a sviluppare e dimostrare approcci, tecnologie, metodi e strumenti innovativi diretti a facilitare l'attuazione del piano di azione per le tecnologie ambientali (ETAP).

⁶ Direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2000, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque (GU L 327 del 22.12.2000, pag. 1).

- 15.** La **tabella 1** riporta, per area prioritaria, le somme spese a titolo di LIFE-Ambiente negli anni 1996-2012. Persino all'interno di ciascuna area prioritaria, i progetti riguardano una vasta gamma di settori, e l'importo totale in questione rappresenta lo 0,5 % circa della relativa spesa totale dell'UE per l'ambiente (cfr. paragrafo 5).
- 16.** Di conseguenza, il fatto che il programma LIFE non dispone di un meccanismo di assegnazione delle proprie limitate risorse alle azioni indicative favorisce alla Commissione di concentrare le domande di progetto su un numero limitato di priorità specifiche, il che significa che LIFE non si concentra necessariamente su aree d'intervento preselezionate, ma finanzia le aree d'intervento dei progetti selezionati. A giudizio della Corte, ciò non è coerente con la funzione catalizzatrice attesa dal programma.

TABELLA 1

LIFE-AMBIENTE (1996-2012): NUMERO DI PROGETTI E IMPORTI FINANZIATI, PER AREA PRIORITARIA

	Settori d'intervento	2007-2012		1996-2006	
		Numero di progetti	Contributo UE (milioni di euro)	Numero di progetti	Contributo UE (milioni di euro)
Temi 1996-2006	Aria	20	21	93	52
	Sostanze chimiche	32	21	17	10
	Cambiamento climatico	144	168	39	33
	Foreste	15	17	15	6
	Suolo	27	29	92	49
	Approcci strategici	37	28	189	103
	Ambiente urbano	33	7	69	35
	Rifiuti e risorse naturali	191	30	312	184
	Acqua	92	37	250	145
Nuovi temi	Ambiente e salute	18	29		
	Innovazione	35	195		
	Rumore	10	84		
	Totale	654	666	1 076	617

Fonte: Valutazione intermedia dell'attuazione del regolamento LIFE+, GHK (aprile 2010) e servizi della Commissione.

LE RIPARTIZIONI NAZIONALI HANNO OSTACOLATO LA CONCORRENZA TRA PROPOSTE DI PROGETTI

- 17.** I finanziamenti LIFE coprono un'ampia gamma di aree nell'intero territorio dell'UE. Per far sì che vengano finanziati i migliori progetti, le domande dovrebbero essere vagliate tramite un processo di selezione competitiva.
- 18.** Sin dal 2007, il programma LIFE è stato concepito per distribuire in maniera proporzionale i progetti tra gli Stati membri. L'articolo 6, paragrafo 2, del regolamento LIFE+ stabilisce ripartizioni nazionali indicative⁷ sulla base della popolazione e della percentuale di territorio nazionale designata come zona Natura 2000.
- 19.** Il sistema delle ripartizioni nazionali indicative intendeva garantire finanziamenti agli Stati membri più piccoli, «bloccando» una parte della dotazione finanziaria a loro favore. Ma, come evidenziato nella valutazione d'impatto a sostegno della proposta della Commissione per il nuovo regolamento LIFE, le ripartizioni spettanti agli Stati più piccoli sono per definizione piccole, e ciò riduce il loro interesse e l'impegno verso il programma. Di conseguenza, detto sistema non ha incentivato la presentazione di più applicazioni da parte di quegli Stati membri.
- 20.** Inoltre, la Corte ha constatato che le ripartizioni nazionali producono una distorsione dei risultati dei criteri di valutazione usati per il processo di selezione e possono far sì che vengano selezionati progetti con un punteggio di valutazione minore di altri progetti respinti, solo a motivo dello Stato di provenienza della proposta. Ad esempio, nel 2009 tre progetti presentati rispettivamente da Italia, Polonia e Finlandia, con un punteggio finale di 55 punti, sono stati respinti, mentre un progetto francese che aveva totalizzato soltanto 46 punti e due progetti britannici con 50 punti sono stati ammessi al cofinanziamento.
- 21.** Questo sistema rende più serrata la concorrenza tra progetti provenienti dallo stesso Stato, piuttosto che assicurare che vengano selezionati i migliori progetti a livello europeo. Il valore aggiunto europeo del programma è perciò ridotto.

⁷ Le ripartizioni nazionali «non utilizzate» sono riassegnate e impiegate per cofinanziare progetti presentati da altri Stati membri.

I MODELLI USATI PER VALUTARE LE PROPOSTE DI PROGETTO NON OBBLIGAVANO A GIUSTIFICARE SUFFICIENTEMENTE I RISULTATI DELLA VALUTAZIONE, E CIÒ HA COMPROMESSO LA TRASPARENZA DEL PROCESSO DI SELEZIONE

- 22.** Il processo di selezione dei progetti è una componente fondamentale della qualità dei programmi di spesa, nonché una condizione necessaria per la loro efficacia. Il processo di selezione dovrebbe garantire trasparenza e pari opportunità a tutti coloro che hanno presentato una proposta, essere basato su criteri oggettivi e mirare a progetti che contribuiscono in misura maggiore al conseguimento degli obiettivi del programma. Un processo di selezione trasparente ed efficace necessita di moduli di valutazione che rivelino il punteggio assegnato a ciascuno dei criteri, nonché la sua giustificazione.
- 23.** I progetti LIFE vengono selezionati sulla base di un invito a presentare proposte bandito ogni anno dalla Commissione. La Commissione viene coadiuvata da un consorzio di valutatori esterni per valutare le proposte di progetto, ma rimane responsabile del processo di selezione.
- 24.** Il processo di selezione delle proposte per LIFE-Ambiente si articola in quattro fasi: ammissibilità, selezione, aggiudicazione e revisione, come illustrato nell'*allegato I*. Per le prime due fasi — ammissibilità e selezione — ciascuna proposta viene esaminata da un valutatore. In fase di aggiudicazione, le proposte devono essere valutate in modo separato da due distinti valutatori esperti. In caso di divergenze significative, è necessaria una terza valutazione della proposta. La decisione finale in merito al punteggio da assegnare a ciascuna proposta è presa nel corso di una riunione presieduta dai servizi della Commissione e alla quale partecipano i valutatori.
- 25.** I valutatori usano modelli standard, predisposti dalla Commissione, per valutare le proposte di progetto sulla base di criteri di selezione predefiniti. Ciascuno di tali criteri è ulteriormente sviluppato in una serie di aspetti più specifici da considerare⁸. Per la fase di aggiudicazione, i modelli richiedono che i valutatori, per ogni criterio importante, assegnino punteggi e diano giudizi a favore e contro, ma non vi è l'obbligo di giustificare la valutazione o assegnare punteggi ai diversi aspetti inclusi in ogni criterio importante.

⁸ Nell'ambito dell'attuale programma, il modello da seguire per valutare il rispetto del criterio di aggiudicazione «valore aggiunto europeo delle proposte» include, tra l'altro, la valutazione di alcuni aspetti, quali la natura innovativa e dimostrativa del progetto, e quella delle azioni proposte per la diffusione dei risultati.

- 26.** Dall'audit è emerso che aspetti fondamentali per l'efficacia del programma, quali la natura innovativa o dimostrativa della proposta, la qualità delle azioni di divulgazione previste o il potenziale di replicazione dei risultati, non erano stati considerati come criteri di valutazione a sé stanti, bensì come uno dei numerosi aspetti all'interno dei criteri di valutazione. In pratica, ciò ha significato che i valutatori non dovevano assegnare un punteggio, né giustificare la loro valutazione di tali aspetti chiave dei progetti di LIFE-Ambiente. A giudizio della Corte, ciò costituisce un punto debole della concezione del sistema di selezione dei progetti⁹.
- 27.** Nei fatti, la Corte ha rilevato che l'aggregazione di diversi aspetti chiave sotto uno stesso criterio di valutazione, senza l'obbligo per il valutatore di assegnare un punteggio distinto, ha condotto a situazioni in cui i punteggi non erano stati giustificati a sufficienza nei modelli di valutazione (cfr. **riquadro 2**) o in cui aspetti importanti non erano stati adeguatamente valutati (cfr. **riquadro 3** e paragrafo 41).
- 28.** Inoltre, fornire un punteggio complessivo riguardante il soddisfacimento di un criterio di valutazione, senza assegnare dei punti agli aspetti che ne sono alla base, impedisce una riesecuzione obiettiva e completa del lavoro di valutazione svolto. Ciò riduce la trasparenza del sistema di selezione del programma.

⁹ La valutazione ex post di LIFE III (COWI 2009) e la relazione speciale della Corte n. 11/2009 hanno già individuato la necessità di ulteriori chiarimenti circa il sistema di assegnazione dei punteggi.

RIQUADRO 2

PUNTEGGIO DI VALUTAZIONE NON SUFFICIENTEMENTE GIUSTIFICATO

Una proposta tedesca ha ricevuto commenti per lo più negativi per quanto concerne il criterio di valutazione n. 1. A titolo di questo criterio, i valutatori dovevano valutare la natura innovativa della proposta, la significatività dei progressi ambientali attesi e la fattibilità tecnica.

Nel modulo di valutazione, il valutatore ha scritto che l'unico carattere innovativo risiedeva nel processo, non nei metodi e nei concetti.

Il valutatore ha valutato il rispetto di questo criterio assegnando 6 dei 10 punti massimi a disposizione. A giudizio della Corte, la valutazione negativa fornita in forma narrativa nel modulo di valutazione non giustifica il punteggio assegnato.

**IL QUADRO DI MONITORAGGIO NON ERA APPROPRIATO,
E CIÒ HA OSTACOLATO L'EFFICIENTE GESTIONE DEI PROGRAMMI**

- 29.** Per qualunque tipo di programma, una gestione adeguata richiede un periodico esame di risorse (input), realizzazioni (output) e risultati, al fine di ottenere informazioni aggiornate sullo stato di avanzamento del programma rispetto a quanto previsto; in altre parole, è necessario un quadro di monitoraggio. Il monitoraggio fornisce ai responsabili della gestione, durante l'attuazione del programma, informazioni sul conseguimento degli obiettivi operativi, in modo che i problemi possano essere individuati e corretti in maniera tempestiva. Un solido quadro di monitoraggio dovrebbe includere, ad esempio, un insieme comune di indicatori di risorse (input), di realizzazioni (output) e di risultato. Detti indicatori dovrebbero consentire di aggregare a livello di programma i dati raccolti a livello di progetto, e di confrontarli con valori-obiettivo e obiettivi prestabiliti.
- 30.** Il monitoraggio non dovrebbe concludersi al completamento dei progetti. Nel programma LIFE, un monitoraggio ex post sarebbe utile per stabilire se le realizzazioni e i risultati attesi continuino o no ad essere generati, per accertarsi che non vi siano problemi legati alla sostenibilità, o per determinare la misura in cui i risultati dei progetti siano stati trasferiti o replicati altrove.
- 31.** La Commissione opera il monitoraggio dell'attuazione dei progetti, coadiuvata da esperti che agiscono in qualità di équipe di monitoraggio esterna. Questa équipe conduce visite in loco annuali per verificare i progressi dei progetti, sia da sola che assieme ad un funzionario della Commissione. Essa valuta le periodiche relazioni di attuazione del progetto che il beneficiario presenta alla Commissione.

