

Relazione speciale

**Sostegno dell'Unione
europea ai paesi
produttori di legname
nell'ambito del piano
d'azione FLEGT**



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA

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

Tel. +352 4398-1

E-mail: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

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

Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2015

Print	ISBN 978-92-872-2798-0	ISSN 1831-0869	doi:10.2865/17103	QJ-AB-15-011-IT-C
PDF	ISBN 978-92-872-2761-4	ISSN 1977-5709	doi:10.2865/5916	QJ-AB-15-011-IT-N
EPUB	ISBN 978-92-872-2774-4	ISSN 1977-5709	doi:10.2865/02423	QJ-AB-15-011-IT-E

© Unione europea, 2015
Riproduzione autorizzata con citazione della fonte.

Printed in Luxembourg

Relazione speciale

Sostegno dell'Unione europea ai paesi produttori di legname nell'ambito del piano d'azione FLEGT

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

Le relazioni speciali della Corte dei conti europea illustrano le risultanze dei controlli di gestione e degli audit di conformità espletati dalla Corte su specifici settori di bilancio o temi di gestione. La Corte seleziona e pianifica detti compiti di audit affinché abbiano il massimo impatto, tenendo conto dei rischi per la performance o la conformità, del livello di entrate o spese in questione, dei futuri sviluppi nonché dell'interesse politico e pubblico.

Il presente controllo di gestione è stato espletato dalla Sezione di audit III presieduta da Karel Pinxten, membro della Corte — la quale è specializzata nei settori di spesa relativi alle Azioni esterne. L'audit è stato diretto da Karel Pinxten, membro della Corte, coadiuvato da Gerard Madden, capo di Gabinetto, e da Mila Strahilova, attaché di Gabinetto; Gérald Locatelli, capo unità; Piotr Zych, capo équipe; Ruurd de Jong, auditor principale, Laetitia Cadet e Peter Kovacs, auditor.



Da sinistra a destra: G. Madden, R. de Jong, K. Pinxten, M. Strahilova, P. Zych, G. Locatelli.

Paragrafi

Glossario e abbreviazioni

I-VI **Sintesi**

1-9 **Introduzione**

1-3 **Il disboscamento illegale è un problema a livello mondiale**

4-9 **Il FLEGT come risposta dell'UE**

10-12 **Estensione e approccio dell'audit**

13-56 **Osservazioni**

13-34 **Il sostegno del FLEGT ai paesi produttori di legname non è stato concepito in modo sufficientemente adeguato e non è stato ben mirato**

14-18 **La Commissione ha individuato un'ampia gamma di potenziali misure**

19-26 **La Commissione non ha elaborato un piano di lavoro appropriato**

27-34 **La Commissione non ha stabilito chiaramente le priorità in materia di assistenza**

35-56 **Il sostegno dell'UE ai paesi produttori di legname non è stato sufficientemente efficace**

36-43 **I progetti principali esaminati hanno presentato alcuni problemi**

44-52 **I progressi in merito al rilascio delle licenze sono lenti**

53-56 **Le procedure di monitoraggio e di segnalazione non sono state soddisfacenti**

57-59

Conclusioni e raccomandazioni

Allegato I — Attuazione dei programmi riguardanti il FLEGT, la governance nel settore forestale e gli scambi commerciali a partire dal periodo 2003-2013

Allegato II — Elenco dei progetti esaminati

Allegato III — Elenco delle valutazioni dei progetti e delle relazioni di MOR esaminate

Allegato IV — *Transparency International* — Indice di percezione della corruzione 2007-2013

Risposte della Commissione

ACP: Gruppo degli Stati dell’Africa, dei Caraibi e del Pacifico

DCI: Strumento per la cooperazione allo sviluppo

DG Ambiente: Direzione generale dell’Ambiente

DG DEVCO: Direzione generale della Cooperazione internazionale e dello sviluppo

La DG DEVCO attua una vasta gamma di strumenti di assistenza esterna della Commissione finanziati dai FES e dal bilancio generale.

DSN: Documento di strategia nazionale

EFI: *European Forest Institute* (Istituto forestale europeo)

ENPI: Strumento europeo di vicinato e partenariato

EUTR: Regolamento UE sul legname

FAO: *Food and Agriculture Organization of the United Nations* (Organizzazione delle Nazioni Unite per l’alimentazione e l’agricoltura)

FES: Fondo europeo di sviluppo

I FES rappresentano lo strumento principale tramite cui l’Unione europea fornisce aiuti di cooperazione allo sviluppo agli Stati dell’ACP, nonché ai paesi e territori d’oltremare (PTOM). L’accordo di partenariato, firmato a Cotonou il 23 giugno 2000 per un periodo di 20 anni («accordo di Cotonou»), rappresenta l’attuale quadro normativo che disciplina le relazioni dell’Unione europea con gli Stati ACP e i PTOM. Esso mira principalmente a ridurre e, infine, a eliminare la povertà.

GIZ: *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH* (Agenzia tedesca per la cooperazione internazionale)

MOR: Monitoraggio orientato ai risultati

Il sistema MOR è stato istituito dalla DEVCO nel 2000 per rafforzare il monitoraggio, la valutazione e la trasparenza degli aiuti allo sviluppo. Si basa su brevi valutazioni mirate ed eseguite in loco da esperti esterni.

ONG: Organizzazioni non governative

PMI: Piccole e medie imprese

REDD +: Riduzione delle emissioni da deforestazione e degrado delle foreste +

Il programma delle Nazioni Unite «Riduzione delle emissioni da deforestazione e degrado delle foreste» (o REDD) attribuisce un valore economico al carbonio immagazzinato nelle foreste, offrendo dunque incentivi ai paesi in via di sviluppo per ridurre le emissioni da deforestazione e investire in strategie a basso impiego di carbonio per favorire uno sviluppo sostenibile. Il programma REDD+ non si riferisce unicamente al problema della deforestazione e del degrado delle foreste, ma riguarda anche il ruolo della tutela e della gestione sostenibile delle foreste, e dell'aumento degli stock di carbonio.

SVLK: *Sistem Verifikasi Legalitas Kayu* (sistema di verifica della legalità del legname indonesiano)

UE-FLEGT: Unione europea — L'applicazione delle normative, la governance e il commercio nel settore forestale

VPA: Accordo volontario di partenariato

I

Il disboscamento illegale e il commercio di legname tagliato illegalmente sono problemi persistenti, nonostante, a partire dalla fine degli anni novanta, siano state intraprese iniziative a livello internazionale per combatterlo. Queste pratiche illegali causano danni ambientali e una riduzione della biodiversità, hanno ripercussioni negative sui mezzi di sussistenza delle popolazioni che dipendono dalle risorse forestali, causano distorsioni sui mercati, alimentano la corruzione, compromettono lo Stato di diritto e il buon governo.

II

Nel 2003, la Commissione ha presentato una proposta di un piano d'azione dell'Unione europea (UE) per l'applicazione delle normative, la governance e il commercio nel settore forestale (FLEGT) volto ad affrontare il problema delle attività di disboscamento illegale e del relativo commercio di legname. L'iniziativa FLEGT mira a ridurre il disboscamento illegale a livello mondiale, sostenendo la governance nel settore forestale all'interno dei paesi produttori di legname e riducendo il consumo, nell'Unione europea, di legname raccolto illegalmente. L'elemento fondamentale del piano d'azione è un accordo bilaterale tra l'UE e un paese esportatore di legname, definito accordo volontario di partenariato FLEGT (VPA), in cui il paese si impegna a commerciare solo prodotti derivati da legname tagliato legalmente. Conformemente a tali accordi, i paesi esportatori mettono a punto sistemi di verifica della legalità del legname e sono autorizzati a concedere licenze FLEGT in caso di rispetto delle condizioni richieste.

III

La Corte ha esaminato se la Commissione abbia gestito in modo adeguato il sostegno fornito nell'ambito del piano d'azione FLEGT ai paesi produttori di legname per lottare contro il disboscamento illegale. La Corte conclude che la Commissione non ha gestito in modo sufficientemente adeguato il sostegno fornito.

IV

Il sostegno del FLEGT non è stato sufficientemente ben concepito e mirato. La Commissione ha concepito il piano d'azione FLEGT secondo un'ottica innovativa e ha individuato le misure possibili da adottare. Tuttavia, non ha definito un piano di lavoro appropriato che indicasse obiettivi chiari, tappe intermedie e una dotazione specifica. Questi elementi, anche se difficili da preparare nelle primissime fasi dell'iniziativa, avrebbero dovuto tuttavia essere stabiliti nel corso dei primi anni. L'assistenza è stata concessa senza tener conto di criteri ben precisi, e la partecipazione di numerosi paesi ha diluito l'impatto dell'aiuto. Il regolamento che vieta le importazioni nell'UE di legname prodotto illegalmente (EUTR), citato nel 2003 nel quadro del piano d'azione e considerato come una delle possibili misure da adottare, non è ancora pienamente attuato.

