Corte dei conti europea: una valutazione della spesa sostenuta dall'Unione Europea a favore delle politiche di adattamento al cambiamento climatico

Nell'ambito delle attività del Piano di Rafforzamento Amministrativo - del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti è stata redatta la presente relazione, relativa a **"Corte dei conti europea: una valutazione della spesa sostenuta dall'Unione Europea a favore delle politiche di adattamento al cambiamento climatico"[1].**

1. La spesa sostenuta dall'Unione Europea per le politiche di adattamento al cambiamento climatico

L'Unione Europea considera prioritarie le politiche per l'adattamento al cambiamento climatico al fine di garantire un futuro di benessere economico e sociale ai propri cittadini. In quest'ottica ha stabilito degli obiettivi da raggiungere entro il 2020, e il 2030, riguardanti le emissioni di gas a effetto serra, l'incremento dell'uso di energia da fonti rinnovabili e la promozione dell'efficienza energetica. Nel lungo termine lo scopo è quello di raggiungere la neutralità in termini di emissioni di carbonio entro il 2050.

Per poter attuare un efficace contrasto ai cambiamenti climatici gli elementi fondamentali che costituiscono la politica europea del clima sono: gli impegni internazionali assunti in materia di clima[2] e il quadro giuridico dell'Unione che definisce gli obiettivi climatici da raggiungere.

[1] La presente Nota Informativa è stata sviluppata a partire dalla Relazione speciale "La spesa per il clima nel bilancio dell'UE per il periodo 2014-2020" Corte dei conti europea (30 maggio 2022).

[2] Tra gli impegni internazionali assunti dall'Unione Europea, in materia di clima, vi è il protocollo di Kyoto che è entrato in vigore nel 2005 e nel quale ci si è impegnati a ridurre, tra il 2008 e il 2012, il totale delle proprie emissioni di effetto serra dell'8% rispetto ai livelli del 1990 allo scopo di limitare il riscaldamento globale e di contribuire così alla mitigazione dei cambiamenti climatici. Il secondo impegno internazionale sottoscritto dall'Unione Europea è l'accordo di Parigi del 2015 che ha fissato un obiettivo mondiale in materia di mitigazione dei cambiamenti climatici in modo da mantenere il riscaldamento globale al di sotto di 2°C.

Tra gli obblighi che l'Unione Europea si è impegnata a rispettare vi è quello di destinare almeno il 20% delle risorse previste nella programmazione 2014-2020 all'azione per il clima e di almeno una quota di risorse pari al 30% nella programmazione 2021-2027.

Secondo la Commissione europea nella programmazione 2014-2020 è stato raggiunto l'obiettivo prefissato dato che sono impegnati ben 216 miliardi di euro in misure relative al clima, pari al 20,1% del bilancio comunitario del periodo considerato. Le risorse destinate all'azione di contrasto e adattamento ai cambiamenti climatici sono state finanziate come segue:

- Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (**FEASR**) ha contribuito con 57,7 miliardi di euro, pari al 27% del totale;
- Fondo europeo sviluppo regionale (**FESR**) e Fondo Coesione (**FC**) hanno contribuito con 50,9 miliardi di euro, pari al 24% del totale;
- Fondo europeo agricolo di garanzia (**FEAGA**) ha contribuito con 45,5 miliardi di euro, pari al 21% del totale;
- Meccanismo per collegare l'Europa (**MCE**) ha contribuito con 21,1 miliardi di euro, pari al 10% del totale;
- Orizzonte 2020 ha contribuito con 20,3 miliardi di euro, pari al 9% del totale;
- Altri Fondi (tra cui **FSE**) hanno contribuito con 20,5 miliardi di euro pari al 9% del totale.

La metodologia applicata dalla Commissione per quantificare la spesa per il clima si basa sull'assegnazione di coefficienti climatici alle misure, ai campi di intervento o ai progetti dei programmi dell'Unione Europea a seconda del contributo che ci si attende che queste apportino all'azione per il clima. I tre coefficienti climatici stabiliti dall'UE e applicati ai programmi sono: **Significativo (per cui si applica una percentuale del 100%), Moderato (per cui si applica una percentuale del 40%), Nullo o insignificante (per cui si applica una percentuale del 0%).**

Per comprendere la dimensione finanziaria si consideri che nella programmazione 2014-2020 il bilancio dell'Unione Europea era di 1.075 miliardi di euro, di cui come detto il 20,1% (pari a 216 miliardi di euro) è stato dedicato alle spese per il clima.