- 32.** Nel corso delle visite presso i siti dei progetti, l'équipe di monitoraggio valuta il conseguimento delle realizzazioni e dei risultati indicati nelle proposte di progetto, e accerta l'ammissibilità tecnica e finanziaria delle spese dichiarate. A progetto ultimato, gli esperti di monitoraggio redigono una valutazione complessiva dei risultati del progetto, che include un «punteggio» finale. Tuttavia, questi meccanismi di monitoraggio concentrati a livello di progetto sono di scarso uso per trarre insegnamenti sulla performance del programma. Ciò avviene perché il quadro di monitoraggio della performance del programma non ha adeguati indicatori di realizzazione e di risultato comuni. In particolare, l'insieme di indicatori di realizzazione comuni introdotto nel 2007 si limita in larga misura ad azioni di comunicazione e diffusione come workshop, seminari, conferenze e pubblicazioni. Inoltre, la Commissione non ha definito alcun indicatore di risultato. Di conseguenza, l'attuale quadro di monitoraggio non consente di aggregare in maniera sensata le informazioni relative ai risultati dei singoli progetti. Ciò impedisce il periodico monitoraggio dell'efficacia del programma e la tempestiva individuazione di problemi interessanti la performance dello stesso.
- 33.** L'obiettivo generale del programma è di contribuire allo sviluppo, all'aggiornamento e all'attuazione della politica e della normativa dell'UE in materia di ambiente. Ciò richiede che i progetti che hanno successo siano sostenuti, che i loro risultati siano divulgati ed in ultima analisi replicati. Tuttavia, una volta chiusi i progetti, la Commissione reputa che le risorse a propria disposizione non le consentano di svolgere in modo sistematico visite di monitoraggio ex post per seguire l'evoluzione «dopo-LIFE» dei progetti.
- 34.** Consapevole di tali punti deboli, la Commissione ha, dal 2009, incluso nel contratto con l'équipe di monitoraggio una clausola che rende obbligatorie 10 visite di monitoraggio ex post l'anno, per esaminare la sostenibilità e altre questioni¹⁰. Al dicembre 2012, erano stati visitati 30 progetti LIFE-Ambiente. Sebbene ciò costituisca un miglioramento, tale numero rappresenta solo il 5 % dei progetti chiusi.

¹⁰ Altri progetti vengono visitati nel quadro del programma di audit annuale della DG Ambiente. Le visite di audit si svolgono proprio dopo il pagamento finale, dato che il campione è estratto da progetti per i quali il pagamento finale era stato effettuato l'anno precedente, e poco tempo dopo la conclusione del progetto. Esse sono incentrate su aspetti finanziari dei progetti e non sono considerate parte delle attività di monitoraggio.

- 35.** All'atto della valutazione della relazione finale del progetto, l'équipe di monitoraggio stabilisce un insieme di indicatori di monitoraggio a lungo termine da usare durante le visite ex post. Tuttavia, dall'audit non è emerso alcun elemento che comprovasse che detti indicatori sono stati effettivamente valutati in successive visite ex post. Inoltre, gli indicatori di lungo termine proposti sono propri ad ogni singolo progetto; per cui, quand'anche fosse disponibile un valore, la loro utilità a livello di programma sarebbe limitata. Un ulteriore punto debole nei controlli ex post recentemente introdotti è il seguente: anche se la sostenibilità di un progetto viene analizzata in modo completo tramite le valutazioni ex post, all'équipe di monitoraggio non viene chiesto di analizzare la replica del progetto, che è fondamentale per ottenere l'effetto catalizzatore del programma.
- 36.** Inoltre, come avviene nel corso dell'attuazione dei progetti, né la Commissione né l'équipe di monitoraggio hanno pensato a preparare un elenco di indicatori comuni che l'équipe di monitoraggio deve utilizzare nel corso delle visite ex post per esaminare gli effetti dei progetti di LIFE-Ambiente. I punti deboli sopra evidenziati, presi nel loro insieme, fanno sì che la Commissione non disponga di informazioni sul numero di progetti completati con successo, sul numero di progetti che sono ancora operativi dopo un certo numero di anni, e sul numero di progetti che sono stati replicati. Ciò impedisce di cogliere l'opportunità di trarre beneficio dagli insegnamenti passati, migliorando così le procedure di selezione e di monitoraggio, evitando di ripetere errori già fatti e risparmiando risorse.
- 37.** Sebbene la Commissione organizzi periodiche valutazioni del programma, queste ultime non possono sostituire il monitoraggio giorno per giorno del programma. In effetti, entrambi i processi sono complementari, poiché le valutazioni dovrebbero usare, insieme a dati provenienti da altre fonti, anche le informazioni prodotte per il monitoraggio.
- 38.** Nel complesso, dall'audit è emerso che la mancanza di informazioni consolidate e di indicatori appropriati riguardanti le realizzazioni e i risultati dei progetti di LIFE-Ambiente impedisce la valutazione *in itinere* dell'efficacia del programma ed ostacola la tempestiva individuazione dei problemi relativi all'attuazione del programma, fatto che a sua volta ostacola il trarre insegnamenti per il futuro.

PARTE II — ATTUAZIONE

- 39.** Tenendo conto degli obiettivi della componente Ambiente del programma LIFE (cfr. paragrafo 4 e **riquadro 1**), dei criteri di ammissibilità definiti dal regolamento e delle linee guida della Commissione sulla selezione, la Corte ha concluso che, per agire da catalizzatori e contribuire ad un programma efficace, i progetti LIFE-Ambiente dovrebbero:
- a) **essere innovativi o dimostrativi**, concentrandosi su soluzioni ai problemi ambientali che siano innovative o dimostrative, sviluppando o diffondendo tecniche o metodi innovativi, migliori pratiche, know-how ecc.;
 - b) **essere d'interesse per l'UE** e contribuire al conseguimento degli obiettivi generali della politica ambientale dell'UE affrontando un problema di significativa importanza a livello europeo o prevedendo di generare risultati applicabili a largo raggio;
 - c) **assicurare la diffusione dei propri risultati**, per far sì che le tecnologie e le procedure innovative di protezione dell'ambiente siano ben conosciute e largamente applicate;
 - d) **essere sostenibili**, dato che la continua esistenza del progetto è necessaria per la sua diffusione e replicazione;
 - e) **essere ripetuti** da altre entità, per generare un impatto più ampio. La replicazione di un progetto può comportare la propagazione e la moltiplicazione dei suoi effetti, nonché la generazione di impatti che vanno al di là del singolo progetto.
- 40.** Nel corso dell'audit, quindi, sono state analizzate le modalità con le quali detti criteri sono stati soddisfatti nelle diverse fasi di attuazione dei progetti LIFE.

DURANTE LA FASE DI SELEZIONE, NON SEMPRE VENIVANO ADEGUATAMENTE VALUTATI GLI ASPETTI CHIAVE DEI PROGETTI

- 41.** La Corte ha analizzato i moduli di valutazione dei 25 progetti visitati e, in aggiunta, di 70 altri progetti soggetti a esame documentale. Più concretamente, la Corte ha accertato se la valutazione delle proposte di progetto coprisse in modo adeguato alcuni aspetti essenziali per l'efficacia del programma, quali la natura innovativa o dimostrativa dei progetti, il loro potenziale in termini di sostenibilità e replicazione, e l'importanza del problema ambientale affrontato (cfr. paragrafo 39). L'audit ha rilevato progetti per i quali la valutazione e i punteggi assegnati a criteri essenziali non erano sufficientemente giustificati (cfr. paragrafo 27), ma che sono stati comunque finanziati:
- a) Per il 20 % dei progetti oggetto di esame documentale e per il 24 % dei progetti oggetto di controllo in loco, la valutazione della natura **innovativa e dimostrativa** dei progetti non era sufficientemente giustificata.
 - Gli auditor della Corte hanno effettuato visite in loco relative a 25 progetti, riscontrando casi (cfr. esempio nel **riquadro 3**) in cui il grado di innovatività era stato sovrastimato oppure non sufficientemente giustificato; ad esempio, laddove i valutatori non avevano tenuto conto dell'esistenza di progetti simili.

RIQUADRO 3

PROCEDURA DI SELEZIONE: ESEMPI DI CARENZE NELLA VALUTAZIONE DELLA NATURA INNOVATIVA O DIMOSTRATIVA DEI PROGETTI

Un progetto del Regno Unito è stato valutato come avente carattere altamente innovativo, sebbene riguardo ad altri criteri il valutatore avesse dichiarato che «il metodo non è interamente innovativo nella Comunità».

All'atto di valutare la natura dimostrativa del progetto, il valutatore ha messo in dubbio la scala del progetto, giudicata troppo vasta. La risposta del beneficiario è stata che la tecnologia proposta era già stata testata in due altre strutture più piccole dell'impresa.

L'audit ha rivelato che una di queste due strutture funzionava già a livello produttivo, il che rimette in dubbio la natura dimostrativa del progetto LIFE.

- b) Per il 21 % dei progetti oggetto di esame documentale e per il 12 % dei progetti oggetto di controllo in loco, la valutazione della **sostenibilità o prospettive di replica** dei progetti non è stata sufficientemente giustificata.
- Gli auditor della Corte hanno effettuato visite in loco relative a 25 progetti, riscontrando casi (cfr. esempi nel **riquadro 4**) in cui i valutatori non avevano individuato i potenziali ostacoli economici, finanziari o giuridici che potevano impedire la sostenibilità o replicazione del progetto. In effetti, nel corso dell'audit sono stati riscontrati casi di progetti che conseguivano i loro obiettivi e risultati attesi, ma che non potevano essere sostenibili o replicati a causa di detti ostacoli¹¹ che, a parere della Corte, avrebbero potuto essere individuati già durante il processo di selezione. Se detti ostacoli fossero stati individuati dai valutatori, la Commissione avrebbe potuto decidere di non finanziare il progetto in questione.

¹¹ Gli ostacoli tipici di cui l'equipe di monitoraggio non ha tenuto sufficientemente conto comprendevano: assenza di opportunità di mercato per le realizzazioni (output) del progetto, problemi relativi alla continuità operativa o di accesso alle risorse finanziarie del beneficiario, nonché ostacoli di natura legislativa.

RIQUADRO 4

PROCEDURA DI SELEZIONE: ESEMPI DI CARENZE NELLA VALUTAZIONE DELLA SOSTENIBILITÀ E REPLICABILITÀ DELLE PROPOSTE DI PROGETTO

Prospettive di sostenibilità dei progetti

Nella valutazione di una proposta spagnola, i valutatori hanno osservato che non vi erano piani commerciali per il mantenimento del progetto e che quindi non erano in grado di valutare se il progetto, una volta ultimato e dopo aver ricevuto i finanziamenti UE, sarebbe stato economicamente sostenibile. Nella revisione del progetto, i valutatori non hanno però richiesto alcuna modifica o informazione aggiuntiva al fine di assicurarsi che il progetto offrisse le garanzie minime di sostenibilità al di là del periodo di finanziamento da parte dell'UE. La valutazione della sostenibilità è stata pertanto insufficiente.

La visita in loco degli auditor della Corte ha confermato che, dopo il completamento, il progetto non era autosufficiente.

Ostacoli giuridici alla replica dei progetti

In Spagna, un altro progetto, completato nel 2008, ha sviluppato una tecnica che utilizza l'ozono come prodotto detergente alternativo, rispettoso dell'ambiente, negli impianti di trasformazione dei prodotti alimentari. La diffusione di detta tecnologia dipenderebbe da una nuova normativa europea che la promuova, che però non è ancora in vigore.