V

Il sostegno dell'UE ai paesi produttori di legname non è stato sufficientemente efficace. I progetti principali esaminati, tramite i quali si intendeva accrescere la capacità delle amministrazioni pubbliche, non hanno raggiunto gli obiettivi attesi. Molti progetti intrapresi hanno contribuito ad aumentare la consapevolezza riguardo al disboscamento illegale e a sostenere le organizzazioni della società civile, anche se spesso hanno conosciuto difficoltà. Sono passati 12 anni dalla presentazione del piano d'azione; l'interesse nei confronti dei VPA è stato notevole, ma il sistema di concessione di licenze FLEGT non è ancora operativo e le diverse scadenze fissate per la loro introduzione non sono state rispettate. Il monitoraggio dei progressi compiuti è stato inadeguato, soprattutto a causa della mancanza di un quadro di rendicontazione; anche le relazioni sui progressi compiuti non sono state soddisfacenti.

VI

La presente relazione si conclude con una serie di raccomandazioni volte a migliorare la futura gestione dell'iniziativa.

Il disboscamento illegale è un problema a livello mondiale

01

Il disboscamento illegale e il commercio di legname tagliato illegalmente sono problemi persistenti, nonostante, a partire dalla fine degli anni novanta, siano state intraprese numerose iniziative a livello internazionale per combatterlo. Queste pratiche illegali causano danni ambientali e una riduzione della biodiversità, hanno ripercussioni negative sui mezzi di sussistenza delle popolazioni che dipendono dalle risorse forestali, causano distorsioni sui mercati, alimentano la corruzione, compromettono lo Stato di diritto e il buon governo. Tali pratiche non permettono ai governi di ricavare profitti dalle risorse naturali, ostacolando di conseguenza lo sviluppo sostenibile di alcuni dei paesi più poveri del mondo.

02

Si parla di disboscamento e di commercio illegali quando il legname viene tagliato, trasportato, comprato e venduto in violazione delle leggi nazionali. L'accezione di «illegalità» varia a seconda della legislazione nazionale.

03

Data la natura illecita delle attività in questione, è difficile misurare l'entità del disboscamento illegale. Si stima che il valore del legname illegale raggiunga i 100 miliardi di dollari USA all'anno¹, anche se, in realtà, stime di questo tipo variano in modo considerevole. Tuttavia, è ampiamente riconosciuto che il disboscamento illegale sia un problema endemico in molti dei principali paesi produttori, soprattutto dove la corruzione è dilagante e il cui mercato è di facile accesso.

Il FLEGT come risposta dell'UE

04

In risposta alle preoccupazioni globali² riguardanti l'impatto negativo del disboscamento illegale e del relativo commercio di legname, nel 2003 la Commissione ha presentato una proposta di un piano d'azione dell'Unione europea per l'applicazione delle normative, la governance e il commercio nel settore forestale (FLEGT)³. Il FLEGT mira a ridurre il disboscamento illegale a livello mondiale sostenendo la governance nel settore forestale all'interno dei paesi produttori di legname e riducendo le importazioni di legname illegale nell'Unione europea. Si tratta di un pacchetto di misure volte ad affrontare la questione del disboscamento illegale e del commercio illegale di legname sia dal punto di vista della domanda che dell'offerta (cfr. **riquadro 1**). Il Consiglio ha accolto favorevolmente il piano d'azione FLEGT giudicandolo un primo passo per affrontare l'urgente problema del disboscamento illegale e del relativo commercio di legname in modo coordinato e in collaborazione con i paesi consumatori e produttori, il settore privato ed altri soggetti interessati⁴. Nel 2005, il Consiglio ha adottato un regolamento relativo all'istituzione di un sistema di licenze FLEGT per l'importazione di taluni legnami e prodotti derivati esportati da paesi che hanno concluso accordi volontari di partenariato con l'UE⁵.

- 1 UNEP, Interpol, *Green Carbon, Black Trade: Illegal Logging, Tax Fraud and Laundering in the World's Tropical Forests. A Rapid Response Assessment*, 2012.
- 2 L'azione internazionale contro il disboscamento illegale è stata promossa dal programma d'azione del G8 sulle foreste lanciato nel maggio del 1998. Le discussioni del G8 hanno ispirato una serie di conferenze sull'applicazione delle normative e la governance nel settore forestale (FLEGT) coordinate dalla Banca mondiale e tenutesi in Asia orientale (Bali, 2001), in Africa (Yaoundé, 2003) e in Europa (San Pietroburgo, 2005). I rappresentanti dei governi, dell'industria, così come le ONG e i ricercatori, si sono riuniti per istituire quadri di cooperazione tra i paesi produttori e consumatori.
- 3 COM(2003) 251 def. del 21 maggio 2003 «L'applicazione delle normative, la governance e il commercio nel settore forestale (FLEGT) — Proposta di un piano d'azione dell'Unione europea».
- 4 Conclusioni del Consiglio 2003/C 268/01 (GU C 268 del 7.11.2003, pag. 1).
- 5 Regolamento (CE) n. 2173/2005 del Consiglio relativo all'istituzione di un sistema di licenze FLEGT per le importazioni di legname nella Comunità europea (GU L 347 del 30.12.2005, pag. 1).

La composizione del piano d'azione FLEGT dell'UE

I provvedimenti del piano d'azione FLEGT mirano ad incrementare la domanda dei consumatori per il legname prodotto legalmente e sottoposto a controlli: a) incoraggiando il settore privato dell'UE ad adottare politiche di acquisto volte ad impedire l'accesso del legname illegale nella catena di approvvigionamento [...]; b) incoraggiando i paesi dell'UE ad adottare politiche nel settore degli appalti pubblici che garantiscano la legalità di tutto il legname fornito [...]; c) impedendo l'accesso di legname illegale nel mercato dell'UE tramite l'applicazione del regolamento UE sul legname [...]; d) elaborando misure per evitare investimenti in attività che incoraggiano il disboscamento illegale. [...]

Il piano d'azione contiene provvedimenti intesi a rafforzare la capacità dei paesi in via di sviluppo di fornire legname prodotto legalmente: a) fornendo sostegno tecnico e finanziario dell'UE per migliorare la governance e rafforzare le capacità degli attori governativi e non governativi; b) sostenendo gli sforzi dei paesi produttori di legname nella lotta contro il disboscamento illegale impedendo l'accesso al mercato UE del legname illegale tramite accordi commerciali bilaterali denominati accordi volontari di partenariato.

Fonte: <http://www.euflegt.efi.int/documents/10180/118682/Introduction%20to%20FLEGT>

05

Elemento centrale del piano d'azione è la sigla di un accordo bilaterale tra l'UE e un paese esportatore di legname, definito accordo volontario di partenariato FLEGT, tramite cui entrambe le parti si impegnano a commerciare solo prodotti derivati da legname tagliato legalmente. Conformemente a tali accordi, i paesi esportatori mettono a punto sistemi di verifica della legalità del legname. Quando la Commissione ha accertato che i paesi soddisfano gli obblighi previsti in tale ambito, questi sono idonei all'ottenimento della licenza FLEGT. Un esempio delle procedure richieste per ottenere le licenze e i successivi permessi di esportazione è citato nel piano d'azione (cfr. **riquadro 2**). In pratica, la maggior parte dei paesi partner ha deciso di applicare i sistemi di licenze futuri non solo al legname esportato verso l'UE, ma anche a quello esportato in altri mercati e utilizzato per il consumo interno.

Esempio di procedure richieste per la certificazione della legalità del legname previste nell'ambito di un VPA

«**Fase 1:** Il paese partner FLEGT designa un organismo di accreditamento abilitato a nominare gli organismi che certificano la legalità dei prodotti del legname.

Fase 2: Il paese partner FLEGT designa un responsabile indipendente del monitoraggio e definisce un meccanismo trasparente di composizione delle vertenze.

Fase 3: la Commissione europea conferma che il sistema proposto costituisce un sistema attendibile per poter verificare che il legname sia stato tagliato legalmente.

Fase 4: Vengono rilasciati certificati per il legname tagliato legalmente che consentono alle autorità doganali di sdoganare le esportazioni di legname. [...]

Fase 5: Il permesso di esportazione che attesta la legalità del prodotto viene presentato al porto della Comunità presso il quale il legname è dichiarato per l'immissione in libera pratica nell'UE, e sottoposto al controllo delle autorità doganali dello Stato membro interessato sulla base della descrizione della partita di merci fornita nella notifica pre-imbarco.

Fase 6: La dogana accetta le dichiarazioni per l'immissione in libera pratica nell'UE soltanto se il legname importato è accompagnato dal necessario permesso di esportazione.»

Fonte: COM(2003) 251 def., pag. 13.