Nella programmazione 2021-2027 a fronte di un bilancio di 2.033 miliardi di euro, comprese le risorse Next Generation EU (NGEU), il Parlamento europeo, il Consiglio europeo e la Commissione europea hanno fissato una quota del 30% destinata alle spese per il clima; quindi, le risorse dedicate sono pari a circa 610 miliardi di euro.

Il motivo di questa ingente spesa dedicata alle azioni di contrasto e adattamento al cambiamento climatico risiede nella volontà della Commissione di attuare il Green Deal europeo che mira a trasformare l'UE in una società giusta e prospera, efficiente sotto il profilo delle risorse e competitiva. Nel 2021 l'Unione Europea ha adottato la normativa europea sul clima che ha fissato come obiettivo vincolante per l'UE l'azzeramento delle emissioni nette di gas a effetto serra entro il 2050 e ha anche stabilito un traguardo intermedio di riduzione interna netta delle emissioni di gas a effetto serra di almeno il 55% entro il 2030 (rispetto ai livelli del 1990).

A questo proposito l'Agenzia europea dell'ambiente (AEA) fornisce dei dati che permettono di comprendere a che punto siamo sulla strada per raggiungere gli obiettivi prefissati e quali passaggi successivi dovranno essere raggiunti nei prossimi anni grazie ai 610 miliardi di euro di risorse dedicate:

- l'UE aveva l'obbligo di diminuire del 20% le emissioni di gas a effetto serra entro il 2020. Nel 2019 aveva già ridotto le emissioni del 24% rispetto ai livelli del 1990. Infatti, nel 1990 l'Unione Europea produceva 4.925 milioni di tonnellate di C02 equivalente e nel 2019, pre-COVID19, ha prodotto 3.473 milioni di tonnellate di CO2 equivalente. L'obiettivo per il 2030 è di ridurre le emissioni del 55% raggiungendo quindi un massimo di 2.200 milioni di tonnellate di CO2 equivalente;
- la quota del consumo energetico ricavata da fonti rinnovabili nel 2019 era del 19,7% e del 21,3% nel 2020, a fronte di un obiettivo del 20% da raggiungere nel 2020. Per il 2030 ci si aspetta che la quota del consumo energetico ricavata da fonti rinnovabili raggiunga il 32%;
- il consumo di energia primaria è stato ridotto del 24% entro il 2020, raggiungendo anche in questo caso il valore obiettivo prefissato. L'obiettivo per il 2030 è quello di raggiungere un risparmio del 32,5% rispetto al valore del 1990.

Vista l'importanza e l'incidenza che hanno avuto sul bilancio dell'UE gli interventi di contrasto e sostegno all'adattamento ai cambiamenti climatici, e che continueranno ad avere anche nel prossimo periodo di programmazione, la Corte dei conti europea ha prodotto un audit per stabilire se i dati forniti dalla Commissione in merito alle spese sostenute per il clima nella programmazione 2014-2020 siano attendibili. L'analisi è stata fatta valutando sia la metodologia utilizzata per definire la destinazione delle risorse sia i dati di monitoraggio.

2. L'approccio e i risultati dell'audit della Corte dei conti europea

Il quesito a cui la Corte dei conti europea ha inteso rispondere attraverso il proprio audit è se la Commissione europea abbia comunicato delle informazioni attendibili e pertinenti a proposito delle spese per il clima che sono state sostenute tramite il bilancio dell'Unione Europea nel periodo 2014-2020.

Al fine di procedere con questa analisi sono state esaminate le risorse destinate a favore dell'azione per il clima e la metodologia che è stata utilizzata per rendicontarle. In altre parole, la Corte ha ricalcolato il contributo del bilancio dell'UE all'azione per il clima basandosi sulle conoscenze scientifiche disponibili; anche se riconosce che in alcuni casi, a causa della natura della materia e dei limitati dati disponibili, le quantificazioni hanno un carattere indicativo.

L'approccio di audit utilizzato dalla Corte può essere sintetizzato come segue:

- per prima cosa si è proceduto con l'analisi dei dati relativi alla spesa per il clima rendicontata, esaminando le misure e i progetti più significativi;
- successivo confronto sui dati relativi alla spesa rendicontata con i portatori di interessi, il mondo accademico e organismi internazionali (come OCSE e BEI) per corroborare gli elementi probatori a sostegno delle osservazioni formulate;
- un esame della normativa, delle strategie, degli orientamenti, delle valutazioni e dei documenti di lavoro della Commissione connessi alla spesa per il clima;
- un'analisi e confronto di diversi studi scientifici e delle relazioni pubblicate da istituzioni internazionali.