Ostacoli economici alla replica dei progetti

In Francia, un progetto riduceva l'impatto ambientale della produzione del vetro. Tuttavia, la lunga durata di vita dei forni per la produzione di vetro (15-20 anni) limita la possibilità di replicare il progetto all'interno del gruppo di imprese del beneficiario. La replica all'esterno del gruppo non è prevista, in quanto il progetto rappresenta un vantaggio competitivo.

- c) Per il 20 % dei progetti oggetto di esame documentale e per il 12 % dei progetti oggetto di controllo in loco, la valutazione dell'interesse UE dei progetti non è stata sufficientemente giustificata.
- Gli auditor della Corte hanno effettuato visite in loco relative a 25 progetti, riscontrando casi (cfr. esempi nel riquadro 5) in cui l'interesse UE non era stato valutato, oppure in cui il valutatore non aveva giustificato la propria valutazione; ad esempio, casi in cui vi erano dubbi che i risultati del progetto potessero applicarsi al di fuori dell'immediato ambito del progetto stesso.

IL MONITORAGGIO, DA PARTE DELLA COMMISSIONE, DELL'ATTUAZIONE DEI PROGETTI È STATO INSUFFICIENTE PER ALCUNI ASPETTI

42. La Corte ha accertato se il lavoro di monitoraggio svolto fosse completo e se le relazioni redatte dalle équipes di monitoraggio per i 25 progetti visitati riflettessero con accuratezza l'effettiva attuazione dei progetti.
43. Durante l'attuazione dei progetti, l'équipe di monitoraggio concentra il proprio lavoro sull'effettiva realizzazione dei prodotti (output) attesi, e verifica che i costi dichiarati siano tecnicamente giustificati, previsti nel bilancio del progetto, realistici ed effettivamente sostenuti nel periodo di riferimento. La Corte ha constatato che dette verifiche sono svolte con regolarità. Tuttavia, sono stati riscontrati problemi con il monitoraggio della ragionevolezza dei costi e con quello relativo alla sostenibilità e replicabilità dei progetti.

RIQUADRO 5

PROCEDURA DI SELEZIONE: ESEMPIO DI CARENZE NELLA VALUTAZIONE DELL'INTERESSE UE DELLE PROPOSTE DI PROGETTO

Una proposta di progetto del Regno Unito mirava alla riqualificazione di ambienti urbani in tre siti. Per due di questi, la proposta non menzionava problemi ambientali. Le principali azioni pianificate, e alla fine intraprese, erano relative all'ambiente sociale, o a misure di protezione della natura, invece di affrontare un problema ambientale di significativa importanza a livello UE, come richiesto dalla normativa applicabile.

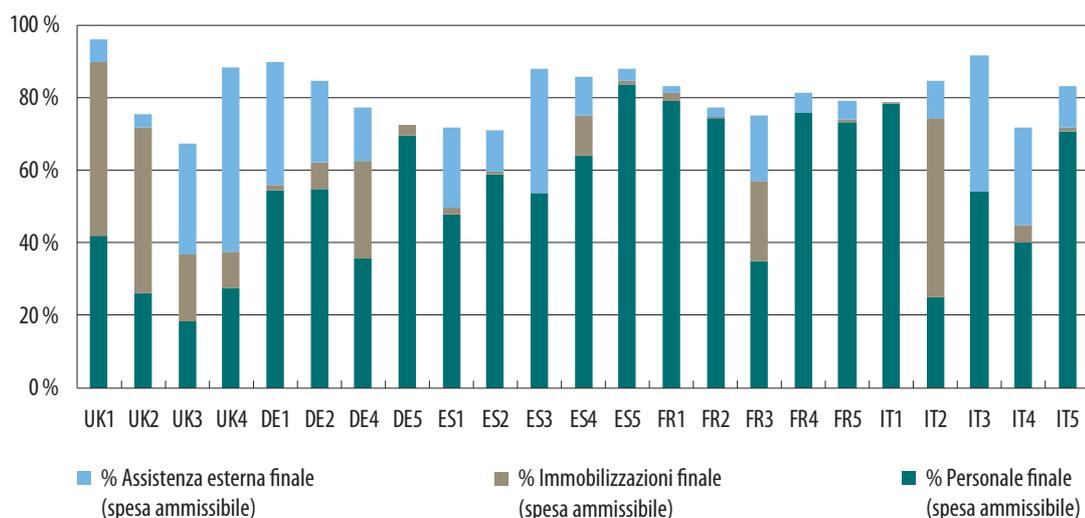
Sebbene si riferisse ad una delle priorità definite nel regolamento LIFE, la proposta era incentrata su problemi di natura prettamente locale e non era di interesse UE.

I moduli di valutazione esaminati dalla Corte non contenevano alcun elemento comprovante che tale aspetto fosse stato valutato dal valutatore.

- 44.** L'ammissibilità dei costi dichiarati viene verificata, ma non viene effettuata un'analisi comparativa dei costi tra progetti simili, e neanche tra progetti nello stesso settore o regione. Il non aver proceduto a tali comparazioni può portare ad accettare costi eccessivi, specialmente perché i valutatori incaricati di valutare le proposte di progetto e le relazioni finali dei beneficiari sono in primo luogo esperti tecnici piuttosto che finanziari. Ad esempio, dall'audit è emerso che il costo orario dichiarato per i gestori dei 23 progetti completati oggetto di visita era compreso tra i 10,56 euro e i 164,39 euro.
- 45.** L'analisi della struttura dei costi finali per i 23 progetti completati oggetto di visita in loco — illustrata in **figura 3** — indica l'importanza dei costi per il personale, che nel campione della Corte rappresentavano una percentuale dei costi totali del progetto compresa tra il 18,5 % e l'83,5 %.

FIGURA 3

STRUTTURA DEI COSTI DEI 23 PROGETTI COMPLETATI



Fonte: Corte dei conti europea.

46. Anche se vi possono essere validi motivi che giustificano le ampie variazioni riscontrate nel costo orario per il personale imputato ai progetti LIFE, la Corte ritiene tuttavia che le variazioni estreme dei costi giustifichino un'ulteriore analisi da parte della Commissione.
47. La Corte ha anche appurato che l'équipe di monitoraggio non presta sufficiente attenzione alle prospettive di sostenibilità e replicazione dei progetti (cfr. esempi al **riquadro 6**).

RIQUADRO 6

ESEMPI DI CARENZE NEL MONITORAGGIO DELLA SOSTENIBILITÀ E DELLE POTENZIALITÀ DI REPLICA DEI PROGETTI

In Spagna, un progetto mirava a ridurre la contaminazione delle acque sotterranee riducendo l'uso di fertilizzanti e acido nitrico in un settore orticolo.

Il progetto in questione ha ricevuto una buona valutazione da parte dell'équipe di monitoraggio, nonostante che il beneficiario ammettesse che erano stati ottenuti modesti benefici ambientali, e che erano necessari ulteriori studi per dimostrare i vantaggi per l'ambiente. L'équipe di monitoraggio aveva altresì osservato che tali studi erano necessari per assicurare la sostenibilità del progetto, sebbene il beneficiario non si fosse impegnato ad intraprenderli. Infine, l'équipe di monitoraggio ha valutato «elevata» la trasferibilità del progetto, nonostante essa stessa avesse concluso che «questo settore non era probabilmente pronto per introdurre cambiamenti tecnologici, dato che ha bassi profitti e che i piccoli produttori non possono effettivamente intraprendere alcun investimento». Nel corso dell'attuazione del progetto, tale questione non è stata affrontata.

Al momento della visita della Corte, solo uno dei sei partner che partecipavano al progetto continuava ad usare la nuova tecnologia. Non vi sono elementi comprovanti che il progetto sia stato replicato.

In Italia, un progetto aveva una durata prevista di 24 mesi. Cinque mesi prima della sua conclusione, il beneficiario ha richiesto una sostanziale modifica del progetto, poiché nessuno dei 50 potenziali utenti inizialmente interessati a testare il prodotto era ancora interessato al nuovo processo. Nonostante il fatto che tale attività di test fosse stata inizialmente ritenuta fondamentale, il beneficiario ha richiesto alla Commissione l'autorizzazione a far svolgere i test ad un proprio partner commerciale.

La Commissione ha accolto la richiesta di modifica del progetto. Una volta ultimato, il progetto non era sostenibile, né è stato replicato, data l'assenza di interesse da parte degli utenti finali. Nonostante il fatto che la mancanza di interesse da parte degli utenti finali rappresentasse un evidente rischio per la sostenibilità del progetto, l'équipe di monitoraggio non ha mai espresso dubbi su tale questione, e non è stata intrapresa alcuna azione correttiva per risolverla.

- 48.** I beneficiari predispongono relazioni di esecuzione e relazioni finali, nelle quali presentano i risultati dei progetti e quanto da questi conseguito. Le équipes di monitoraggio valutano queste relazioni. Dall'audit è emerso che le équipes di monitoraggio non erano sufficientemente critiche nei confronti delle affermazioni e delle argomentazioni presentate nelle relazioni di attuazione e nelle relazioni finali predisposte dai beneficiari (cfr. **riquadro 7**). Di conseguenza, vi è il rischio che quanto conseguito dai progetti, e quindi dal programma, sia sovrastimato.
- 49.** In conclusione, in 18 dei 25 progetti esaminati sono state rilevate carenze nelle valutazioni condotte dalle équipes di monitoraggio. Mancava un'analisi sufficientemente critica di quanto dichiarato dagli stessi beneficiari, ed inoltre le carenze rilevate riguardavano in maniera uniforme tanto la valutazione degli obiettivi ambientali dei progetti che la loro sostenibilità, il loro potenziale di replica e la loro diffusione.

LA DIFFUSIONE, LA SOSTENIBILITÀ E LA REPLICAZIONE DEI PROGETTI ERANO SCARSE, E CIÒ HA COMPROMESSO IL RUOLO «CATALIZZATORE» CHE CI SI ATTEDEVA DAL PROGRAMMA

- 50.** Uno degli obiettivi chiave del programma LIFE consisteva nel fatto che esso doveva agire da catalizzatore per lo sviluppo della politica e delle misure ambientali. Una condizione necessaria a tal fine è che i risultati dei progetti siano diffusi, sostenuti e replicati in modo adeguato e ampio (cfr. paragrafo 39).

RIQUADRO 7

MONITORAGGIO DELLE RELAZIONI DEI BENEFICIARI NON SUFFICIENTEMENTE CRITICO

In Italia, un progetto mirava alla riduzione dei rifiuti nel settore ceramico. La valutazione che l'équipe di monitoraggio ha fornito della relazione finale del beneficiario riflette sostanzialmente le dichiarazioni del beneficiario stesso, e non è sufficientemente critica circa la dichiarata sostenibilità del progetto. Al momento delle visite della Corte, il progetto, ultimato nel settembre 2008 (il pagamento finale è stato effettuato nell'agosto 2009), non era sostenibile.

In Germania, un progetto mirava a sviluppare una logistica urbana maggiormente rispettosa dell'ambiente. La valutazione che l'équipe di monitoraggio ha fornito circa i benefici ambientali del progetto riflette sostanzialmente le dichiarazioni del beneficiario stesso, senza che vi fosse stata alcuna analisi valutativa.

- 51.** Il campione di progetti controllati dalla Corte denota problemi con tutti questi elementi (cfr. **allegato II**). Persino quando i progetti hanno conseguito risultati positivi dal punto di vista ambientale, il programma non è riuscito a diffonderli né a replicarli efficacemente al fine di tradurre tali risultati di piccola scala in una più significativa applicazione a livello dell'UE. Ciò limita considerevolmente l'efficacia complessiva del programma.