06

La Commissione, di concerto con gli Stati membri dell'UE, sostiene i paesi partner a livello finanziario e tecnico per rafforzare la governance nel settore forestale e per istituire o migliorare sistemi di verifica della conformità con i loro obblighi giuridici. La componente del FLEGT «Sostegno ai paesi produttori di legname» consiste nel:

- a) sostenere i processi di riforma delle politiche, l'elaborazione di leggi efficaci e la semplificazione delle procedure, proteggendo al contempo le comunità che dipendono dalle risorse forestali e favorendo la loro integrazione nei programmi di protezione delle risorse forestali;
- b) sostenere lo sviluppo di sistemi affidabili di monitoraggio e di tracciabilità in grado di distinguere tra produzione legale e illegale di legname e di seguire il percorso del prodotto dal punto di raccolta, alle segherie o agli impianti di trasformazione, ai porti fino ai mercati finali, nonché promuovere una maggiore trasparenza delle informazioni nel settore forestale;
- c) sostenere ampie riforme della governance tramite lo sviluppo delle capacità, soprattutto nel settore giudiziario, delle forze di polizia e delle forze armate, per lottare contro la corruzione, per raccogliere prove sui reati in campo ambientale e per avviare azioni legali.

Introduzione

07

A tal fine, l'UE eroga fondi attraverso il FES e il bilancio generale dell'UE. Nel complesso, si stima che, nel corso del periodo compreso tra il 2003 e il 2013⁶ (cfr. *allegato I*) sia stata assegnata una dotazione finanziaria di 300 milioni di euro a 35 paesi nell'ambito del sostegno per il piano FLEGT.

08

In seno alla Commissione, le attività connesse al piano d'azione FLEGT sono condotte dalla DG Cooperazione internazionale e sviluppo (DG DEVCO) e dalla direzione generale dell'Ambiente (DG Ambiente). La DG DEVCO è responsabile della gestione dei fondi destinati ai paesi terzi produttori nel quadro del FLEGT, attua programmi di cooperazione allo sviluppo e negozia accordi volontari di partenariato (VPA) non solo con i paesi ACP ma anche con la Guyana e con l'Honduras. La DG Ambiente negozia accordi VPA con i paesi asiatici, è responsabile del regolamento UE sul legname, del dialogo politico su questioni ambientali sia con i paesi produttori di legname che con quelli consumatori (come la Cina, il Brasile, la Russia, gli Stati Uniti, il Giappone) e del dialogo multilaterale. Entrambe le DG sono responsabili per i paesi dell'America latina.

09

La Commissione ha affidato all'EFI, l'Istituto forestale europeo, e alla FAO, l'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura, alcune attività specifiche per sostenere gli sforzi dei paesi partner nel quadro del piano d'azione FLEGT. L'EFI ospita e gestisce l'EU Flegt Facility, un fondo fiduciario multidonatori istituito nel 2007. Tale fondo fornisce un sostegno a determinati paesi (principalmente attraverso un'assistenza tecnica ai governi e ad altri soggetti interessati), svolge studi pertinenti e divulga informazioni sul FLEGT. La FAO attua

il programma di sostegno FLEGT per i paesi ACP, il cui scopo principale era inizialmente di promuovere il processo FLEGT nei paesi ACP.

6 Esclusi gli stanziamenti per il sostegno al bilancio settoriale. Gli stanziamenti per il sostegno al bilancio sono destinati al settore forestale e non unicamente al piano d'azione FLEGT. Non esiste un metodo riconosciuto che permetta di destinare gli aiuti ad aree specifiche.

10

La Corte ha valutato se la Commissione abbia gestito in modo adeguato il sostegno fornito nell'ambito del piano d'azione FLEGT ai paesi produttori di legname in favore della lotta contro il disboscamento illegale. L'audit è stato incentrato su due quesiti fondamentali:

- a) il sostegno del FLEGT è stato concepito in modo adeguato ed è stato ben mirato?
- b) il sostegno del FLEGT è stato efficace?
- d) visite in due paesi beneficiari firmatari di un VPA (Indonesia e Camerun), nonché un esame dei progressi nel processo VPA e un esame approfondito di un campione di 10 progetti (cfr. **allegato II**);
- e) un esame dei risultati ottenuti tramite il sistema di monitoraggio orientato ai risultati (MOR) e valutazioni del programma su un campione di 35 progetti (cfr. **allegato III**).

11

L'audit ha riguardato il sostegno fornito dalla Commissione ai paesi produttori di legname attraverso il FES e il bilancio generale durante l'intero periodo di attuazione del piano d'azione del FLEGT dell'UE, ossia dal 2003 al 2014.

12

L'audit si è svolto tra agosto e dicembre 2014 e ha compreso:

- a) un'analisi dei documenti di strategia del FLEGT e delle relative relazioni sui flussi commerciali di legname e sul disboscamento illegale;
- b) un esame dell'assegnazione di fondi a determinati obiettivi, paesi e progetti;
- c) colloqui con il personale della Commissione presso la DG DEVCO e la DG Ambiente, nonché con il personale dell'EFI e con i rappresentanti degli Stati membri, delle organizzazioni internazionali e delle ONG europee attive nel settore della protezione dell'ambiente e delle foreste;

Il sostegno del FLEGT ai paesi produttori di legname non è stato concepito in modo sufficientemente adeguato e non è stato ben mirato

13

La Corte ha valutato:

- a) se il sostegno dell'UE si sia basato su una valutazione approfondita dei bisogni e se la Commissione abbia individuato in modo appropriato le potenziali misure da adottare;
- b) se il sostegno dell'UE sia stato pianificato in modo corretto, e
- c) se le priorità per l'assegnazione dei fondi siano state stabilite correttamente.

La Commissione ha individuato un'ampia gamma di potenziali misure

14

Il piano d'azione del FLEGT affronta il problema persistente del disboscamento e del commercio illegali secondo un'ottica innovativa. Il FLEGT incentiva il commercio di legname sia permettendo ai produttori dei paesi partner di accedere più facilmente al mercato europeo del legname sia fornendo aiuti allo sviluppo sia ai governi che alla società civile. I paesi partner sono tenuti a far sì che legislazione nel settore forestale sia coerente, ad attuare sistemi di tracciabilità e di concessione di licenze e ad istituire sistemi di controllo a diversi livelli. Inoltre, il piano d'azione del FLEGT prevede la messa a punto di diverse misure dal lato della domanda volte ad accrescere l'impatto delle azioni intraprese nei paesi produttori. È stato inoltre previsto un dialogo politico a livello

internazionale per promuovere gli obiettivi principali del FLEGT.

15

La valutazione dell'impatto del piano d'azione dell'UE⁷ ha analizzato il potenziale impatto dell'attuazione di un sistema di concessione di licenze per il commercio del legname attraverso accordi di partenariato con i paesi produttori di legname⁸. Lo studio comprendeva un'analisi delle cause principali del disboscamento illegale ed esaminava l'impatto generale a livello economico, ambientale e sociale nonché le implicazioni giuridiche ed istituzionali delle soluzioni proposte sia nell'UE che nei potenziali paesi partner. Lo studio analizzava inoltre i rischi che potrebbero limitare l'efficacia di potenziali misure⁹.

16

La valutazione dell'impatto ha esaminato tre opzioni principali per affrontare il problema del disboscamento illegale. L'opzione bilaterale, che consiste nel concludere VPA con i singoli paesi, è stata giudicata quella che forniva gli strumenti migliori per agire in modo rapido e flessibile. L'opzione multilaterale, che prevedeva un possibile accordo internazionale (in teoria, più efficace) è stata in ultimo considerata irrealistica. La terza opzione, il divieto unilaterale di commercializzazione del legno di provenienza illegale sul mercato UE, è stata considerata dalla Commissione meno soddisfacente di quella riguardante i VPA fondati su accordi di partenariato con i paesi produttori di legname. La Commissione ha deciso di analizzare ulteriormente tale opzione in un secondo tempo.

7 Valutazione dell'impatto del piano d'azione dell'UE per l'applicazione delle normative, la governance e il commercio nel settore forestale (FLEGT); Commissione europea, direzione generale dello Sviluppo (2004).

8 SEC (2004) 977 del 20 luglio 2004: «Proposta di regolamento del Consiglio concernente un sistema di concessione su base volontaria di licenze FLEGT per le importazioni di legname nella Comunità europea».

9 Tale studio metteva in evidenza i rischi legati al possibile dirottamento del legname illegale verso altri mercati «meno rigorosi», come quello cinese e giapponese, e sottolineava la possibilità di un'efficacia limitata del piano d'azione, soprattutto nei paesi in cui le esportazioni di legname verso l'UE erano modeste.

17

La Commissione ha deciso di attuare la prima opzione, ossia quella bilaterale. La Commissione ha riconosciuto le sfide legate a tale approccio, soprattutto nel caso di paesi con una limitata capacità in materia di governance, dove l'attuazione del piano d'azione avrebbe dovuto prevedere consistenti interventi per lo sviluppo delle capacità e il rafforzamento istituzionale¹⁰.