In sostanza si vuole dimostrare se la spesa dell'UE che viene considerata connessa al clima sia una spesa che ha l'effettivo obiettivo di contribuire alla mitigazione dei cambiamenti climatici e che permette di conseguire gli obiettivi prefissati dall'UE.

L'audit della Corte ha preso in considerazione i principali settori dei programmi di spesa dell'Unione Europea connessi al clima: **agricoltura, infrastrutture e coesione**.

Le due componenti principali della **politica agricola** comune dell'UE sono il Fondo europeo agricolo di garanzia (**FEAGA**) e il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (**FEASR**). Per quanto riguarda le **infrastrutture** e la **coesione** la maggior parte della spesa è eseguita dal

Meccanismo per collegare l'Europa (**MCE**), dal Fondo europeo di sviluppo regionale (**FESR**) e dal Fondo di coesione (**FC**).

Le principali caratteristiche dei fondi sopracitati nel contribuire alla spesa per il clima nel periodo 2014-2020 sono i seguenti:

- il Fondo europeo agricolo di garanzia (**FEAGA**) finanzia i pagamenti diretti dell'UE e le misure di mercato nell'ambito della politica agricola comune (PAC). I pagamenti diretti sono aiuti all'agricoltura erogati direttamente agli agricoltori (ad esempio, sulla base della superficie agricola). Il FEAGA ha una dotazione pari a 302 miliardi di euro e di questi ben 45,5 miliardi di euro sono dichiarati a favore della spesa per il clima;
- il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (**FEASR**) cofinanzia lo sviluppo rurale dell'UE e mira a potenziare la competitività dei settori agricolo e forestale, a migliorare l'ambiente e la qualità della vita nelle aree rurali e a incoraggiare la diversificazione dell'economia rurale. Il FEASR ha una dotazione pari a 100 miliardi di euro e 57,7 miliardi sono dichiarati a favore della spesa per il clima;
- il Meccanismo per collegare l'Europa (**MCE**) sostiene gli investimenti prioritari nei settori dell'energia, dei trasporti e delle telecomunicazioni. Ciò comprende progetti in materia di infrastrutture energetiche transfrontaliere, modalità di trasporto meno inquinanti, connessioni a banda larga ad alta velocità e reti digitali. La dotazione del MCE è di 30 miliardi di cui 21 miliardi sono considerate spese per il clima.
- il Fondo europeo di sviluppo regionale (**FESR**) e il Fondo di coesione (**FC**) hanno contribuito finanziando progetti rispondenti a priorità di investimento quali: innovazione e ricerca, agenda digitale, sostegno alle piccole e medie imprese ed economia a basse emissioni di carbonio, progetti infrastrutturali nel settore dell'ambiente e dei trasporti negli Stati membri il cui reddito nazionale lordo pro-capite è inferiore al 90% della media dell'UE. Insieme i due fondi hanno una capacità complessiva di 262 miliardi di euro e per la Commissione 50,9 miliardi di euro sono stati dedicati alle spese per il clima.

Da questo elenco si evince che quasi la metà delle spese per il clima dichiarate dall'Unione Europea sono connesse all'agricoltura. Occorre fare una prima considerazione, infatti molti studi macroeconomici mostrano come in assenza di pagamenti diretti promossi dalla politica agricola europea le emissioni di gas a effetto serra prodotte nell'UE dall'agricoltura sarebbero dal 2,5% al 4% più basse a causa di una riduzione dell'attività agricola e in particolare dell'allevamento; allo

stesso tempo si deve riconoscere che vi sarebbe un aumento pari, o superiore, di emissioni nei paesi extraeuropei per compensare la diminuzione di produzione europea e mantenere lo stesso livello di consumo.

La Corte dei conti europea ha considerato e valutato fondo per fondo le stime fornite dalla Commissione, di seguito i risultati.

FEAGA

Per calcolare il contributo alle azioni per il clima da parte del FEAGA, che viene ritenuto pari a 45,5 miliardi di euro, la Commissione tiene conto sia della componente "inverdimento" sia di quella di "non-inverdimento", dove per "inverdimento" si intende l'adozione di pratiche agricole benefiche per il clima e l'ambiente[3].