DIFFUSIONE DEI RISULTATI

- 52.** Come indicato al paragrafo 39 ed in **figura 2**, la disseminazione dei risultati dei progetti è necessaria se i progetti devono servire da catalizzatori delle misure ambientali. Un'efficace diffusione dei risultati di un progetto ne promuove la replica e lo sviluppo. Essa dovrebbe essere ben mirata, attuata con efficienza e monitorata. Diffondere i risultati dei progetti LIFE compete tanto alla Commissione quanto ai beneficiari. Dall'audit sono emersi problemi relativi ad entrambi.
- 53.** La Commissione pubblica sul proprio sito Internet informazioni significative circa i progetti LIFE, tra cui sintesi delle tematiche dei progetti e degli insegnamenti tratti, una banca dati dei progetti, uno strumento *LIFE by Theme* (LIFE per tematica) nonché sintesi dei progetti. La Commissione o gli Stati membri o singoli beneficiari promuovono riunioni tematiche, e per un notevole numero di progetti vengono organizzate conferenze di chiusura.
- 54.** Tuttavia, una volta completati i progetti, la Commissione non aggiorna più il proprio sito per dar conto dei problemi o dei successi riguardanti i risultati, la sostenibilità e la replica dei progetti. Inoltre, il trattamento parzialmente manuale delle informazioni e la mancanza di risorse della Commissione hanno come conseguenza gap informativi ed errori. Ad esempio, 11 dei 23 progetti chiusi visitati dalla Corte non erano stati inclusi dalla Commissione nello strumento *LIFE by Theme*. Ciò significa che, nonostante la presenza in rete di informazioni estese, i potenziali utenti non hanno accesso ad informazioni complete ed aggiornate sui progetti.

- 55.** Le disposizioni comuni LIFE richiedono che il beneficiario, nell'ambito delle azioni di comunicazione, crei un sito Internet, o ne utilizzi uno già esistente, per la diffusione delle attività, dello stato di avanzamento e dei risultati dei progetti. Per i progetti LIFE approvati prima del 2007, non era obbligatorio mantenere detto sito operativo per un periodo determinato. Per sedici¹² dei 22 progetti chiusi visitati dagli auditor della Corte, il sito Internet era operativo. Per i progetti LIFE approvati dal 2007 in poi, il sito Internet deve essere online al più tardi sei mesi dopo l'avvio del progetto, e dev'essere regolarmente aggiornato e mantenuto per almeno cinque anni a decorrere dalla data di conclusione del progetto stesso. I progetti di tale periodo controllati dalla Corte rispettavano tutti tale requisito.
- 56.** Sebbene la Commissione si sia sforzata di promuovere miglioramenti nei siti Internet dei progetti selezionati (ad esempio pubblicando esempi di siti Internet sul proprio sito dedicato a LIFE o fornendo raccomandazioni su come concepire detti siti), gli auditor della Corte hanno riscontrato carenze nei siti Internet esaminati.
- 57.** Dal campione di 69 progetti¹³, la Corte ha analizzato il contenuto di 63 siti Internet relativi a progetti¹⁴. Si trattava di 31 progetti LIFE approvati prima del 2007 e 32 progetti LIFE approvati dal 2007 in poi. Dei 53 siti Internet che erano operativi al momento dell'audit, 11 avevano dei contenuti molto limitati. Le principali carenze consistevano in descrizioni dei progetti molto brevi, assenza di supporti visivi, relazioni e presentazioni. Tuttavia, si è registrato un miglioramento della qualità dei siti Internet dei progetti approvati dal 2007 in poi.
- 58.** In aggiunta a forme di comunicazione passiva, per mezzo di Internet o di altre forme di pubblicità, le attività di diffusione dovrebbero essere concepite sulla base delle circostanze specifiche del progetto. Gli auditor della Corte hanno riscontrato casi in cui, nonostante i progetti producessero i risultati attesi, le attività di diffusione erano inefficaci e non sono riuscite a incentivare la replica del progetto. I siti Internet dei progetti non venivano aggiornati, la diffusione avveniva in gran parte nell'ambito delle campagne pubblicitarie commerciali dei beneficiari, o per indirizzare i partner commerciali, e le attività previste come parte dei piani concordati di comunicazione «dopo-LIFE» non venivano completate.

¹² Solo uno dei sei progetti senza sito Internet operativo funzionava ancora.

¹³ Il beneficiario di un progetto si è ritirato proprio dopo che il suo progetto era stato selezionato. Il progetto è stato sostituito da un altro progetto dell'elenco di riserva.

¹⁴ Cinque progetti erano stati abbandonati e non esisteva alcun sito Internet ad essi relativo. Un progetto non è mai stato avviato.

- 59.** Per le aziende private beneficiarie di un progetto, le attività di diffusione erano generalmente organizzate nell'ambito della commercializzazione del prodotto. Ciò era fatto per proteggere il know-how, giacché il progetto era spesso considerato come un vantaggio strategico per le aziende beneficiarie. Tuttavia, ciò limita l'efficacia della diffusione perseguita dal programma. I risultati LIFE darebbero all'impresa un vantaggio competitivo nel proprio settore. Quindi, potrebbe non essere interesse dell'impresa trasferire le conoscenze e replicare il progetto al di fuori del gruppo a cui appartiene. Ciò riduce in maniera significativa l'eventuale impatto ambientale del progetto. È da valutare se il programma LIFE debba finanziare tali progetti.
- 60.** In conclusione, la Corte ha riscontrato che le attività di diffusione svolte non promuovevano a sufficienza la replica dei risultati dei progetti. Anche quando i beneficiari completavano le attività di diffusione richieste dall'accordo di progetto, mancava il coordinamento delle attività di diffusione tra la Commissione, i beneficiari e le competenti autorità nazionali per promuovere in modo efficace la replica dei risultati del progetto.
- 61.** Il **riquadro 8** fornisce l'esempio di un progetto riuscito, il cui potenziale significativo impatto ambientale non è stato ottenuto a causa di una diffusione inefficace.

RIQUADRO 8

FUNZIONE CATALIZZATRICE NON OTTENUTA PER IL SETTORE CERAMICO

La finitura di materiali ceramici e correlati produce grandi quantità di rifiuti. Uno dei progetti visitati in Italia impiegava con successo un processo che riduceva e riciclava detti rifiuti.

Il progetto, ultimato nel 2008, era ancora operativo nel 2012, al momento della visita di audit.

Nonostante l'esito positivo e la sostenibilità del progetto, quest'ultimo non è stato replicato. Il sito Internet del progetto non è stato aggiornato da quando è stato completato, ma l'impresa, ritenendo che il progetto sia un aspetto molto positivo per il marketing, include il logo LIFE in tutti i suoi articoli promozionali.

Una parte importante di questa produzione è concentrata in un numero limitato di regioni europee, in particolare il distretto ceramico di Sassuolo in Italia e la regione di Valencia in Spagna.

Sebbene il beneficiario avesse completato le attività di diffusione richieste ai sensi dell'accordo di progetto, non vi è stato uno sforzo coordinato tra la Commissione, le autorità regionali e le organizzazioni imprenditoriali per diffondere i risultati del progetto e promuovere l'uso di tecniche simili altrove. L'impatto positivo sull'ambiente è quindi significativamente ridotto.

SOSTENIBILITÀ DEL PROGETTO E REPLICA DEI RISULTATI

- 62.** Come indicato al paragrafo 39, la sostenibilità dei progetti di LIFE-Ambiente è essenziale per l'efficacia del programma, sebbene in una certa misura la natura innovativa e dimostrativa richiesta per i progetti LIFE implichi il rischio di insuccesso. Gli auditor della Corte hanno visitato 23 progetti ultimati, la maggior parte dei quali erano stati completati tra il 2007 ed il 2009. Dall'audit è emerso che 10 di questi 23 progetti non erano più operativi al momento della visita. Per due progetti, i beneficiari o i partner stavano intraprendendo nuovi sviluppi. Esempi di progetti non sostenibili sono stati forniti nei **riquadri 4 e 6**, ed un esempio di progetto sostenibile è stato fornito nel **riquadro 8**.
- 63.** Le carenze riscontrate nella diffusione dei risultati dei progetti riusciti spiegano, almeno in parte, il fatto che solo pochi di loro siano stati replicati. Solo otto dei 23 progetti ultimati visitati dagli auditor sono stati replicati o verosimilmente lo saranno, inclusi tre progetti che non sono più operativi. Per due degli otto progetti, la replica avviene all'interno del gruppo d'impresa a cui il beneficiario appartiene, limitando così la replica e il valore aggiunto UE. Ciò dimostra la differenza intercorrente tra il portare a termine con successo i progetti e l'efficacia del programma.

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

- 64.** La componente Ambiente del programma LIFE dovrebbe servire da catalizzatore per la politica ambientale dell'UE, essenzialmente tramite il finanziamento di progetti innovativi o dimostrativi aventi valore aggiunto europeo e la successiva diffusione e replica dei risultati dei progetti stessi. L'audit ha esaminato l'efficacia di detto effetto catalizzatore.
- 65.** La Corte ha concluso che, nel complesso, la componente Ambiente di LIFE non funzionava efficacemente, poiché non era stata concepita ed attuata in modo adeguato. Dall'audit sono emerse carenze di concezione e di attuazione, che hanno ridotto in maniera significativa l'essenziale funzione catalizzatrice del programma, volta a promuovere sviluppi significativi della politica ambientale dell'UE. In mancanza di ciò, l'efficacia complessiva del programma non può essere conseguita.
- 66.** La mancanza di un meccanismo in grado di orientare le risorse scarse verso obiettivi preselezionati ha dissipato l'impatto dei fondi investiti (cfr. paragrafi 13-16);

RACCOMANDAZIONE 1

Nello stabilire i programmi pluriennali previsti nel nuovo programma LIFE, le autorità legislative dovrebbero permettere alla Commissione e agli Stati membri di restringere le domande ammissibili a poche priorità strategiche, nonché di stabilire obiettivi chiari, specifici, misurabili e conseguibili per i progetti da finanziare.

Un numero limitato di priorità, fissate per parecchi anni, ottimizzerebbe il processo di selezione, concentrerebbe gli sforzi su questioni specifiche e faciliterebbe la valutazione dell'impatto del programma.

- 67.** Le ripartizioni nazionali indicative hanno ostacolato la selezione dei progetti migliori, poiché i progetti non venivano selezionati unicamente sulla base del loro merito, ma anche dello Stato membro di origine (cfr. paragrafi 17-21).

RACCOMANDAZIONE 2

La proposta della Commissione per il nuovo programma LIFE pone fine alla ripartizione nazionale per i progetti tradizionali, ma mantiene un equilibrio geografico per i progetti integrati. In termini di applicazione, la Commissione dovrebbe far sì che i progetti integrati siano selezionati sulla base del merito, e che l'equilibrio geografico non risulti in una violazione del principio di pari opportunità dei richiedenti.

- 68.** La qualità della selezione dei progetti è stata influenzata in maniera negativa da una inadeguata giustificazione dei risultati della valutazione (cfr. paragrafi 22-28).

RACCOMANDAZIONE 3

La Commissione dovrebbe migliorare i moduli di valutazione per la selezione dei progetti e chiedere ai valutatori di fornire valutazioni e punteggi separati per gli aspetti chiave dei progetti (quali il carattere innovativo o dimostrativo della proposta, la qualità delle azioni di diffusione previste o la potenziale replicabilità dei risultati), al fine di migliorare la qualità e la trasparenza del processo di selezione e far sì che i progetti selezionati dispongano del potenziale per contribuire al meglio al conseguimento degli obiettivi del programma.