18

La Commissione ha correttamente identificato gli elementi principali che potrebbero richiedere il sostegno da parte di donatori per l'attuazione efficace di un VPA. Tra questi figurano la riforma della politica ambientale e forestale, la messa a punto di sistemi di monitoraggio, di tracciabilità e di concessione delle licenze, nonché lo sviluppo delle capacità in vari settori (cfr. paragrafo 6).

La Commissione non ha elaborato un piano di lavoro appropriato

19

Il piano d'azione FLEGT dell'UE è sprovvisto di alcuni degli elementi fondamentali di un piano d'azione appropriato¹¹: non prevede obiettivi operativi specifici con i corrispondenti indicatori, un calendario che indichi le tappe fondamentali né un quadro di monitoraggio preciso. Risulta dunque molto difficile misurare i progressi e il raggiungimento dei risultati. Come affermato nella relazione preparata dall'Istituto forestale europeo sui progressi conseguiti nell'ambito del piano d'azione FLEGT nel periodo 2003-2010, il piano d'azione è più di una dichiarazione politica, ma, senza l'indicazione di tappe fondamentali e di obiettivi, non può essere considerato una vera e propria strategia¹².

20

Nel momento in cui è stato avviato, il piano d'azione è stato considerato l'inizio di un processo a lungo termine. Tuttavia, nel corso dei primi anni, avrebbero dovuto essere definiti gli interventi da attuare, gli obiettivi specifici e una tabella di marcia da seguire. Dodici anni più tardi, il FLEGT è ancora privo di chiari obiettivi da raggiungere, di strumenti finanziari ben definiti e di un orizzonte temporale specifico.

21

Il piano d'azione non ha una dotazione ben definita, né una specifica linea di bilancio. Il finanziamento delle attività di cooperazione allo sviluppo proviene da diverse fonti, come ad esempio dal bilancio generale dell'UE e dal FES, da vari strumenti come lo Strumento per la cooperazione allo sviluppo (DCI)¹³, che include programmi geografici sia bilaterali che regionali e programmi tematici, nonché dallo strumento europeo di vicinato e partenariato (ENPI)¹⁴.

22

La Commissione non ha fornito prontamente un quadro d'insieme completo dei progetti del FLEGT. La banca dati dei progetti nel settore forestale, realizzata dalla Commissione ai fini dell'audit, non ha permesso di delineare un quadro completo e coerente di tutti i progetti FLEGT. Durante l'audit, si è poi scoperto che tale quadro non era completo, poiché alcuni progetti erano stati classificati erroneamente come progetti FLEGT, mentre altri progetti FLEGT non vi erano stati inclusi¹⁵. La Commissione e gli Stati membri non hanno chiarito cosa si intendesse per «progetto FLEGT» e non hanno messo a punto un sistema per giustificare i relativi fondi.

- 10 SEC(2004) 977 del 20 luglio 2004.
- 11 Un piano d'azione è una serie di provvedimenti da adottare o di attività da svolgere per attuare con successo una strategia. Un piano d'azione è caratterizzato da tre elementi principali: 1) compiti specifici; 2) un orizzonte temporale, 3) l'assegnazione di fondi ad attività specifiche (<http://www.businessdictionary.com/definition/action-plan.html>).
- 12 FLEGT Action Plan Progress Report; EFI (2011); pag. 34. Cfr: <http://www.euflegt.efi.int/documents/10180/23029/FLEGT+Action+Plan+Progress+Report+2003-2010/>
- 13 Regolamento (CE) n. 1905/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2006, che istituisce uno strumento per il finanziamento della cooperazione allo sviluppo (GU L 378 del 27.12.2006, pag. 41).
Regolamento (UE) n. 233/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2014, che istituisce uno strumento per il finanziamento della cooperazione allo sviluppo per il periodo 2014-2020 (GU L 77 del 15.3.2014, pag. 44-76).
- 14 Regolamento (CE) n. 1638/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 2006, recante disposizioni generali che istituiscono uno strumento europeo di vicinato e partenariato (GU L 310 del 9.11.2006, pag. 1).
- 15 Nel corso delle prime valutazioni del piano d'azione FLEGT, è stato difficile anche ottenere relazioni complete sulle attività del FLEGT. La relazione sui progressi nell'ambito del FLEGT, nel periodo 2003-2010, preparata dall'EFI, indica che gli interventi e gli importi citati nella relazione vanno considerati un'indicazione di massima degli impegni e dei finanziamenti disponibili e non un resoconto completo con dati del tutto confrontabili.

23

Il buon esito delle azioni volte a contrastare il disboscamento illegale e il commercio di legname tagliato illegalmente è dipeso da una serie di fattori, come l'impegno mostrato dai paesi partner, l'istituzione dei necessari meccanismi di governance ed l'impegno chiaro e documentato dell'UE e degli altri produttori e importatori principali a collaborare in vista di un obiettivo comune. È stato inoltre fondamentale che le attività necessarie a garantire un reale progresso si svolgessero contemporaneamente. L'attuazione degli obiettivi del FLEGT dipende inoltre soprattutto dai principali paesi produttori, paesi di lavorazione e/o di commercializzazione come Cina, Russia, India, Corea e Giappone e dall'impegno da questi mostrato nella lotta contro il disboscamento illegale e contro il commercio di prodotti derivati dal legno tagliato illegalmente. Poiché tali paesi non hanno preso parte al sistema di licenze FLEGT, nel corso degli anni la Commissione ha intrapreso con essi un dialogo politico su base bilaterale. Fino ad ora, tali discussioni hanno portato a diversi risultati, pur se, nel complesso, limitati.

24

Solo nel 2007, ossia quattro anni dopo la presentazione del piano d'azione, uno studio ha valutato l'impatto di possibili misure dal lato della domanda¹⁶ volte ad evitare l'importazione o la commercializzazione di legname di provenienza illegale sul mercato dell'UE. Tale studio ha permesso l'elaborazione di una proposta di regolamento che stabilisce gli obblighi a cui devono adempiere gli operatori che commercializzano il legname sul mercato dell'UE¹⁷.

25

Il regolamento UE sul legname (EUTR)¹⁸ è stato infine adottato nel 2010 ed è entrato in vigore nel 2013. Se il regolamento fosse stato adottato precedentemente, sarebbe stato possibile veicolare un messaggio chiaro sin dalla fase iniziale del piano d'azione, ossia che l'UE aveva deciso di assumere un ruolo guida nella lotta contro le esportazioni di legname tagliato illegalmente. Ciò avrebbe anche incentivato ulteriormente quei paesi desiderosi di partecipare al processo riguardante gli accordi volontari di partenariato. A più di dieci anni dall'avvio del piano d'azione, il regolamento UE sul legname non è stato ancora pienamente attuato in alcuni Stati membri¹⁹. Tale situazione rappresenta un segnale negativo per quei paesi che si adoperano per garantire la legalità delle esportazioni di legname²⁰.

26

Nel corso degli anni e in particolare con l'entrata in vigore di normative quali l'emendamento apportato al *Lacey Act* negli Stati Uniti, la legge in Australia che vieta il disboscamento illegale (*the Australian Illegal Logging Prohibition Act*) e il regolamento UE sul legname, si è proceduto a rivedere sempre più spesso le norme riguardanti alcuni regimi privati di certificazione per una migliore adesione ai requisiti giuridici. Tali regimi contribuiscono in maniera significativa al rispetto dei requisiti di dovuta diligenza previsti dal regolamento UE sul legname²¹. Tuttavia, solo tre VPA (quelli con Camerun, Repubblica del Congo e Repubblica centrafricana) prevedono il riconoscimento di regimi privati come parte del processo di concessione di licenze FLEGT e indicano il sostegno del FLEGT per conseguire tale obiettivo. Malgrado le difficoltà incontrate sin dall'avvio del piano d'azione FLEGT per istituire regimi pubblici di concessione delle licenze in paesi con tali restrizioni, la Commissione non ha sufficientemente promosso le dovute sinergie tra il FLEGT e i regimi privati di certificazione.