Poiché la componente "inverdimento" incorpora di per sé gli obiettivi in materia di clima[4] le è stato applicato dalla Commissione un coefficiente climatico "significativo" (pari al 100%) che porta a stimare un contributo complessivo di 28 miliardi di euro. La Commissione ritiene che la dotazione finanziaria assegnata ai pagamenti diretti per la componente "non-inverdimento" apporta un contributo modesto all'azione per il clima, assegnando un coefficiente climatico "modesto", che significa l'applicazione di un coefficiente pari al 40%, per un ammontare totale pari a 17,5 miliardi di euro.

La Corte dei conti europea osserva, però, che dagli stessi studi di valutazione pubblicati dalla Commissione emerge che l'impatto della componente "non-inverdimento" sulla mitigazione è fortemente incerto e probabilmente nullo.

Analogamente, altri studi segnalano un impatto solo minimo dell'inverdimento, tradottosi di finanziamenti a favore di cambiamenti nelle pratiche agricole che coinvolgono solo dal 2% al 5% della superficie agricola dell'UE[5]; dato che gli obblighi di inverdimento corrispondono in larga

[3] Sono esentate dagli obblighi di inverdimento le aziende considerate "verdi per definizione" come, ad esempio, gli agricoltori che praticano l'agricoltura biologica.
[4] Regolamento UE n.1307/2013 recante norme sui pagamenti diretti agli agricoltori.
[5] Corte dei conti europea, relazione speciale 21/2017, "L'inverdimento: un regime di sostegno al reddito più complesso, non ancora efficace sul piano ambientale", paragrafo 28 e figura 5; Gocht, A. et al., Economic and Environmental Impacts of CAP Greening: CAPRI Simulation Results, 2017; Louhichi, K. et al., Economic impacts of CAP greening: application of an EU-wide individual farm model for CAP analysis (IFM-CAP), 2017.

misura a pratiche agricole preesistenti. Ma visto che non vi è unanimità tra gli esperti nel valutare le pratiche di inverdimento si ritiene ammissibile il contributo all'azione per il clima di 28 miliardi di euro di queste misure.

La Corte ritiene che il contributo della componente non-inverdimento all'azione per il clima sia trascurabile e quindi che dovrebbe essere applicato un coefficiente pari al 0% e non del 40%. Per questo valuta il contributo della componente non-inverdimento all'azione per il clima sia stimato in eccesso di tutti i 17,5 miliardi di euro.

FEASR

Per calcolare la quota di spesa dello sviluppo rurale che contribuisce all'azione per il clima, la Commissione assegna diversi coefficienti climatici alle varie priorità del FEASR. La Commissione ha assegnato alla priorità 4 "Preservare, ripristinare e valorizzare gli ecosistemi connessi all'agricoltura e alla silvicoltura" e 5 "Economia efficiente in termini di risorse, resiliente al clima" un coefficiente climatico "significativo" (pari al 100%) e alla priorità 6b "stimolare lo sviluppo locale nelle zone rurali" un coefficiente climatico "modesto" (pari al 40%).

Si nota immediatamente che se la priorità 5 fa espressamente riferimento a un obiettivo climatico questo non è vero per la priorità 4, sebbene la Commissione ritenga che gli interventi finanziati da questa misura possano avere un notevole impatto sul clima.

La Corte ha rilevato pochi elementi a sostegno della scelta della Commissione di attribuire un coefficiente climatico pari al 100% alla priorità 4; infatti la Corte valuta che le misure adottate nell'ambito della priorità 4 nel seguente modo:

- la misura "Pagamenti a favore di zone soggette a vincoli naturali o ad altri vincoli specifici" secondo la Commissione contribuisce al 100%, pari a 16,1 miliardi di euro, alle azioni a favore del clima. Tuttavia, la Corte ritiene che questa misura favorisca azioni che non affrontano direttamente il cambiamento climatico, dato che evitano l'abbandono del suolo ma allo stesso tempo non favoriscono il ripristino biologico come l'imboschimento. Per questo la Corte ritiene che il contributo sia pari allo 0% comportando quindi una sovrastima pari a 16,1 miliardi;
- la misura "Agro-climatico-ambientali" secondo la commissione contribuisce al 100%, pari a 15,7 miliardi di euro, alle azioni a favore del clima. La Corte ritiene che questa misura da una parte favorisca azioni a favore del clima, come il sostegno a pratiche

rispettose del clima (ad esempio, colture di copertura, tenore di carbonio nel suolo), ma dall'altro anche azioni che solo parzialmente sono a favore del clima, come la diversificazione delle colture e il sostegno alla biodiversità. Per questo la Corte ritiene che una percentuale di contributo più aderente alla realtà sia del 40% causando una sovrastima di 9,4 miliardi di euro;