- 69.** Il quadro di monitoraggio del programma mancava di indicatori di realizzazione (output) e di risultato comuni. Ciò ha impedito alla Commissione di ottenere una visione d'insieme completa e aggiornata della performance dei progetti, impedendole quindi di ottenere informazioni sull'efficacia del programma (paragrafi 29-38).

RACCOMANDAZIONE 4

La Commissione dovrebbe migliorare i propri strumenti di gestione progettuale e considerare di introdurre adeguati indicatori di realizzazione (output) e di risultato comuni, nonché monitorare le informazioni a livello di progetto, al fine di facilitare un monitoraggio appropriato del programma. Nella misura del possibile, gli indicatori devono essere pertinenti, accettati, credibili, facili e solidi (criteri «RACER»).

- 70.** Durante la selezione dei progetti (cfr. paragrafo 41), non sono stati adeguatamente valutati aspetti chiave dei progetti LIFE, concernenti la loro natura innovativa e dimostrativa, la loro sostenibilità ed il loro interesse per l'UE (cfr. **raccomandazione 3**).

- 71.** Il monitoraggio della ragionevolezza dei costi dei progetti, della loro sostenibilità e della loro replica è stato insufficiente (cfr. paragrafi 42-49).

RACCOMANDAZIONE 5

La Commissione dovrebbe migliorare la propria valutazione della ragionevolezza dei costi dichiarati per il personale, in particolare per progetti comparabili, facendo miglior uso delle informazioni raccolte durante la fase di monitoraggio. Ciò potrebbe poi essere meglio usato per facilitare l'individuazione dei costi eccessivi.

- 72.** La Corte ha rilevato esempi di diffusione inefficace, scarsa sostenibilità e limitata replica dei progetti. La potenziale funzione di catalizzatrice della politica ambientale della componente Ambiente è stata perciò grandemente ridotta (cfr. paragrafi 50-63).

RACCOMANDAZIONE 6

La Commissione dovrebbe concentrarsi ancor di più sulla diffusione, la sostenibilità e la replica dei progetti LIFE. In particolare, la Commissione dovrebbe:

- a) chiedere all'équipe di monitoraggio di includere nelle proprie valutazioni un'analisi critica delle misure di diffusione, di sostenibilità e di replica proposte dal beneficiario, nonché dei potenziali ostacoli alle stesse, sia nelle proprie relazioni di valutazione durante l'attuazione del progetto che nelle proprie relazioni di controllo in loco ex post;
- b) riflettere su come meglio incentivare la diffusione e la replica dei risultati del progetto da parte dei beneficiari privati che desiderino proteggere i propri interessi commerciali;
- c) riflettere sulle modalità con le quali chiedere ai beneficiari di fornirle informazioni semplici e aggiornate dopo il completamento del progetto (ossia se il progetto continua ad essere operativo, se il progetto viene replicato e, nel caso affermativo, quante volte ecc.). Ciò consentirebbe alla Commissione di migliorare in modo efficiente le proprie informazioni ex post sull'efficacia del programma.

La presente relazione è stata adottata dalla Sezione I, presieduta da Jan KINŠT, Membro della Corte, a Lussemburgo, nella riunione del 6 novembre 2013.

Per la Corte dei conti



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Presidente

IL PROCESSO DI SELEZIONE

AMMISSIBILITÀ

Per tutte le proposte presentate viene verificato il rispetto dei **criteri di ricevibilità e di esclusione** (la proposta contiene tutte le informazioni richieste, è stata preparata utilizzando standard appropriati ed è stata trasmessa attraverso i punti di contatto nazionali; il beneficiario soddisfa tutti i prescritti requisiti) ed il **rispetto del criterio di ammissibilità** (i progetti ricadono nell'ambito di una delle componenti del programma).

SELEZIONE

Le proposte che hanno superato la fase di ammissibilità sono esaminate dal valutatore per verificare il rispetto dei criteri di selezione **tecnici** (affidabilità tecnica dei partecipanti al progetto; estensione del finanziamento LIFE+ e natura innovativa o dimostrativa delle azioni proposte) e **finanziari** (rispetto delle disposizioni delle modalità di esecuzione del regolamento finanziario).

AGGIUDICAZIONE

Le proposte non rigettate dopo la fase di selezione sono oggetto di una approfondita valutazione condotta da due valutatori sulla base di **sei criteri**: coerenza e qualità tecnica; coerenza e qualità finanziaria, contributo agli obiettivi generali di LIFE+; valore aggiunto a livello europeo, complementarità e utilizzo ottimale di fondi UE; carattere transnazionale; conformità con le priorità annuali nazionali e con il valore aggiunto a livello nazionale in base all'autorità nazionale LIFE+.

Sulla base delle relazioni di sintesi e dei punteggi forniti dall'incaricato esterno, il punteggio finale da attribuire a ciascuna proposta viene deciso nel corso di una riunione presieduta da personale dei servizi della Commissione e alla quale partecipano i coordinatori e gli esperti dell'incaricato esterno.

Dopo aver tenuto conto delle restrizioni di bilancio e delle ripartizioni nazionali, i servizi della Commissione redigono un elenco provvisorio ed un elenco di riserva di proposte da ammettere alla fase di revisione.

REVISIONE

Nel corso della fase di revisione, la Commissione chiede a chi ha presentato una proposta di fornire ulteriori informazioni su specifici aspetti della stessa. Coloro che hanno presentato una proposta hanno 15 giorni di calendario per rispondere alle domande e/o per introdurre le modifiche o i miglioramenti richiesti nelle loro proposte.

In base delle risposte fornite, al beneficiario responsabile del coordinamento può essere chiesto di introdurre modifiche o miglioramenti nella proposta originaria, di cancellare alcune azioni, o di ridurre la dotazione finanziaria del progetto, il contributo finanziario dell'UE o il tasso di co-finanziamento UE per il progetto.

Una volta ultimata la revisione delle proposte, la Commissione redige un elenco definitivo delle proposte LIFE da finanziare ed un elenco di riserva definitivo e li presenta all'approvazione del Comitato LIFE. In seguito, questi elenchi devono essere approvati dal Parlamento europeo (dal 2012 questa fase avviene in parallelo all'approvazione da parte del Comitato e alla preparazione della decisione della Commissione).

I richiedenti sono informati per lettera dei risultati della valutazione delle proposte da loro presentate e, se del caso, delle ragioni del rigetto delle stesse. I progetti inclusi nell'elenco di riserva possono essere cofinanziati solo nel caso in cui vi sia un inatteso ritiro di una proposta, intervenuto dopo la data della riunione del Comitato e prima della firma delle singole convenzioni di sovvenzione.

Appena la Commissione adotta una decisione riguardante l'elenco dei progetti selezionati, vengono preparate le convenzioni di sovvenzione

VALUTAZIONE OPERATA DALLA CORTE SUL CAMPIONE DI PROGETTI VISITATI

Stato membro	Settore d'intervento	Contributo Life (migliaia di euro)	Il progetto ha natura innovativa o dimostrativa?	L'audit ha rilevato carenze nella diffusione?	Il progetto è sostenibile (al momento dell'audit)?	Il progetto è stato replicato altrove?
GERMANIA	Rifiuti e risorse naturali	N.D. ¹	Sì	Sì	N.A.	N.A.
	Acqua	414	Sì	Sì	Sì	No
	Rifiuti	211	Sì	Sì	No	No
	Aria, Sviluppo urbano	867	No	Sì	Sì	No
	Acqua	959	No	Sì	Sì	No
SPAGNA	Suolo	676	Sì	Sì	No	No
	Aria	305	Sì	Sì	Sì	No
	Rifiuti	434	Sì	Sì	No	No
	Innovazione	333	Sì	Sì	Sì	Sì
	Acqua	281	Sì	Sì	No (solo 1/6)	No
FRANCIA	Acqua	1 056	No	Sì	No	No
	Sostanze chimiche	1 904	Sì	Sì	Sì	Sì
	Acqua	538	Sì	No	Sì	Sì
	Aria	667	Sì	Sì	No	No
	Cambiamento climatico	3 366	Sì	Sì	Sì	Sì
ITALIA	Suolo	407	Sì	No	Sì	No
	Rifiuti	214	Sì	Sì	No	Sì
	Aria	299	Sì	No	No	No
	Acqua	1 775	Sì	No	Sì	No
	Suolo	372	Sì	Sì	No	Sì
REGNO UNITO	Cambiamento climatico	N.D. ¹	No	Sì	N.A.	N.A.
	Rifiuti	411	Sì	Sì	No	Sì
	Acqua	407	Sì	Sì	Sì	No
	Rifiuti	584	No	Sì	Sì	Sì
	Sviluppo urbano	1 747	No	Sì	Sì	No

¹ Progetti non chiusi.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

SINTESI

III.

Nella sua proposta per il nuovo programma LIFE, la Commissione ha preso provvedimenti per migliorare la progettazione della componente Ambiente (cfr. le osservazioni specifiche che seguono). Inoltre, la Commissione sottolinea, secondo le conclusioni della valutazione definitiva di LIFE+¹, quasi tutti gli operatori esterni intervistati e sottoposti a indagine (beneficiari, punti di contatto nazionali, unità di monitoraggio e coordinamento) concordano sul fatto che il programma è concepito bene in funzione dei suoi obiettivi e, in generale, le procedure di domanda, monitoraggio e valutazione contribuiscono già a realizzare gli obiettivi di ciascun progetto e quindi aumentano l'utilità dell'intervento.

III. a)

La Commissione condivide l'osservazione della Corte e di conseguenza ha proposto, nel nuovo regolamento LIFE, un meccanismo che le permetterà di definire le tematiche dei progetti per le quali saranno assegnati ulteriori punti nella procedura di selezione.

III. b)

La Commissione concorda con la Corte sul fatto che il sistema delle ripartizioni nazionali indicative utilizzato in LIFE+ non ha soddisfatto l'obiettivo di assicurare una migliore distribuzione geografica dell'importo attribuito.

La Commissione concorda inoltre con la Corte sul fatto che le ripartizioni nazionali indicative hanno introdotto alcune distorsioni nel processo di selezione competitiva dei progetti. Ha dunque proposto l'eliminazione totale delle ripartizioni nel futuro programma per quanto riguarda i progetti tradizionali.

Tuttavia, il testo del nuovo regolamento convenuto dalle istituzioni mantiene le ripartizioni nazionali indicative per i progetti tradizionali fino al 2017 e le elimina totalmente a partire dal 2018.

III. c)

La Commissione ritiene che i punteggi attribuiti ai progetti fossero in genere adeguatamente giustificati sulla base delle conoscenze disponibili in quel momento (cfr. altresì risposta al paragrafo 41).

Tuttavia, la Commissione riconosce che, per i principali criteri di selezione, la giustificazione potrebbe essere più trasparente.

¹ Ecorys, «Final Evaluation of the Implementation of the LIFE+ Regulation» (Valutazione definitiva dell'attuazione del regolamento LIFE+), 2012, pag. 10.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

III. d)

La Commissione osserva che l'introduzione di indicatori comuni di realizzazioni dall'inizio di LIFE+ rappresenta una notevole evoluzione rispetto alla situazione esistente in LIFE III e permette già il consolidamento degli indicatori di realizzazioni di tutti i progetti, sia per quanto riguarda le azioni proposte sia per le azioni realmente attuate.

IV. a)

La Commissione ritiene che gli aspetti in questione siano stati adeguatamente valutati in base alle informazioni disponibili in quel momento.

IV. b)

Per il futuro regolamento LIFE, la Commissione ha proposto di eliminare completamente l'ammissibilità dei costi per il personale, compensandola con un aumento del tasso di cofinanziamento per i rimanenti costi ammissibili.