- 16 Documento di lavoro dei servizi della Commissione, documento di accompagnamento relativo alla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce obblighi per gli operatori che commercializzano legname e prodotti del legno: valutazione dell'impatto. Relazione sulle opzioni supplementari per combattere il disboscamento illegale.
- 17 Senza tali disposizioni, i produttori dei paesi VPA sarebbero svantaggiati rispetto a quelli che non hanno firmato un accordo volontario di partenariato. Gli obblighi giuridici e i costi associati a cui sono soggetti i produttori nei paesi VPA sono generalmente superiori rispetto a quelli gravanti sui produttori di paesi non firmatari.
- 18 Regolamento (UE) n. 995/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 ottobre 2010, che stabilisce gli obblighi degli operatori che commercializzano legno e prodotti da esso derivati (GU L 295 del 12.11.2010, pag. 23). Tale regolamento contrasta il commercio di legname raccolto illegalmente e di prodotti da esso derivati per mezzo di tre iniziative principali: 1) proibisce la commercializzazione sul mercato dell'UE di legno e prodotti da esso derivati di provenienza illegale; 2) prevede che i commercianti dell'UE che immettono sul mercato dell'UE i prodotti derivati dal legno esercitino la *due diligence*; e 3) obbliga i detti commercianti a tenere un registro dei fornitori ed acquirenti.
- 19 Quattro Stati membri (Grecia, Spagna, Ungheria e Romania) non hanno adempiuto ai loro obblighi riguardanti l'attuazione del regolamento UE sul legname (<http://ec.europa.eu/environment/forests/pdf/EUTR%20implementation%20scoreboard.pdf>).
- 20 L'articolo 20, paragrafo 2, del regolamento UE sul legno prevede che nel 2015 la Commissione presenti una relazione sull'applicazione del regolamento al Parlamento europeo e al Consiglio.
- 21 Regolamento di esecuzione (UE) n. 607/2012 della Commissione, del 6 luglio 2012, sulle disposizioni particolareggiate relative al sistema di dovuta diligenza e alla frequenza e alla natura dei controlli sugli organismi di controllo in conformità al regolamento (UE) n. 995/2010 del

La Commissione non ha stabilito chiaramente le priorità in materia di assistenza

27

In seguito all'adozione del piano d'azione, gli Stati membri e la Commissione hanno redatto una lista di paesi prioritari con i quali svolgere consultazioni informali per comprendere l'eventuale interesse nel sistema FLEGT²². Tale lista includeva il Camerun, il Gabon, la Repubblica del Congo, il Ghana, la Russia, il Brasile, la Papua Nuova Guinea, l'Indonesia e la Malesia. Al tempo stesso, gli Stati membri e la Commissione hanno convenuto sul fatto che l'UE dovrebbe dimostrarsi aperta a negoziati commerciali con tutti quei paesi che dovessero esprimere un interesse in merito.

28

In pratica, tutti i paesi che hanno dimostrato un certo interesse nei confronti del piano d'azione FLEGT sono infine diventati parte integrante di tale processo²³, tra cui alcuni paesi dell'Asia e dell'America latina per i quali la valutazione dell'impatto della Commissione aveva previsto che l'impatto di un eventuale VPA sarebbe stato minimo dato il volume limitato degli scambi con l'UE.

29

La Commissione non ha ripartito le risorse umane e finanziarie in base a una serie di criteri che avrebbero probabilmente permesso ottimi risultati. Per definire le priorità d'utilizzo delle risorse, non ha valutato contemporaneamente criteri come l'entità del disboscamento illegale, l'importanza del commercio con l'UE, l'impegno e le potenzialità dei paesi in questione e le loro esigenze di sviluppo.

30

Di conseguenza, gli aiuti finanziari e tecnici, già di per sé limitati, sono stati ripartiti tra un numero elevato di paesi²⁴, alcuni dei quali non erano paesi chiave nella lotta contro il disboscamento illegale o probabilmente erano quelli meno in grado di raggiungere il livello di governance necessario alla predisposizione, nel breve o medio termine, di un sistema di licenze (cfr. **riquadro 3**). Ciò ha dunque diluito l'entità degli aiuti e limitato l'impatto che si sarebbe potuto ottenere.

31

Nel corso della fase preparatoria ai negoziati per i VPA e durante i negoziati stessi, la Commissione e i governi dei paesi partner hanno individuato i requisiti fondamentali per il buon funzionamento dei sistemi di licenze nei paesi in questione. Le valutazioni hanno consistito in esami della politica forestale e dei quadri giuridici, in consultazioni con ministeri competenti e con altri soggetti interessati, nonché in un'analisi degli aspetti fondamentali dei VPA. I requisiti sono stati inclusi negli allegati ai VPA. Gli allegati comprendevano una lista di azioni previste²⁵ e di settori che necessitavano finanziamenti²⁶.

32

I VPA non descrivevano le modalità con cui ripartire le responsabilità relative ai finanziamenti tra il governo, la Commissione e altri donatori²⁷.

Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce gli obblighi degli operatori che commercializzano legno e prodotti da esso derivati (GU L 177 del 7.7.2012, pag. 16).

- 22 Verbale di una riunione *ad hoc* sul coordinamento dei donatori FLEGT del 26.2.2004.
- 23 Attualmente, sono 26 i paesi impegnati in vari livelli del processo per la conclusione di accordi di partenariato.
- 24 Come riportato nelle conclusioni della relazione dell'EFI sui progressi nell'ambito del FLEGT nel periodo 2003-2010, è attualmente difficile far fronte a tutte le richieste di sostegno per gli accordi VPA e alcuni Stati membri desiderano cooperare con i paesi vicini (Bielorussia, Russia e Ucraina) o con regioni vicine (Balceni occidentali) che, rispetto ai paesi in via di sviluppo tropicali, rappresentano una quota più rilevante dei loro scambi commerciali. Cfr. *FLEGT Action Plan Progress Report*, EFI (2011), pag. 36.
- 25 Ad esempio, l'organizzazione del mercato interno del legname o l'istituzione di un sistema di tracciabilità adeguato.
- 26 Ad esempio, il VPA tra l'UE e la Repubblica del Camerun include quanto segue: a) il rafforzamento delle capacità; b) la comunicazione; c) la promozione dei prodotti FLEGT sul mercato dell'Unione europea; d) il monitoraggio del mercato interno del legname; e) l'industrializzazione; f) il monitoraggio degli effetti dell'accordo; g) il monitoraggio partecipativo dell'attuazione del sistema di verifica della legalità (SVL); h) la modernizzazione del sistema di tracciabilità; i) il rafforzamento del sistema nazionale di controllo; j) il sistema di verifica della legalità; k) il sistema di rilascio di licenze FLEGT; l) l'attuazione dell'audit indipendente; m) le riforme del quadro giuridico; n) la ricerca di finanziamenti supplementari.
- 27 I VPA con i paesi ACP indicano soltanto la necessità di far ricorso a risorse provenienti dal FES e da altri possibili meccanismi. Il VPA con l'Indonesia indica la possibilità di reperire le risorse necessarie nell'ambito degli esercizi di programmazione dell'Unione europea.

33

I progetti attuati insieme ai governi dei paesi VPA rispondono alle esigenze specificate negli accordi, come ad esempio la messa a punto di sistemi di tracciabilità del legname, di sistemi di licenze e l'istituzione della funzione di un controllore indipendente. Tuttavia, le autorità nazionali non si sono realmente concentrate sull'obiettivo del rafforzamento dell'applicazione della normativa, poiché solo pochi progetti si sono focalizzati su tale questione cruciale. Le lacune nell'applicazione delle normative hanno un impatto significativo sull'entità delle attività legate al disboscamento illegale: infatti, se la probabilità di accertare e perseguire i reati contro l'ambiente è bassa, l'incentivo a svolgere attività illegali è di conseguenza elevato. I paesi VPA presentano notevoli esigenze in tale ambito, come dimostrato ad esempio dalle classifiche riportate nell'indice di percezione della corruzione pubblicato da *Transparency International* (cfr. **allegato IV**). Anche se è possibile osservare un'evoluzione positiva in alcuni paesi VPA, la maggior parte di questi resta tra i paesi con il tasso più alto di corruzione percepito.

34

Il sostegno al processo per la stipula dei VPA non è stato incluso in modo coerente nelle strategie di cooperazione allo sviluppo avviate con i paesi partner. Per cinque²⁸ dei 12²⁹ paesi VPA, la governance nel settore forestale rientrava nell'ambito di un settore cruciale dei documenti di strategia nazionale per il periodo di programmazione 2007-2013. Poiché la questione del disboscamento illegale include problematiche legate a più settori (come quello della governance, del commercio e dell'agricoltura), il FLEGT potrebbe essere affrontato nell'ambito di diversi settori cruciali in tutti i paesi VPA. Tuttavia la strategie di cooperazione allo sviluppo non prendono in considerazione una simile possibilità, né indicano la necessità di affrontare le questioni legate al FLEGT in settori cruciali pertinenti.

28 Camerun, Honduras, Malesia e Repubblica del Congo.

29 Gli auditor hanno esaminato 12 paesi che hanno firmato o che stanno attualmente negoziando VPA e che ricevono un sostegno nell'ambito del FLEGT.

Riquadro 3

La Liberia e la Repubblica centrafricana

La Liberia e la Repubblica centrafricana, entrambi paesi firmatari di un VPA, hanno ricevuto somme considerevoli di aiuti finanziari per la preparazione e l'attuazione dei loro VPA³⁰. Questi paesi esportano nell'UE un volume molto limitato di prodotti ricavati dal legname e si trovano ad affrontare molti problemi di governance che impediranno loro di mettere a punto un sistema funzionante di concessione di licenze. Al contrario, la Costa d'Avorio non ha ancora ricevuto alcuna assistenza finanziaria per preparare la firma di un VPA, nonostante esporti nell'UE un volume di prodotti silvicoli di gran lunga superiore a questi paesi³¹.