- la misura "Agricoltura biologica" secondo la commissione contribuisce al 100%, pari a 7,5 miliardi di euro, alle azioni a favore del clima. Tuttavia, la Corte ritiene che questa misura da una parte favorisca azioni a favore del clima, come il sostegno al passaggio all'agricoltura biologica che si traduce in ridotte emissioni e migliore qualità del suolo, dall'altro le stesse azioni hanno anche un impatto neutrale come la diversificazione della produzione o negativo dato che le minori rese delle rese dell'agricoltura biologica potrebbero tradursi in maggiore produzione e maggiori emissioni altrove. Per questo la Corte ritiene che una percentuale di contributo più aderente alla realtà sia del 40% causando quindi una sovrastima di 4,5 miliardi di euro.

Allo stesso modo la Corte esaminando la priorità 6b non ha rilevato, nel complesso, un contributo significativo delle misure agli obiettivi in materia di clima. Per questo motivo ritiene che l'attribuzione di un coefficiente climatico "modesto" (del 40%) sia ingiustificato e che sia più corretto attribuire un coefficiente pari allo 0%, questo comporta un'ulteriore sovrastima di 11,6 miliardi di euro. Per giungere a questa conclusione la Corte ha verificato le misure della priorità 6b che hanno contribuito a determinare gli 11,6 miliardi di euro individuati dalla Commissione: Le misure considerate sono "Servizi di base e rinnovamento dei villaggi nelle zone rurali" e "Sviluppo locale di tipo partecipativo". Nel primo caso è stato appurato che, nonostante i progetti finanziati possono contemplare investimenti nelle fonti di energia rinnovabili o nel risparmio energetico, la maggior parte degli interventi non era connessa al clima o era potenzialmente dannosa (ad esempio, costruzione di infrastrutture)[6]; mentre nel secondo caso i progetti finanziati riguardano principalmente aspetti sociali o economici e il loro contributo all'azione per il clima è ritenuto insignificante.

[6] Dei 17 progetti finanziati nell'ambito di questa misura campionati dalla Corte ai fini della dichiarazione di affidabilità per il periodo 2014-2020: dieci riguardavano strade locali (impatto negativo sul clima); due erano connessi all'azione per il clima; cinque non impattavano sull'azione per il clima.

MCE

In generale gli interventi finanziati dall'MCE possono essere collegati alle azioni di mitigazione dei cambiamenti climatici; tuttavia, la Commissione riconosce che l'MCE finanzia principalmente progetti che assicurano il buon funzionamento del mercato interno dell'UE e che l'approvazione dei progetti non è subordinata alla definizione di obiettivi e criteri in materia di azione per il clima.

Secondo la stessa Commissione solo il 4% dei progetti dell'MCE nel settore dei trasporti (pari a 0,9 miliardi di euro) cita trasporti sostenibili ed efficienti quale obiettivo principale del finanziamento.

In termini di adattamento, i progetti ferroviari potrebbero includere investimenti mirati all'azione per il clima grazie agli interventi dedicati alla prevenzione delle inondazioni lungo le linee ferroviarie, o ad altre misure di adattamento alle catastrofi climatiche mediante sistemi di monitoraggio per gallerie e ponti; ma con i dati disponibili non è possibile quantificare questi investimenti.

Dall'analisi della Corte dei conti europea è emerso che la Commissione ha attribuito coefficienti generosi ai principali sottosettori dell'MCE. Infatti, dalla valutazione da parte della Corte sul contributo dei principali sottosettori dell'MCE all'azione per il clima emerge:

- **trasporti e ferrovie**. I progetti prevedono principalmente una modernizzazione delle infrastrutture ferroviarie e la Commissione valuta il contributo di tali progetti alle azioni per il clima con un coefficiente del 100% per un valore pari a 15,3 miliardi di euro.

  La Corte dei conti, pur riconoscendo che il trasporto ferroviario rientra tra le forme di trasporto più efficienti in termini di emissioni di gas a effetto serra ha riscontrato che le ferrovie hanno conseguito solo una modesta riduzione delle emissioni di CO2, in particolare laddove l'elettricità è ancora prodotta mediante combustibili fossili; inoltre, le emissioni di gas a effetto serra derivanti dalla costruzione di infrastrutture sono superiori per le ferrovie che per altre modalità di trasporto e potrebbero essere necessari da cinque anni a diversi decenni per compensarle. Per questo motivo la Corte ha attribuito ai progetti ferroviari un coefficiente climatico del 40% che

comporta una probabile sovrastima in eccesso di 9,2 miliardi di euro ritenendo quindi che il vero valore di contributo all'azione del clima sia pari a 6,1 miliardi di euro;

- **energia ed elettricità**. I progetti riguardano principalmente i collegamenti energetici e gli studi ad essi relativi, la Commissione valuta il contributo di tali progetti con un coefficiente del 100% per un valore pari a 2,8 miliardi di euro.