La ragionevolezza dei costi del progetto costituisce uno degli aspetti valutati dalla Commissione prima di procedere ai pagamenti.

La Commissione concorda sul fatto che la sostenibilità e la replicabilità dei progetti dovrebbero essere valutate in maniera più trasparente dall'inizio del progetto e non solamente nella valutazione delle relazioni finali.

IV. c)

La Commissione ritiene che i nuovi requisiti di diffusione introdotti nel 2007 con il regolamento LIFE+ abbiano migliorato la diffusione dei risultati del progetto. Ciononostante, per quanto possibile, la Commissione continuerà a migliorare la diffusione dei risultati.

La Commissione osserva inoltre che la percentuale di sostenibilità e/o replicazione dei progetti LIFE-ENV individuata dalla Corte è notevolmente più elevata rispetto al «normale» tasso di successo dei progetti innovativi, come descritto nella letteratura scientifica.

V. 1.

La Commissione condivide la raccomandazione della Corte e ha proposto un numero più ristretto di priorità e obiettivi per il futuro regolamento LIFE.

V. 2.

La Commissione condivide la raccomandazione della Corte. Per il futuro regolamento LIFE, essa ha proposto di eliminare gli stanziamenti nazionali per i progetti tradizionali pur mantenendo un sistema di equilibrio geografico per i progetti integrati.

V. 3.

La Commissione concorda sul fatto che i risultati della valutazione degli aspetti chiave, come la natura innovativa o dimostrativa e la potenziale replicabilità, potrebbero essere più trasparenti e istruirà i valutatori di conseguenza.

V. 4.

La Commissione concorda sul fatto che, oltre agli indicatori di monitoraggio a lungo termine specifici attualmente definiti per ciascuno dei progetti, potrebbe essere sviluppata una serie comune di indicatori di risultato. Entrambe le serie di indicatori saranno sistematicamente valutate nelle visite ex-post, che vengono già realizzate per un campione di progetti conclusi, e gli indicatori di risultato comuni potranno dunque essere aggregati a livello di programma. Mentre questo esercizio continuerà a essere limitato a un campione di progetti conclusi, gli indicatori aggregati forniranno un quadro generale dei risultati dei programmi a lungo termine.

V. 5.

La Commissione condivide la raccomandazione della Corte. La ragionevolezza di tutti i costi è valutata dalle équipes di monitoraggio e dai funzionari della Commissione sulla base di tutte le informazioni disponibili. La Commissione rifletterà su come continuare a migliorare questa valutazione.

Risposta congiunta ai paragrafi V. 6 e 7

La Commissione ritiene che i nuovi requisiti di diffusione introdotti nel 2007 con il regolamento LIFE+ abbiano migliorato la diffusione dei risultati del progetto. Ciononostante, per quanto possibile, la Commissione continuerà a migliorare la diffusione dei risultati.

La Commissione concorda sul fatto che gli aspetti della sostenibilità e della replicazione dovrebbero essere valutati in maniera più trasparente dall'inizio dei progetti e non solamente al momento delle relazioni finali. Tuttavia, la Commissione osserva che questo avviene già per il lavoro di diffusione.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

V. 8.

La consulenza legale ottenuta dalla Commissione indica che non si possono imporre obblighi post-contrattuali ai beneficiari. La Commissione concorda sul fatto che potrebbe essere utile un sistema volontario e, in pratica, molti dei beneficiari già informano la Commissione sulla prosecuzione dei progetti. Tuttavia, dare un seguito sistematico a queste informazioni richiederebbe un aumento notevole delle risorse disponibili per la gestione del programma.

INTRODUZIONE

6.

Le ridotte dimensioni del programma e le risorse modeste a disposizione della Commissione per gestirlo limitano inevitabilmente anche l'impatto diretto del programma. Ciononostante, la valutazione definitiva di LIFE+ conclude che quasi tutti gli operatori esterni intervistati e sottoposti a indagine (beneficiari, punti di contatto nazionali, unità di monitoraggio e coordinamento) concordano sul fatto che il programma è ben concepito e sta conseguendo gli obiettivi fissati.

OSSERVAZIONI

14.

La proposta della Commissione relativa al nuovo regolamento è chiaramente focalizzata sulla parte del programma relativa all'ambiente e all'efficienza delle risorse (che corrisponde in generale alla componente «Politica e governance ambientali» del regolamento LIFE+). Questo avviene attraverso la creazione di un nuovo tipo di progetti (progetti integrati) in un numero limitato di settori tematici, ma anche attraverso l'introduzione di programmi di lavoro pluriennali in cui saranno specificate le priorità tematiche per il periodo interessato.

Con l'eccezione della durata del programma di lavoro pluriennale, che è diventata di 4+3 anni, queste proposte della Commissione sono state approvate dal Consiglio e dal Parlamento.

16.

La proposta relativa al nuovo regolamento LIFE prevede l'attribuzione di punteggi più elevati per le proposte che riguardano una delle aree di intervento dei progetti individuate nel programma di lavoro pluriennale. Questo ridurrà significativamente la possibilità di finanziare progetti in altri settori tematici e, allo stesso tempo, trasmetterà un messaggio più forte ai richiedenti in merito ai settori tematici su cui si deve concentrare il finanziamento.

19.

La Commissione concorda con la Corte sul fatto che il sistema delle ripartizioni nazionali indicative posto in essere in LIFE+ non ha soddisfatto l'obiettivo di assicurare una migliore distribuzione geografica dell'importo stanziato.

20.

La Commissione concorda inoltre con la Corte sul fatto che le ripartizioni nazionali indicative hanno introdotto alcune distorsioni nel processo di selezione competitiva dei progetti. Ha dunque proposto di eliminare completamente le ripartizioni nel programma futuro, per quanto riguarda i progetti tradizionali.

Tuttavia, il testo del nuovo regolamento convenuto fra le istituzioni mantiene le ripartizioni nazionali indicative per i progetti tradizionali fino al 2017 e le elimina totalmente a partire dal 2018.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

21.

La Commissione osserva che l'effetto menzionato dalla Corte è una conseguenza dell'attuazione del regolamento, ma sottolinea anche che solo un numero ridotto di progetti ogni anno è stato interessato da questa disposizione, essendo selezionato o scartato in base alle ripartizioni nazionali.

25.

La Commissione osserva che esiste un delicato equilibrio tra l'aver un numero relativamente limitato di criteri di assegnazione definiti in generale, con un punteggio globale per ciascuno, e l'aver un lungo elenco di domande con un punteggio distinto per ciascuna di esse.

I criteri di assegnazione che la Commissione attualmente utilizza, definiti nel regolamento, permettono ai richiedenti di concentrarsi sugli aspetti più importanti per le loro proposte e ignorare quelli meno rilevanti. La Commissione deve tenere in considerazione anche i rischi legati all'aumento degli oneri amministrativi e all'aumento del tempo necessario per concludere la procedura di selezione.

26.

La Commissione osserva che, conformemente al regolamento LIFE+, la natura innovativa o dimostrativa della proposta costituisce un criterio di selezione. I progetti che non hanno una natura innovativa o dimostrativa, di conseguenza, vengono eliminati nella fase di selezione tecnica. Le osservazioni relative alla natura innovativa o dimostrativa nella fase di assegnazione riguardano, pertanto, il grado in cui una proposta è innovativa o dimostrativa, al di là dei requisiti minimi stabiliti dal regolamento.

27.

La Commissione osserva che la trasparenza e la parità di condizioni per tutti i richiedenti sono garantite (a prescindere dalla questione delle ripartizioni nazionali affrontata in un'altra sezione) dal fatto che, contemporaneamente all'invito a presentare i progetti, vengono pubblicati orientamenti dettagliati per la valutazione dei progetti. Ciascun richiedente conosce perfettamente il modo in cui saranno valutate le proposte e i criteri sulla base dei quali saranno assegnati i punteggi.

La Commissione concorda, tuttavia, sul fatto che i risultati della valutazione degli aspetti chiave, come la natura innovativa o dimostrativa e la potenziale replicabilità, non sono trasparenti.

Riquadro 2

La Commissione ritiene che il requisito del regolamento LIFE relativo alla natura innovativa non riguardi solo metodi o tecnologie innovative, ma anche altri aspetti, come l'innovazione dei processi, mediante i quali tecnologie e metodi esistenti sono uniti in un modo nuovo, più efficiente e/o più rispettoso dell'ambiente.

Riquadro 2 — Terzo paragrafo

Considerata la natura innovativa del progetto e le osservazioni relative ad altri aspetti nell'ambito del criterio in questione, la Commissione ritiene che il punteggio di 6/10 fosse adeguato.

28.

La valutazione di una proposta da parte di un singolo valutatore non potrà mai essere totalmente oggettiva. In LIFE, la soggettività dei singoli valutatori è notevolmente ridotta grazie all'obbligo di svolgere due o tre valutazioni indipendenti e alla discussione delle osservazioni e dei punteggi in un incontro con tutti i valutatori e il personale della Commissione.

32.

La Commissione osserva che l'introduzione di indicatori comuni di realizzazioni fin dall'inizio di LIFE+ rappresenta una notevole evoluzione rispetto alla situazione esistente in LIFE III e permette già il consolidamento degli indicatori di realizzazioni di tutti i progetti, sia per quanto riguarda le azioni proposte, sia per le azioni realmente attuate.

La Commissione concorda sul fatto che, oltre agli indicatori di monitoraggio a lungo termine specifici attualmente definiti per ciascuno dei progetti, potrebbe essere sviluppata una serie comune di indicatori di risultato. Entrambe le serie di indicatori saranno sistematicamente valutate nelle visite ex-post, che vengono già realizzate per un campione di progetti conclusi, e gli indicatori di risultato comuni potranno dunque essere aggregati a livello di programma. Mentre questo esercizio continuerà a essere limitato a un campione di progetti conclusi, gli indicatori aggregati forniranno un quadro generale dei risultati dei programmi a lungo termine.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

33.

La maggior parte dei progetti in realtà attua i piani di comunicazione «dopo-LIFE» sviluppati durante il progetto. I risultati della Corte individuano anche una percentuale di sostenibilità che eccede di molto il «normale» tasso di successo per i progetti innovativi, che generalmente è al di sotto del 50 % anche per i progetti «sempre più innovativi»².

35.

La Commissione concorda sul fatto che la questione della replicazione dei progetti potrebbe essere messa più in evidenza nelle relazioni delle visite ex post. Osserva, tuttavia, che è proprio per valutare questo problema si chiede ai controllori esterni di stabilire, nel quadro delle visite ex post, contatti con altri soggetti interessati non coinvolti nel progetto LIFE originale.

36.

Si veda la risposta al paragrafo 32.

37.

Dal punto di vista della Commissione, le valutazioni periodiche del programma consentono un campionamento significativo di risultati. La frequenza di queste valutazioni è più coerente con la durata dei progetti che con un tentativo di monitoraggio continuo a livello di programma.

Risposta congiunta al paragrafo 39, lettere d) ed e)

La Commissione crede che la «sostenibilità» e la «replicazione» siano due aspetti del successo a lungo termine del progetto che devono essere esaminati congiuntamente. Un progetto si definisce riuscito quando il lavoro continua, dopo la fine del progetto, all'interno della stessa organizzazione o di altre, anche se, per ragioni economiche, sociali o politiche, il lavoro non è compiuto dall'ente beneficiario della sovvenzione.

41.

La Commissione ritiene che i punteggi attribuiti ai progetti fossero adeguatamente giustificati sulla base delle conoscenze disponibili al momento considerato.