30 Le importazioni nell'UE di prodotti del legno provenienti dalla Liberia e dalla Repubblica centrafricana ammontavano in media rispettivamente a circa 5 e 18 milioni di euro all'anno, mentre l'aiuto finanziario complessivo a questi paesi era rispettivamente di 11,9 e di 6,8 milioni di euro.

31 Circa 166 milioni di euro in media all'anno.

Il sostegno dell'UE ai paesi produttori di legname non è stato sufficientemente efficace

35

La Corte ha verificato

- a) se le realizzazioni dei progetti sono state prodotte come previsto;
- b) se il progresso globale nella messa a punto di sistemi di licenze è stato soddisfacente, e
- c) se la Commissione ha monitorato correttamente il processo di attuazione del piano d'azione e se ha presentato una relazione pertinente.

I progetti principali esaminati hanno presentato alcuni problemi

36

I progetti volti a rafforzare le capacità delle autorità pubbliche non sono stati efficaci. Il FLEGT ha tuttavia rafforzato le capacità delle organizzazioni della società civile, aumentando così la trasparenza nel settore forestale. I progetti più rilevanti dal punto di vista finanziario in Camerun e in Indonesia non hanno prodotto i risultati attesi. Il fallimento del progetto in Camerun ha arrestato i progressi in corso, mentre l'esito negativo del progetto in Indonesia ha fatto sì che i fondi dell'UE venissero indirizzati verso altri settori.

37

Il progetto principale del processo VPA in Camerun, volto ad istituire un sistema di tracciabilità del legname³², ha avuto un esito negativo poiché il sistema sviluppato non è operativo, per cui le realizzazioni del progetto non verranno utilizzate concretamente. Il progetto è stato svolto tra il 2010 e il 2013 ed è costato 2,27 milioni di euro. Il fallimento è stato dovuto ad un insieme di fattori, come l'esecuzione di una valutazione dei bisogni inadeguata e la presenza di gravi lacune nella fase di attuazione del progetto. Un esempio di inadeguata valutazione dei bisogni è il coordinamento inefficace della Commissione con i soggetti interessati e, in particolare modo, con il ministero della Natura e delle foreste. Inoltre, la performance del contraente è stata inadeguata e la Commissione non ha adottato tempestivamente misure correttive. Il fallimento del sistema di tracciabilità del legname è uno dei fattori principali ad aver contribuito al ritardo nell'attuazione del VPA in Camerun. Nell'ambito di un altro progetto finanziato dalla *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit*, si sta lavorando attualmente alla messa a punto di un nuovo sistema.

32 Progetto: Sviluppo di un sistema di tracciabilità del legname in Camerun (*Mise en place d'un système de traçabilité du bois au Cameroun*).

38

Il risultato maggiore del processo FLEGT in Camerun è stato il coinvolgimento della società civile nella governance del settore forestale. Prima che venisse firmato il VPA, le organizzazioni della società civile non venivano riconosciute dal governo come partner legittimi aventi il diritto di esprimere le proprie preoccupazioni su questioni legate alla gestione delle risorse forestali. Sebbene le relazioni con i ministeri interessati rimangano spesso tese³³, le ONG locali e internazionali sono ormai considerate come parti in causa capaci di influenzare la politica forestale del paese a vari livelli. Tale evoluzione ha un impatto positivo sull'intero settore in termini di trasparenza e di rendiconto. Tuttavia, sebbene nel complesso i progetti abbiano rafforzato la posizione della società civile, due progetti sui quattro sottoposti ad audit e attuati dalle ONG non hanno prodotto le realizzazioni attese principalmente a causa di obiettivi troppo ambiziosi.

39

In Indonesia³⁴, il progetto FLEGT più rilevante dal punto di vista finanziario era finalizzato a migliorare l'applicazione delle normative e la governance nel settore forestale rafforzando la trasparenza e l'obbligo di rendiconto, a diminuire il commercio di legname di provenienza illegale tramite il coinvolgimento del settore commerciale ed industriale e a sostenere il coordinamento delle iniziative FLEGT. Tuttavia, la maggior parte dei risultati previsti non sono stati realizzati a causa di una concezione troppo ambiziosa e irrealistica dei progetti, di problemi durante l'attuazione e di uno scarso monitoraggio. Il progetto non ha prodotto alcuna realizzazione concreta, è stato abbandonato prima del tempo ed è stato necessario recuperare parte dei fondi del progetto. A seguito di un disaccordo con la Commissione sulla gestione del progetto, il governo indonesiano ha deciso di attuare il VPA senza ricevere un ulteriore sostegno diretto da parte della Commissione.

40

A differenza di quanto previsto per il periodo 2007-2013, il documento di strategia nazionale 2002-2006 della Commissione per l'Indonesia considerava la gestione delle risorse naturali, in particolare delle foreste, uno dei settori cruciali dell'assistenza allo sviluppo. Ad eccezione del progetto del 2004 per il sostegno al FLEGT in Indonesia, l'UE non ha programmato per quel periodo ulteriori aiuti allo sviluppo per il governo indonesiano nel settore forestale.

41

A partire dal 2004, l'assistenza dell'UE in Indonesia, pari a 10 milioni di euro per 11 progetti, è stata diretta esclusivamente alle ONG. Nel complesso, i progetti erano finalizzati a sostenere la partecipazione locale (della società civile o di altri attori non statali, tra cui il settore privato) in diversi ambiti del VPA (tra cui la riforma delle politiche settoriali), a migliorare la governance in materia forestale e ad attuare i sistemi di tracciabilità del legname e di monitoraggio indipendente. Anche se tale approccio riusciva a coinvolgere le organizzazioni interessate, l'entità delle sfide da affrontare rendeva necessario un approccio più coordinato. Una di queste sfide consisteva nell'assistere la moltitudine di piccole e medie imprese (PME) nel processo di preparazione al sistema di licenze FLEGT; un compito, questo, ben al di sopra delle capacità dei progetti della Commissione.

33 Ad esempio, il ministero della Natura e delle foreste non dà seguito alle relazioni sui casi di estrazione illegale preparati dalle comunità locali (Progetto: Osservazione esterna e comunitaria delle foreste nell'attuazione del VPA-FLEGT in Camerun — *Observation externe et communautaire des forêts dans la mise en œuvre de l'APV-FLEGT au Cameroun*).

34 Progetto di sostegno nel quadro del FLEGT CE-Indonesia

42

I quattro progetti delle ONG esaminati in Indonesia miravano a rafforzare il sistema di monitoraggio indipendente del paese, a sostenere le PMI e a migliorare la fasi di preparazione e di attuazione del VPA. Un progetto ha raggiunto i suoi obiettivi rispettando sia i tempi che il bilancio³⁵. Due progetti sono ancora in corso di attuazione ed è probabile che uno di questi produca i risultati previsti³⁶. L'altro progetto³⁷ ha incontrato maggiori ritardi e il suo campo d'azione è stato considerevolmente ridimensionato a causa di lacune nella concezione del progetto e della rinuncia di un socio cofinanziatore.

43

La Corte ha identificato i fattori che, più di tutti, hanno influito negativamente sulla realizzazione degli obiettivi dei progetti in questi due paesi; tali fattori sono stati inoltre messi in evidenza dai valutatori della Commissione nelle relazioni di MOR e nelle valutazioni dei progetti relativi al FLEGT in altri paesi VPA. Tali fattori sono: una valutazione insufficiente dei rischi e dei vincoli per i progetti, una concezione inadeguata, lacune nella gestione e nel monitoraggio nonché problemi di coordinamento tra i partner progettuali.

I progressi in merito alle acquisizioni delle licenze sono lenti

44

26 paesi sono attualmente impegnati nel processo di VPA. Nove di questi paesi stanno attualmente negoziando accordi di VPA, mentre sei, ossia l'Indonesia, il Camerun, il Ghana, la Repubblica del Congo, la Liberia e la Repubblica centrafricana, hanno già firmato accordi volontari di partenariato. Il grado di avanzamento verso l'acquisizione di licenze cambia considerevolmente da un paese all'altro a causa di una serie di

fattori, come le diverse capacità istituzionali e il diverso livello di impegno nel processo.

45

L'Indonesia, i cui negoziati per i VPA sono iniziati nel marzo 2007 e il cui accordo è entrato in vigore nel maggio 2014, ha compiuto considerevoli progressi nella risoluzione di questioni in sospeso e spera che, in un futuro prossimo, si possa procedere all'acquisizione di licenze FLEGT. L'Indonesia è inoltre già dotata di un sistema nazionale di verifica della legalità del legname e di concessione di licenze obbligatorio per tutte le esportazioni. In seguito alla valutazione congiunta condotta nel 2013 e nel 2014, l'Indonesia è ora impegnata a risolvere alcune questioni in sospeso. Sono due le sfide maggiori per l'Indonesia: 1) garantire il livello di governance adeguato ad un paese di tali dimensioni e così eterogeneo e 2) assicurarsi che le sue numerose PMI si conformino pienamente a tutti i requisiti normativi.