  La Corte dei conti ritiene che i progetti possano sostenere l'integrazione di fonti di energia rinnovabili ma che l'elettricità non rappresenta necessariamente una fonte di energia pulita, in quanto solo una quota minoritaria dell'energia consumata nell'UE-27 nel 2020 è stata generata da fonti rinnovabili. Per questo motivo ritiene che sia più corretto applicare un coefficiente climatico pari al 40% che comporta una stima in eccesso pari a 1,7 miliardi di euro.

FESR e FC

La normativa dell'UE fornisce il quadro per la contabilizzazione della spesa per il clima relativa ai fondi della politica di coesione. Il FESR e l'FC sono gestiti congiuntamente dalla Commissione e dagli Stati membri, inoltre, la Commissione dispone di una piattaforma completa, di dominio pubblico, che riporta informazioni sul monitoraggio delle azioni per il clima per fondo della politica di coesione, Stato membro e programma.

Dall'analisi della Corte dei conti i coefficienti climatici applicati alle misure FESR e FC, per il periodo 2014-2020, riflettono in linea generale il contributo che queste misure apportato alla mitigazione dei cambiamenti climatici e all'adattamento agli stessi.

Tuttavia, la Corte ha rilevato alcuni problemi in relazione ai progetti per la biomassa e alle infrastrutture per il gas:

- **biomassa**. È stato rilevato che, come emerge dalla letteratura, il ricorso alla biomassa può comportare emissioni di gas a effetto serra equivalenti o superiori a quelle prodotte dai combustibili fossili. Secondo la normativa vigente, l'uso della biomassa per la produzione di energia contribuisce in modo significativo all'azione per il clima (coefficiente del 100%). Secondo la Corte ciò non è giustificato e un coefficiente del 40% sarebbe più ragionevole, questo significa una probabile stima in eccesso pari a 0,7 miliardi di euro;
- **infrastrutture** (porti e vie navigabili interne) **con componenti legate al gas**. I progetti relativi al gas non offrono una soluzione sostenibile di lungo termine che

porti all'abbandono dei combustibili fossili. Alcuni interventi a favore di porti marittimi, porti interni o vie navigabili che dispongono di terminali per gas naturale liquefatto beneficiano di un coefficiente del 40%. La Corte dei conti europea ritiene che in vista della programmazione 2021-2027 sia necessario fare ulteriori approfondimenti sullo scopo di tali infrastrutture e che tipo di coefficiente climatico sia più adatto da applicare dato che perpetuano una dipendenza dal gas che è, di per sé, un inquinante.

3. La rendicontazione complessiva sulla spesa per il clima non è attendibile

Per una corretta rendicontazione della spesa per il clima una metodologia adeguata dovrebbe da un lato tenere conto di tutti i finanziamenti che sono dedicati a sostenere l'adattamento e la lotta al cambiamento climatico e allo stesso tempo dovrebbe basarsi su stime affidabili ed essere applicata uniformemente sia dagli Stati membri sia dalla Commissione all'intero bilancio dell'UE.

La metodologia per la rendicontazione della spesa per il clima che è attualmente utilizzata dalla Commissione europea si fonda sui cosiddetti "marcatori di Rio"[7] che si basano sul legame tra gli obiettivi di finanziamento previsti nella programmazione delle misure finanziate dai fondi e la mitigazione dei cambiamenti climatici. La Commissione ha adottato il modello dell'OCSE perché ha il vantaggio di comportare un basso onere amministrativo ed è facilmente applicabile; applicando il modello "marcatori di Rio" a tutta la spesa pubblica la Commissione ha quantificato una spesa per il clima a carico del bilancio dell'UE pari a 216 miliardi di euro.

Tuttavia, si deve sottolineare che i marcatori di Rio hanno una natura qualitativa e questo comporta che applicarli a obiettivi dichiarati o sul contributo atteso all'azione per il clima implica significative approssimazioni nei risultati, dato che non consentono di quantificare esattamente la spesa monitorata.