² Si veda, ad esempio, «Risks of Incremental, Differential, Radical, and Breakthrough Innovation Projects» in InnovationManagement.se

41. a) Primo trattino

La Commissione osserva che la valutazione della natura innovativa o dimostrativa di una proposta è stata fatta sulla base delle conoscenze disponibili al momento della valutazione da due o tre esperti indipendenti nel settore pertinente. Inoltre, l'esistenza di simili progetti non esclude la possibilità che ciascuno di essi presenti elementi innovativi tali da giustificare l'uso dei fondi LIFE.

Riquadro 3

La Commissione osserva che i valutatori hanno indicato esplicitamente che la natura innovativa risiedeva nella scala di dimostrazione.

41. b) Primo trattino

La Commissione intende osservare che l'individuazione di potenziali ostacoli e, quando possibile, di soluzioni costituisce una parte rilevante dei progetti innovativi o dimostrativi. L'esistenza di tali ostacoli non è da sola una ragione sufficiente per rifiutare il finanziamento dal momento che, spesso, trovare una soluzione a questi ostacoli rappresenta la parte più importante di un progetto.

La Commissione osserva altresì che non esiste alcun motivo per ritenere che gli ostacoli non individuati dagli esperti nei settori pertinenti al momento della valutazione avrebbero potuto o dovuto essere individuati.

Riquadro 4

Prospettive di sostenibilità dei progetti

La Commissione osserva che il punteggio relativamente basso ottenuto dal primo progetto spagnolo dal punto di vista del criterio che comporta una valutazione della sostenibilità del progetto è dovuto al fatto che le garanzie in termini di sostenibilità sono state ritenute insufficienti. Tuttavia, poiché quello è stato solo uno dei fattori valutati, il punteggio risultante era comunque sufficiente per poter finanziare il progetto.

Ostacoli giuridici alla replica dei progetti

Per quanto riguarda il secondo progetto spagnolo, la Commissione osserva che il processo legislativo, nella maggior parte dei casi, è più lungo della dimostrazione tecnica della fattibilità di una certa soluzione. Un progetto può apportare un contributo significativo alle conoscenze su cui si basano i responsabili del processo decisionale, ma è compito dei legislatori trarre le loro proprie conclusioni.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Ostacoli economici alla replica dei progetti

Per quanto riguarda il progetto francese, la Commissione osserva che l'impatto ambientale di un progetto non deve essere necessariamente immediato. Data la posizione dominante nel settore della produzione del vetro, con fabbriche e uffici in tutta Europa e in 72 paesi, era chiaro che, se il progetto avesse potuto sviluppare una soluzione tecnicamente ed economicamente valida per ridurre l'impatto ambientale della produzione del vetro, questa soluzione sarebbe stata gradualmente attuata nella maggior parte, se non in tutte, le loro fabbriche, esercitando così un impatto ambientale molto significativo.

41. c) Trattino

La Commissione osserva che i valutatori erano esplicitamente tenuti a effettuare la valutazione dell'interesse per l'UE della proposta. La Commissione ritiene inoltre che l'esempio fornito dalla Corte sia stato correttamente valutato dai valutatori.

Riquadro 5

La Commissione osserva che questa domanda si riferiva chiaramente a uno dei settori prioritari definiti nel regolamento LIFE II, nello specifico all'articolo 4, paragrafo 2, lettera a): «integrare la dimensione ambientale e dello sviluppo sostenibile nella pianificazione e valorizzazione del territorio, compreso l'ambiente urbano e costiero». D'altra parte, le azioni che la Corte definisce «di protezione della natura» sono coperte dalla direttiva quadro sulle acque e, quindi, rientrano chiaramente nel campo di applicazione di LIFE-Ambiente.

Inoltre, l'articolo 4, paragrafo 6, lettera h), del regolamento LIFE III indica chiaramente la promozione della «integrazione delle esigenze ambientali in attività che perseguono scopi eminentemente economici e sociali» come uno dei criteri di valutazione dei progetti.

43.

La ragionevolezza dei costi rappresenta una preoccupazione costante per il personale finanziario nelle unità LIFE e le équipes di monitoraggio devono indicare chiaramente quando ritengono che i costi non siano ragionevoli.

La Commissione osserva, tuttavia, che i costi variano enormemente da uno Stato membro all'altro e da una regione all'altra all'interno dello stesso Stato membro. I costi per il personale, in particolare, non dipendono solo dalle funzioni svolte, ma anche dalla posizione, dal livello di competenza richiesto, dal settore tecnico, dalla situazione familiare ecc.

Per quanto riguarda la sostenibilità e la replicazione, la Commissione concorda sul fatto che questo punto non è sempre discusso esplicitamente dall'équipe di monitoraggio durante il progetto e viene presentato in modo sistematico solamente nella valutazione della relazione finale.

44.

La Commissione osserva che, mentre le équipes di monitoraggio e i valutatori esterni si compongono principalmente di esperti tecnici, le decisioni finali riguardanti l'ammissibilità dei costi sono prese dalla Commissione anche tenendo conto del parere dei suoi stessi esperti finanziari.

La Commissione ritiene che la ragionevolezza della totalità dei costi dei progetti rientri nella valutazione svolta dalle équipes di monitoraggio esterne e dai funzionari della Commissione, sulla base della loro conoscenza delle realtà locali e dei settori tecnici in cui i progetti vengono attuati e tenendo conto, per quanto possibile, di tutte le specifiche condizioni che possono influire sui costi in questione.

Si veda altresì la risposta della Commissione al paragrafo 45.

45.

La Commissione concorda sul fatto che i costi per il personale costituiscano una parte significativa dei costi dei progetti finanziati nell'ambito di LIFE+. Considerate le difficoltà evidenziate dalla Corte nel definire i costi ragionevoli per le diverse mansioni in luoghi diversi, ma anche la difficoltà nel monitorare i costi per il personale, nonché la difficoltà per i beneficiari di controllare i costi in maniera verificabile, la Commissione ha proposto, per il futuro regolamento LIFE, di eliminare completamente l'ammissibilità dei costi per il personale, compensandola con un aumento del tasso di cofinanziamento per i rimanenti costi ammissibili.

46.

La Commissione osserva che un'analisi dettagliata delle variazioni nei costi per il personale avrebbe un costo molto elevato, a causa del grande numero di fattori che influenzano questi costi, difficile da giustificare in riferimento ai vantaggi che ne potrebbero derivare.

La Commissione osserva inoltre che gli alti tassi dichiarati in alcuni progetti si riferiscono sempre al personale che occupa posizioni dirigenziali. In genere, dunque, l'importo totale interessato è limitato.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

47.

La Commissione concorda con la Corte sul fatto che l'analisi critica delle misure di diffusione, sostenibilità e replicazione proposta dai beneficiari dovrebbe rappresentare una parte più visibile di tutte le valutazioni svolte dalle équipes di monitoraggio esterne e dal personale della Commissione, non solo alla fine del progetto, ma anche nell'intero corso del suo svolgimento.

Riquadro 6

La Commissione osserva che il problema della sostenibilità del progetto spagnolo è stato individuato dall'équipe di monitoraggio nelle prime fasi del progetto, il che ha indotto la Commissione a chiedere con insistenza che si effettuassero test sufficienti per convalidare le soluzioni proposte. Alla fine del progetto, il livello dei test era considerato ancora insufficiente, il che spiega l'osservazione dell'équipe di monitoraggio sulla necessità di effettuare ulteriori studi.

Allo stesso tempo, tuttavia, è stato compiuto uno sforzo notevole per diffondere il lavoro del progetto e l'équipe di monitoraggio ha ritenuto che, dopo essere stati completamente sottoposti ai test, i risultati del progetto sarebbero stati trasferibili.

Per quanto riguarda il progetto italiano, la Commissione osserva che il finanziamento di progetti innovativi o dimostrativi comporta rischi insiti che non possono essere ignorati. È sempre possibile che i potenziali utenti perdano interesse nell'attuazione di una certa soluzione ambientale a causa delle mutate condizioni economiche, delle modifiche alla normativa o di altre ragioni. In quel momento, tenendo conto dell'investimento già realizzato nel progetto, la Commissione ha ritenuto che i test della soluzione svolti da un partner commerciale del beneficiario fossero una soluzione accettabile.

48.

Le équipes di monitoraggio, nonché i funzionari della Commissione, si assumono la responsabilità delle dichiarazioni che rilasciano. È normale che, in alcuni casi, le loro valutazioni coincidano con la valutazione del beneficiario.

Riquadro 7 – Secondo paragrafo

La Commissione ritiene che l'équipe di monitoraggio abbia approvato la valutazione svolta dal beneficiario.

49.

La Commissione sottolinea che nessuna delle carenze individuate dalla Corte riguarda la reale ed effettiva attuazione delle azioni previste negli accordi di sovvenzione. Pur concordando sul fatto che la diffusione e la sostenibilità dei risultati dei progetti siano una caratteristica importante, la Commissione ritiene che la reale attuazione delle azioni del progetto non possa essere considerata un aspetto accessorio.

50.

La Commissione condivide il parere della Corte. La diffusione dei risultati è sempre stata una parte obbligatoria di ogni progetto finanziato nell'ambito di LIFE, ma gli obblighi in questo senso sono stati maggiormente precisati dall'inizio di LIFE+. La Commissione ha anche pubblicato esempi di buone pratiche per la diffusione dei documenti e ha aumentato notevolmente i suoi sforzi per promuovere la diffusione dei risultati, attraverso la pubblicazione di opuscoli tematici e l'organizzazione di riunioni tematiche o la partecipazione alle stesse.

51.

L'osservazione della Corte si riferisce a progetti che, per la maggior parte, erano disciplinati dal regolamento LIFE III. A partire dal 2007 la Commissione ha aumentato notevolmente i requisiti imposti ai beneficiari per quanto riguarda la diffusione dei risultati.

Inoltre, la maggior parte dei progetti di LIFE III sottoposti ad audit dalla Corte dispone di un sito Internet aggiornato, pur non avendo alcun obbligo contrattuale in tal senso.

52.

Si veda la risposta al paragrafo 51.

54.

La Commissione osserva che lo strumento «LIFE by Theme» è stato aggiunto relativamente di recente al sito Internet di LIFE e che le sue attuali carenze sono ben note alla Commissione e saranno affrontate non appena le risorse esistenti lo permetteranno. Occorre inoltre osservare che questo strumento rappresenta solo un modo diverso di trovare informazioni, per tematica, mentre le informazioni di base per ogni progetto sono in ogni caso disponibili nella banca dati dei progetti. Non esiste, dunque, un collegamento tra la configurazione incompleta dello strumento «LIFE by Theme» e la disponibilità di informazioni complete e aggiornate sui progetti.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

56.

La Commissione osserva che la maggior parte dei siti Internet interessati riguarda progetti LIFE III (precedenti al 2007), creati prima che fossero elaborati gli attuali orientamenti della Commissione.

58.

La Commissione osserva che quasi tutti i progetti esaminati erano soggetti alle norme in materia di diffusione dei risultati che si applicano ai progetti LIFE III. Con LIFE+, queste norme sono diventate molto più rigide e la Commissione ha la possibilità, a cui ricorre spesso, di insistere con i beneficiari affinché migliorino le loro attività di comunicazione e diffusione.

La Commissione osserva inoltre che, nella maggior parte dei casi, sono in fase di attuazione i piani di comunicazione per il «dopo-LIFE», anche se non esiste alcun obbligo contrattuale in tal senso.

59.