46

Nel 2004, il Camerun ha manifestato il proprio interesse a firmare un VPA con l'UE. Sebbene la normativa in ambito forestale sia ben sviluppata in Camerun, essa resta comunque molto complessa e la sua applicazione rimane difficile. I negoziati per il VPA sono durati quattro anni, dal 2006 al 2010. A causa del lungo processo di ratifica, l'accordo è infine entrato in vigore il 1° dicembre 2011. Secondo il programma indicato nell'accordo, si era stabilito di testare nel 2013 il progetto pilota del sistema di tracciabilità del legname e di rilasciare le licenze FLEGT nel 2015. Tuttavia, ci vorrà ancora molto prima che sia raggiunto l'obiettivo principale del VPA, ossia l'istituzione di un sistema di licenze FLEGT in materia di legname, soprattutto a causa dell'impossibilità di mettere a punto, nell'ambito del progetto, il sistema di tracciabilità del legname. Si dovranno dunque superare

35 Progetto: Rafforzamento delle organizzazioni della società civile e delle piccole e medie imprese nel settore del legname in vista della preparazione al VPA e all'attuazione dell'SVLK (*Strengthening civil society organisations and small and medium timber industries in VPA preparation and SVLK implementation*).

36 Progetto: Promozione dell'attuazione del sistema di verifica della legalità del legname (licenza FLEGT), quale passo fondamentale verso la sostenibilità della produzione e del consumo nell'industria di trasformazione del legno indonesiana (*Promoting the implementation of Timber Legality Assurance (FLEGT Licence) as a key step to sustainable production and consumption in Indonesia's wood-processing industry*).

37 Progetto: Rafforzamento del ruolo degli attori statali e non statali nel quadro della preparazione, negoziazione e/o attuazione del FLEGT-VPA (*Strengthening state and non-state actors in the preparation, negotiation and/or implementation of FLEGT-VPA*).

molti ostacoli prima dell'acquisizione del sistema di licenze FLEGT.

47

Il Ghana, primo paese ad avere firmato un VPA nel 2009, aveva inizialmente previsto di esportare i primi prodotti coperti da licenza FLEGT entro la fine del 2011. Sebbene il sistema di tracciabilità del legname sia già operativo, restano da testare le procedure di rilascio delle licenze. Attualmente, il paese mira a predisporre il sistema per il rilascio delle licenze entro la fine del 2015.

48

Nella Repubblica del Congo, che ha ratificato il VPA nel maggio 2010, si stanno elaborando una strategia nel settore forestale e nuove normative in tale ambito. Tuttavia, i progressi sono lenti a causa di una serie di fattori legati principalmente alla governance.

49

I negoziati tra la Liberia e l'UE sono iniziati nel marzo del 2009 e il VPA è stato firmato nel luglio del 2011. Nonostante ciò, il disboscamento illegale resta un grave problema insieme all'abuso dei permessi di sfruttamento privato (*Private Use Permits*)³⁸. Le lacune nelle capacità dei servizi di amministrazione delle foreste restano una sfida principale.

50

Il VPA con la Repubblica centrafricana è stato concluso nel novembre del 2011, ma la guerra civile ha ostacolato tutte le iniziative del governo. Molte aree del paese sfuggono al controllo dei servizi di amministrazione delle foreste, ostacolando il processo di attuazione del VPA.

51

Attualmente nove paesi stanno negoziando i VPA. Tra questi, la Malesia, grande produttore di legno tropicale, è stato il primo paese ad aver dato il via ai negoziati nel 2006. Tuttavia, gli intensi e lunghi negoziati avvenuti non hanno consentito di superare le difficoltà che ostacolano l'applicazione di un VPA in tutto il paese e in particolare nel Sarawak. In assenza di un VPA, la Malesia fa ampio uso dei sistemi di certificazione pubblici e privati.

52

Sebbene la Commissione sia riuscita a sottolineare l'importanza della questione del disboscamento illegale e a mantenere vivo l'interesse in tale ambito, i progressi nell'instaurare il sistema delle licenze sono sempre lenti. C'è il rischio che subentri un atteggiamento di stanchezza nei confronti del FLEGT, dovuto alla frustrazione per l'assenza di progressi; in tale contesto, i paesi potrebbero trovare mercati meno rigorosi per esportare i loro prodotti. Nella maggior parte dei paesi, le principali sfide per il processo di attuazione restano la mancanza di capacità istituzionali, la diffusione della corruzione e le lacune nell'attuazione delle normative.

38 See: <http://www.illegal-logging.info/regions/liberia>

Le procedure di monitoraggio e di segnalazione non sono state soddisfacenti

53

La Commissione non ha fornito periodicamente relazioni sui progressi del piano d'azione FLEGT. Sebbene, conformemente all'articolo 9 del regolamento FLEGT, fosse stato richiesto di presentare una relazione al Consiglio entro due anni dall'entrata in vigore del primo VPA, nessuna relazione è stata mai preparata. Sono disponibili relazioni su ciascun paese partner, contenenti informazioni sulle attività svolte nelle diverse aree del VPA; tuttavia, tali relazioni non misuravano né l'entità dei progressi attestati nell'attuazione dei VPA rispetto alle tappe fondamentali stabilite, né descrivevano i risultati, le difficoltà incontrate e la modalità con cui erano state affrontate.

54

La mancanza di un quadro di riferimento, con una banca dati affidabile (cfr. paragrafo 22) che faciliti la rendicontabilità, ha rappresentato un problema cruciale. Data l'assenza di obiettivi e di tappe fondamentali, è stato difficile valutare i progressi compiuti. Come osservato nella relazione del periodo 2003-2010 redatta dall'EFI sui progressi del piano d'azione FLEGT, il tutto è reso ancor più difficile dal fatto che il piano d'azione è più un processo politico che un programma di aiuti tradizionale³⁹.

55

Solo alla fine del 2014, la Commissione ha istituito un metodo standardizzato di monitoraggio dei progressi volto a misurare il raggiungimento delle fasi fondamentali nell'attuazione dei VPA. Fino ad ora si è trattato di un sistema a finalità gestionali interne della Commissione. Poiché il sistema è stato introdotto solo di recente, è prematuro esprimere opinioni sul suo funzionamento pratico.

56

Alla fine del 2014, la Commissione ha avviato una valutazione esterna del piano d'azione FLEGT e ha deciso di pubblicare una relazione per ottobre 2015. Questa valutazione, che arriverà 12 anni dopo la presentazione del piano d'azione, avrebbe dovuto essere svolta già da tempo date le molte difficoltà affrontate e i cambiamenti sostanziali avvenuti nell'arco di questo periodo, che avrebbero dovuto essere identificati e analizzati per valutare l'impatto avuto sull'esistente piano d'azione. Tra questi, ad esempio:

- a) il ruolo crescente delle principali economie asiatiche nel commercio del legname;
- b) il crescente impatto della riconversione illegale delle foreste ad altri scopi, come l'agricoltura;
- c) la possibilità di maggiori sinergie con il programma REDD+ per attenuare gli effetti del cambiamento climatico;
- d) il cambiamento dell'andamento delle esportazioni di legname verso l'UE;
- e) la possibilità di utilizzare maggiormente i sistemi di certificazione privati.

³⁹ FLEGT Action Plan Progress Report 2003-2010, EFI (2011); pag. 34.

Conclusioni e raccomandazioni

57

La Corte conclude che la Commissione non è riuscita a gestire in modo sufficientemente adeguato gli aiuti forniti nel quadro del piano d'azione FLEGT dell'UE.

58

Il sostegno del FLEGT non è stato concepito in modo sufficientemente adeguato e non è stato ben mirato:

- a) Il sostegno dell'UE al processo FLEGT si è basato su un'adeguata valutazione del problema del disboscamento illegale, dei fattori determinanti e delle possibili misure da attuare; la Commissione ha concepito il piano d'azione del FLEGT secondo un'ottica innovativa.
- b) Tuttavia, la Commissione non ha definito un piano di lavoro appropriato, con obiettivi chiari, tappe fondamentali e una dotazione specifica. Questi elementi, anche se difficili da preparare nella fase iniziale dell'iniziativa, avrebbero dovuto essere stabiliti nel corso dei primi anni.
- c) Il ritardo nell'adozione e la lentezza nell'attuazione dell'EUTR hanno rallentato il processo di preparazione dei paesi VPA alla ricezione di eventuali licenze FLEGT.
- d) Il vuoto creato dall'assenza di licenze FLEGT è stato colmato, in larga misura, dagli organismi privati di certificazione, i quali contribuiscono in modo significativo all'adempimento degli obblighi di dovuta diligenza previsti dall'EUTR. Tuttavia, la Commissione non ha esaminato sufficientemente le possibili sinergie tra il FLEGT e questi regimi privati.
- e) La Commissione non ha stabilito priorità chiare riguardo ai finanziamenti destinati al sostegno dei paesi produttori di legname.