Si consideri, inoltre, che il bilancio dell'Unione Europea comprende numerosi obiettivi che coesistono con quelli di natura climatica, quali la promozione della coesione sociale, economica e territoriale. È del tutto normale che i diversi obiettivi presenti nel bilancio dell'UE possano

[7] I "marcatori di Rio" sono elaborati dall'OCSE. I marcatori hanno natura qualitativa, in quanto l'OCSE non intendeva produrre cifre esatte, ma piuttosto fornire un'indicazione del livello dei finanziamenti in materia di clima.

confliggere tra loro; ad esempio, i finanziamenti a favore della coesione mirano a ridurre le disparità tra gli Stati membri e le regioni, ma finanziare infrastrutture per sostenere lo sviluppo economico potrebbe comportare un aumento delle emissioni di gas a effetto serra. La metodologia per monitorare la spesa per il clima tiene unicamente conto del potenziale impatto positivo sul clima e non monitora il potenziale impatto negativo di misure che mirano a realizzare altri obiettivi dell'UE[8].

In altre parole, secondo la Corte dei conti l'attuale metodo di monitoraggio è un esercizio a priori, che non consente di valutare il contributo finale al conseguimento degli obiettivi dell'UE in materia di clima, dato che non richiede la quantificazione dell'impatto della spesa sulle emissioni di gas a effetto serra né la definizione di specifici indicatori da applicare all'adattamento ai cambiamenti climatici.

Si deve notare che le cifre comunicate dalla Commissione non è detto che sono state effettivamente spese visto che si basano su importi pianificati o impegnati e questo determina che una parte delle risorse destinate al contrasto ai cambiamenti climatici sono gonfiate da finanziamenti non utilizzati o non erogati (ad esempio, a causa di ritardi nell'attuazione dei progetti, pagamenti tardivi o insufficiente maturità dei progetti). A questo riguardo si noti che a fine 2021, per quanto riguarda la programmazione 2014-2020, la quota percentuale di spesa dell'importo iscritto a bilancio a livello europeo era la seguente: FEASR 68%, FESR + FC 62%, MCE 41%.

Inoltre, la Corte dei conti ha riscontrato anche alcune incongruenze rispetto all'applicazione della metodologia per il calcolo della spesa per il clima da parte della Commissione. Infatti, da un lato a progetti simili sono stati attribuiti dei coefficienti climatici diversi – è il caso dei progetti relativi al trasporto ferroviario della rete transeuropea a cui è stato assegnato un coefficiente climatico pari al 100% quando finanziati dal MCE e un coefficiente climatico pari al 40% se finanziati dal FESR e dal FC – dall'altro lato i coefficienti in alcuni casi sono attribuiti a livello di singolo intervento (MCE) in altri a livello di campo di intervento (FESR) in altri a livello di priorità o linea di bilancio (rispettivamente FEASR e FEAGA). Infine, si evidenzia come la Commissione, applicando questa metodologia, non distingue tra mitigazione dei cambiamenti climatici e adattamento degli stessi. Accorpare adattamento e mitigazione nell'ambito di un marcatore

[8] Alcuni esempi di interventi che hanno effetti indiscutibilmente benefici sul clima sono: la costruzione nuovi percorsi ciclabili; gli investimenti nelle energie rinnovabili; l'imboschimento. D'altra parte, esempi di azioni finanziate che hanno effetti potenzialmente dannosi sul clima sono: gli investimenti in infrastrutture stradali o la meccanizzazione dell'agricoltura.

comune implica l'impossibilità di calcolare la percentuale della dotazione finanziaria dell'UE assegnata a ciascuno di essi.

4. Prospettive per la programmazione 2021-2027 nella rendicontazione della spesa per il clima

Il sostegno finanziario dell'UE per il periodo 2021-2027 consta di due componenti principali: il bilancio del quadro finanziario pluriennale (QFP) e lo strumento Next Generation EU (NGEU). In questo contesto il monitoraggio delle azioni per il clima dovrebbe prendere spunto dagli insegnamenti tratti dal periodo 2014-2020 e, in tal modo, consentire di ottenere cifre attendibili sulla spesa per il clima.