La Commissione osserva che aprendo la partecipazione a LIFE a tutti gli enti, pubblici o privati, i legislatori intendevano permettere il finanziamento di progetti che mostrassero un buon potenziale per affrontare importanti problemi ambientali, oltre a creare possibili vantaggi per i beneficiari.

60.

La Commissione fa notare che sta attualmente organizzando riunioni tematiche per promuovere lo scambio di esperienze non solo tra i beneficiari di LIFE, ma anche tra altri professionisti dello stesso settore. Molti di questi eventi hanno visto la partecipazione delle unità della DG Ambiente responsabili della politica nel settore interessato, promuovendo di conseguenza anche gli scambi con i responsabili degli sviluppi politici. Questi eventi, nella maggior parte dei casi, sono organizzati in collaborazione e/o con la partecipazione dei punti focali nazionali LIFE.

Riquadro 8 — Secondo paragrafo

La Commissione osserva che il sito Internet del progetto, anche se non è stato più aggiornato dopo la fine del progetto stesso, includeva la relazione tecnica finale completa del progetto, fornendo pertanto un buon livello di dettagli tecnici sulle conclusioni del progetto. Inoltre, il beneficiario ha condotto un'ampia attività di diffusione del progetto e dei suoi risultati grazie alla partecipazione alle maggiori fiere commerciali e alle visite presso le sue strutture.

Considerata la dimensione relativamente ridotta del settore interessato e il numero contenuto di progetti finanziati in questo settore, la Commissione non ha svolto ulteriori attività di diffusione (pubblicazioni e/o riunioni tematiche).

62.

La Commissione fa notare che il tasso di successo individuato dalla Corte è decisamente più elevato rispetto al «normale» tasso di successo dei progetti innovativi, che generalmente è al di sotto del 50 % anche per i progetti «sempre più innovativi»³.

La Commissione ritiene inoltre che la sostenibilità e la replicazione siano strettamente collegate. Secondo la Commissione, gli stessi benefici ambientali possono essere ottenuti sia se il progetto viene continuato dalla stessa organizzazione, sia se viene proseguito da un'altra.

63.

Si vedano le risposte ai paragrafi 51 e 58.

³ Si veda, ad esempio, «Risks of Incremental, Differential, Radical, and Breakthrough Innovation Projects» in InnovationManagement.se

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

65.

Nella sua proposta per il nuovo programma LIFE, la Commissione ha adottato iniziative per il miglioramento della progettazione della sua componente Ambiente.

Inoltre, la Commissione sottolinea che la valutazione definitiva di LIFE+⁴ conclude che quasi tutti gli operatori esterni intervistati e sottoposti a indagine (beneficiari, punti di contatto nazionali, unità di monitoraggio e coordinamento) concordano sul fatto che il programma è concepito in modo da conseguire gli obiettivi fissati e che, in generale, le procedure di domanda, monitoraggio e valutazione contribuiscono già a realizzare gli obiettivi di ciascun progetto e quindi costituiscono parte dell'utilità dell'intervento.

66.

La proposta della Commissione relativa al nuovo regolamento è chiaramente focalizzata sulla parte del programma relativa all'ambiente e all'efficienza delle risorse (che corrisponde in generale alla componente «Politica e governance ambientali» del regolamento LIFE+). Questo avviene attraverso la creazione di un nuovo tipo di progetti (progetti integrati) in un numero limitato di settori tematici, ma anche attraverso l'introduzione di programmi di lavoro pluriennali in cui saranno specificate le priorità tematiche per il periodo interessato.

Ad eccezione della durata del programma di lavoro pluriennale, che è diventata di 4+3 anni, queste proposte della Commissione sono state approvate dal Consiglio e dal Parlamento.

Raccomandazione 1

La Commissione condivide la raccomandazione della Corte e ha proposto un numero più ristretto di priorità e obiettivi per il futuro regolamento LIFE.

67.

La Commissione concorda con la Corte sul fatto che il sistema delle ripartizioni nazionali indicative posto in essere in LIFE+ non ha soddisfatto l'obiettivo di assicurare una migliore distribuzione geografica dell'importo attribuito.

La Commissione concorda inoltre con la Corte sul fatto che le ripartizioni nazionali indicative hanno introdotto alcune distorsioni nel processo di selezione competitiva dei progetti. Ha dunque proposto di eliminare totalmente le ripartizioni nel programma futuro, per quanto riguarda i progetti tradizionali.

Tuttavia, il testo del nuovo regolamento convenuto fra le istituzioni mantiene le ripartizioni nazionali indicative per i progetti tradizionali fino al 2017 e le elimina totalmente a partire dal 2018.

Raccomandazione 2

La Commissione condivide la raccomandazione della Corte. Per il futuro regolamento LIFE, ha proposto di eliminare gli stanziamenti nazionali per i progetti tradizionali, pur mantenendo un sistema di equilibrio geografico per i progetti integrati.

68.

La Commissione ritiene che gli aspetti in questione siano stati adeguatamente valutati in base alle informazioni disponibili in quel momento.

Raccomandazione 3

La Commissione concorda sul fatto che i risultati della valutazione degli aspetti chiave, come la natura innovativa o dimostrativa e la potenziale replicabilità, potrebbero essere più trasparenti e istruirà i valutatori di conseguenza.

69.

La Commissione osserva che l'introduzione di indicatori comuni di realizzazioni dall'inizio di LIFE+ rappresenta una notevole evoluzione rispetto alla situazione esistente in LIFE III e permette già il consolidamento degli indicatori di realizzazioni di tutti i progetti, sia per quanto riguarda le azioni proposte, sia per le azioni realmente attuate.

⁴ Ecorys, «Final Evaluation of the Implementation of the LIFE+ Regulation» (Valutazione definitiva dell'attuazione del regolamento LIFE+), 2012, pag. 10.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Raccomandazione 4

La Commissione concorda sul fatto che, oltre agli indicatori di monitoraggio a lungo termine specifici attualmente definiti per ciascuno dei progetti, potrebbe essere sviluppata una serie comune di indicatori di risultato. Entrambe le serie di indicatori saranno sistematicamente valutate nelle visite ex-post, che sono state già realizzate per un campione di progetti conclusi, e gli indicatori di risultato comuni possono dunque essere aggregati a livello di programma. Mentre questo esercizio continuerà a essere limitato a un campione di progetti conclusi, gli indicatori aggregati forniranno un quadro generale dei risultati dei programmi a lungo termine.

70.

La Commissione ritiene che i punteggi attribuiti ai progetti fossero adeguatamente giustificati sulla base delle conoscenze disponibili al momento considerato.

71.

La ragionevolezza dei costi del progetto costituisce uno degli aspetti valutati dalla Commissione prima di procedere ai pagamenti.

La Commissione concorda sul fatto che la sostenibilità e la replicabilità dei progetti dovrebbero essere valutate in maniera più trasparente fin dall'inizio del progetto e non solamente nella valutazione delle relazioni finali.

Raccomandazione 5

La Commissione condivide la raccomandazione della Corte. La ragionevolezza di tutti i costi è valutata dalle équipes di monitoraggio e dai funzionari della Commissione sulla base di tutte le informazioni disponibili. La Commissione rifletterà su come continuare a migliorare questa valutazione.

72.

La Commissione ritiene che i nuovi requisiti di diffusione introdotti nel 2007 con il regolamento LIFE+ abbiano migliorato la diffusione dei risultati del progetto. Ciononostante, per quanto possibile, la Commissione continuerà a migliorare la diffusione dei risultati.

La Commissione osserva inoltre che la percentuale di sostenibilità e/o replicazione dei progetti LIFE-ENV individuata dalla Corte è notevolmente più elevata rispetto al «normale» tasso di successo che caratterizza i progetti innovativi secondo la letteratura scientifica.

Raccomandazione 6 a) e b)

La Commissione ritiene che i nuovi requisiti di diffusione introdotti nel 2007 con il regolamento LIFE+ abbiano migliorato la diffusione dei risultati del progetto. Ciononostante, per quanto possibile, la Commissione continuerà a migliorare la diffusione dei risultati.

La Commissione concorda sul fatto che gli aspetti della sostenibilità e della replicazione dovrebbero essere valutati in maniera più trasparente dall'inizio dei progetti e non solamente al momento delle relazioni finali. Tuttavia, la Commissione osserva che questo avviene già per il lavoro di diffusione.

Raccomandazione 6 c)

La consulenza legale ottenuta dalla Commissione dimostra che non si possono imporre obblighi post-contrattuali ai beneficiari. La Commissione concorda sul fatto che potrebbe essere utile un sistema volontario e, in pratica, molti dei beneficiari già informano la Commissione sulla prosecuzione dei progetti. Tuttavia, dare un seguito sistematico a queste informazioni richiederebbe un aumento notevole delle risorse disponibili per la gestione del programma.

Corte dei conti europea

Relazione speciale n. 15/2013

La componente Ambiente del programma LIFE è stata efficace?

Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea

2013 — 50 pagg. — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9241-504-4

doi:10.2865/80296

COME OTTENERE LE PUBBLICAZIONI DELL'UNIONE EUROPEA

Pubblicazioni gratuite:

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

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

Pubblicazioni a pagamento:

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

Abbonamenti:

- tramite i distributori commerciali dell'Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea (http://publications.europa.eu/others/agents/index_it.htm).

«LIFE» È UN PROGRAMMA DI LUNGA DATA DELL'UE, GESTITO DIRETTAMENTE DALLA COMMISSIONE, CHE HA PER OBIETTIVO PRINCIPALE QUELLO DI CONTRIBUIRE ALLO SVILUPPO DELLA POLITICA AMBIENTALE DELL'UE. UNA COMPONENTE DEL PROGRAMMA COFINANZIA PROGETTI AMBIENTALI AVENTI NATURA INNOVATIVA O DIMOSTRATIVA E, STANTE LA RELATIVAMENTE MODESTA DOTAZIONE FINANZIARIA, LA SUA EFFICACIA DIPENDE DAL SEGUENTE FATTORE: SE I PROGETTI FINANZIATI FUNGANO O MENO DA CATALIZZATORI DEL CAMBIAMENTO IN MATERIA DI AMBIENTE. LA PRESENTE RELAZIONE HA CERCATO DI APPURARE SE DETTA COMPONENTE DEL PROGRAMMA LIFE FUNZIONASSE IN MODO EFFICACE. LA CORTE HA RISCONTRATO CARENZE CHE HANNO SIGNIFICATIVAMENTE RIDOTTO IL CONTRIBUTO DEL PROGRAMMA ALLO SVILUPPO DELLA POLITICA DELL'UE IN TEMA DI AMBIENTE: LO SCARSO INDIRIZZAMENTO DELLE RISORSE; UNA INSUFFICIENTE GIUSTIFICAZIONE DELLE VALUTAZIONI OPERATE AI FINI DELLA SELEZIONE E DELL'ATTUAZIONE DEI PROGETTI; UNA INSUFFICIENTE DIFFUSIONE ED UN INSUFFICIENTE MONITORAGGIO DEI RISULTATI DEI PROGETTI. NELLA RELAZIONE, LA CORTE FORMULA ALCUNE RACCOMANDAZIONI SPECIFICHE ALL'INDIRIZZO DELLA COMMISSIONE, VOLTE A MIGLIORARE LA CONCEZIONE E L'ATTUAZIONE DEL PROGRAMMA, AFFINCHÉ QUEST'ULTIMO POSSA SVOLGERE IL SUO FONDAMENTALE RUOLO DI CATALIZZATORE DELLA POLITICA AMBIENTALE.



CORTE DEI CONTI EUROPEA



Ufficio delle pubblicazioni



ISBN 978-92-9241-504-4



9 789292 415044