Per realizzare l'aumento previsto (30%) della quota del bilancio dell'UE dedicata agli obiettivi in materia di clima per il periodo 2021-2027 la normativa UE ha fissato valori-obiettivo specifici per quanto concerne il contributo dei singoli programmi all'azione per il clima (ad esempio, il 60% del bilancio dell'MCE sarà dedicato all'azione per il clima, il 30% del FESR e il 37% del FC). Se per alcuni fondi (FEAGA, FEASR, FESR e FC) la Commissione ha adeguato o chiarito alcuni dei coefficienti climatici da applicare sia al fine di migliorare la propria rendicontazione della spesa per il clima nel periodo 2021-2027 e sia perché risultino maggiormente corrispondenti all'effettivo contributo apportato all'azione per il clima; per altri fondi (ad esempio MCE) il monitoraggio delle azioni per il clima, per il periodo 2021-2027 rimane invariato rispetto al periodo 2014-2020.

Nonostante questi sforzi la Corte dei conti sottolinea il persistere di alcuni problemi ai fini della rendicontazione per il clima nel periodo 2021-2027, ad esempio nel FEASR viene dato un coefficiente del 40% alle misure di sostegno al reddito che appare immotivato e nel FESR viene assegnato un coefficiente del 100% agli interventi riguardanti le infrastrutture per i combustibili alternativi che può essere considerato sovrastimato.

5. Riepilogo e considerazioni

Secondo la Corte dei conti europea la spesa connessa all'azione per il clima comunicata dalla Commissione europea e riguardante la programmazione 2014-2020 non è sempre correttamente attribuita, dato che si sono sovrastimati i contributi a favore del clima dei

finanziamenti destinati all'agricoltura, alla coesione e alle infrastrutture come il trasporto ferroviario, all'energia elettrica e alla biomassa.

La Corte ritiene che la rendicontazione utilizzata dalla Commissione non sia attendibile sia per le inevitabili approssimazioni dovute all'utilizzo di coefficienti climatici qualitativi sia perché viene monitorato solo il potenziale impatto positivo sul clima senza valutare il reale contributo di ogni intervento al conseguimento degli obiettivi climatici. Dall'analisi effettuata la Corte ritiene che la Commissione abbia sovrastimato la spesa per il clima di almeno 72 miliardi di euro, su 216 miliardi di euro. Secondo la Corte la quota di bilancio spesa a favore dell'azione per il clima nella programmazione 2014-2020 e pari al 13% e non il 20,1% dichiarato. Questo risultato è dovuto sia perché in alcuni casi non vi è alcun elemento probatorio del fatto che la spesa finanziata contribuisca all'azione per il clima sia perché in altri casi tale contributo è sovrastimato. Dall'analisi della Corte sono emerse le stime in eccesso sulla spesa per il clima per il periodo 2014-2020 che sono rappresentate in Tabella 1.

Tabella 1. Stime in eccesso sulla spesa per il clima nel bilancio dell'Unione Europea nel periodo 2014-2020 secondo la Corte dei conti europea. (Fonte: Corte dei conti europea).

Fondo	Spesa per il clima rendicontata dalla Commissione (mld €)	Probabile stima in eccesso secondo la Corte (mld €)	Spesa per il clima stimata dalla Corte (mld €)
FEASR	57,7	41,7	16,0
FESR + FC	50,9	0,7	50,2
FEAGA	45,5	17,5	28,0
MCE	21,0	10,9	10,1
Altro (tra cui FSE)	40,9	1,8	39,2
Totale	***216,0***	***72,5***	***143,5***

Per la Corte alcune delle principali problematiche che hanno causato la sovrastima nella scorsa programmazione potranno persistere anche nel periodo 2021-2027 e al fine di migliorare l'attendibilità della futura rendicontazione raccomanda alla Commissione di migliorare le evidenze scientifiche che possano attestare il contributo all'azione per il clima nei seguenti settori: **agricoltura, energia, trasporti**.

Al fine di migliorare la rendicontazione delle spese a favore del clima nella prossima programmazione la Corte dei conti europea fa alla Commissione una serie di raccomandazioni:

- giustificare la pertinenza dei finanziamenti agricoli come spesa a favore delle azioni per il clima tramite le evidenze scientifiche, adeguando di conseguenza i coefficienti climatici;

- migliorare la coerenza nella valutazione dei progetti, ovvero evitare che gli stessi progetti siano valutati in modo differente a seconda del fondo con cui sono finanziati;
- nella valutazione degli interventi occorre tenere in considerazione i potenziali effetti negativi della loro implementazione;
- migliorare la rendicontazione della spesa per il clima introducendo in tutti i programmi e in tutte le misure il principio del “non arrecare un danno significativo” e quantificare con maggiore dettaglio gli importi inutilizzati (non spesi e disimpegnati);
- collegare esplicitamente il bilancio dell’Unione Europea agli obiettivi climatici ed energetici che si devono raggiungere.