Raccomandazione 1 Piano di lavoro

La Commissione dovrebbe stabilire un piano di lavoro per il periodo 2016-2020 riguardante le varie componenti del piano d'azione FLEGT, indicando in modo chiaro e specifico gli obiettivi, le priorità, le scadenze e il bilancio per il sostegno dell'UE ai paesi produttori di legname. Gli obiettivi dovrebbero tener conto delle capacità dei paesi e dei loro vincoli specifici.

Raccomandazione 2 Attuazione dell'EUTR

È assolutamente necessario che la Commissione insista su un'attuazione rigorosa in tutti gli Stati membri del regolamento sul legname.

Raccomandazione 3 Sistemi di certificazione privati

La Commissione dovrebbe stabilire in che misura si può utilizzare maggiormente il lavoro svolto da organismi di certificazione privati con una buona reputazione.

Raccomandazione 4 Assegnazione delle risorse

Le risorse dovrebbero essere assegnate laddove possono produrre un maggiore impatto nel contrastare il disboscamento illegale e il relativo commercio. Nei casi in cui è più difficile l'applicazione dei requisiti riguardanti i VPA, la Commissione dovrebbe proporre misure per sostenere la governance nel settore forestale senza che si sottoscriva necessariamente un VPA.

Conclusioni e raccomandazioni

59

Il sostegno dell'UE ai paesi produttori di legname non è stato sufficientemente efficace.

- a) Il sostegno dell'UE ha contribuito a rafforzare il potere della società civile e a sensibilizzare i paesi partner sulla questione del disboscamento illegale; tuttavia, i progetti finalizzati a rafforzare le capacità delle autorità pubbliche non hanno prodotto gli effetti attesi.
- b) Il sistema di licenze FLEGT, pilastro del piano d'azione, non è ancora operativo in nessun paese partner. Sono passati 12 anni dalla presentazione del piano d'azione; l'interesse nei confronti dei VPA è stato notevole, ma il sistema di concessione di licenze FLEGT non è ancora operativo e le diverse scadenze fissate per la conclusione degli accordi non sono state rispettate.
- c) La Commissione non ha monitorato, né comunicato in modo appropriato i progressi avvenuti nell'ambito del piano d'azione FLEGT. La valutazione, avviata alla fine del 2014, avrebbe dovuto essere svolta già da tempo.

Raccomandazione 5 Presentazione delle relazioni

La Commissione dovrebbe redigere una relazione ogni due anni sui progressi avvenuti nell'ambito del piano d'azione FLEGT. Tale relazione dovrebbe includere una valutazione dell'attuazione dei VPA, delle scadenze pianificate, delle difficoltà incontrate e delle misure prese o previste.

Raccomandazione 6 Valutazioni

La Commissione dovrebbe utilizzare la presente valutazione come un'opportunità per esaminare come modificare l'approccio attuale al fine di produrre risultati più tangibili.

La presente relazione è stata adottata dalla Sezione III, presieduta da Karel PINXTEN, Membro della Corte dei conti europea, a Lussemburgo, nella riunione dell'8 settembre 2015.

Per la Corte dei conti



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Presidente

Attuazione dei programmi riguardanti il FLEGT, la governance nel settore forestale e gli scambi commerciali a partire dal periodo 2003-2013

(in milioni di euro)

Regione/Paese	VPA			Modalità di gestione			Totale
	Firmato (anno)	Interesse ¹	Negoziazioni in corso ³	Attuazione da parte degli Stati membri	Gestione congiunta con organizzazioni internazionali	Altro (attuazione da parte di paesi partner, ONG, società pubbliche e private)	
Africa subsahariana							74,89
Più paesi ²						14,92	14,92
Camerun	2010					13,66	13,66
Liberia	2011			8,00		3,90	11,90
Ghana	2009					3,00	3,00
Burkina-Faso					7,80	0,20	8,00
Rep. del Congo	2010					7,56	7,56
Repubblica centrafricana	2011					6,80	6,80
Rep. dem. del Congo			X		3,00	2,18	5,18
Uganda						2,75	2,75
Madagascar						0,68	0,68
Gabon			X			0,20	0,20
Sudan						0,19	0,19
Malawi						0,05	0,05
America Latina							90,21
Più paesi ²						3,93	3,93
Honduras			X	20,40		21,73	42,13
Brasile					10,79	12,74	23,53
Nicaragua				2,00		6,06	8,06
Colombia		X				8,05	8,05
Perù		X				4,03	4,03
Guyana			X			0,45	0,45
Cile						0,04	0,04

(in milioni di euro)

Regione/Paese	VPA			Modalità di gestione			Totale
	Firmato (anno)	Interesse ¹	Negoziazioni in corso ³	Attuazione da parte degli Stati membri	Gestione congiunta con organizzazioni internazionali	Altro (attuazione da parte di paesi partner, ONG, società pubbliche e private)	
Asia e Pacifico							43,37
Più paesi ²					10,60	1,91	12,51
Indonesia	2011					21,95	21,95
Cina						3,84	3,84
Filippine		X				1,92	1,92
Afghanistan						1,88	1,88
Thailandia						0,61	0,61
Myanmar		X				0,45	0,45
Isole Salomone		X				0,18	0,18
Malesia			X				
Vietnam			X			0,03	0,03
Paesi del vicinato							25,04
Più paesi ²					15,00		15,00
Marocco						5,63	5,63
Kosovo				2,70		0,41	3,11
Montenegro						0,75	0,75
Libano						0,33	0,33
Albania						0,10	0,10
Georgia						0,09	0,09
Bielorussia						0,03	0,03
Due o più regioni							63,65
Più paesi ²					39,60	24,05	63,65
TOTALE				33,10	86,79	177,28	297,17

1 Altri sei paesi hanno espresso il loro interesse (Bolivia, Cambogia, Ecuador, Guatemala, Papua Nuova Guinea e Sierra Leone), ma non è stato ancora assunto alcun impegno finanziario.

2 I progetti multinazionali comprendono: (**per l'Asia e il Pacifico**) accordi con l'Istituto forestale europeo (EFI) per un totale di 10,6 milioni di euro (FLEGT Asia) e (**per la regione del Vicinato**) accordi con la Banca mondiale per un totale di 15 milioni di euro (FLEG). Nel caso di **progetti multinazionali che riguardano più di due regioni**, i programmi principali prevedono accordi per 12 milioni di euro con l'EFI e accordi per 20 milioni di euro con la FAO (FLEGT ACP: 10 milioni di euro e EU FAO FLEGT: 10 milioni di euro).

3 Negoziati in corso per altri tre paesi per i quali non è stato ancora assunto alcun impegno finanziario: Costa d'Avorio, Laos e Thailandia.

Fonte: Corte dei conti europea sulla base delle informazioni fornite dalla DG DEVCO.

Elenco dei progetti esaminati

Paese	Titolo del progetto	Contributo UE (euro)	Periodo di attuazione
Camerun	Istituzione delle funzioni di osservatore indipendente per il controllo forestale e per il monitoraggio delle infrazioni forestali in Camerun (<i>Mise en place d'un Observateur Indépendant au contrôle forestier et au suivi des infractions forestières au Cameroun</i>)	2 480 070	31.12.2009 - 30.12.2013
	Sviluppo di un sistema di tracciabilità del legname in Camerun (<i>Mise en place d'un système de traçabilité du bois au Cameroun</i>)	2 496 763	15.2.2010 - 14.12.2012
	Istituzione di un sistema di Audit indipendente per il sistema FLEGT in Camerun (<i>Mise en place d'un Audit Indépendant du Système FLEGT au Cameroun</i>)	1 164 600	4.5.2012 - 3.5.2014
	Promozione della produzione e dell'esportazione legali di legname proveniente dalle foreste comunitarie (<i>Promotion de la production et de l'exportation légales des bois issus des forêts communautaires</i>)	987 139	1.2.2011 - 31.1.2012
	Osservazione esterna e comunitaria delle foreste nell'attuazione dell'APV-FLEGT in Camerun (<i>Observation externe et communautaire des forêts dans la mise en œuvre de l'APV-FLEGT au Cameroun</i>)	113 836	19.1.2012 - 18.7.2013
Indonesia	Progetto di sostegno nel quadro del FLEGT CE-Indonesia (<i>EC-Indonesia FLEGT Support Project</i>)	11 276 872	1.3.2006 - 28.11.2011
	Pianificazione territoriale collaborativa e assetto istituzionale sostenibile per il rafforzamento dei diritti di proprietà fondiaria, forestali e comunitari in Indonesia (<i>Collaborative land use planning and sustainable institutional arrangement for strengthening land tenure, forest and community rights in Indonesia</i>)	1 796 619	1.3.2010 - 28.2.2014
	Rafforzamento del ruolo degli attori statali e non statali nel quadro della preparazione, negoziazione e/o attuazione del FLEGT-VPA (<i>Strengthening state and non-state actors in the preparation, negotiation and/or implementation of FLEGT-VPA</i>)	1 189 228	10.1.2011 - 31.12.2015
	Rafforzamento della rete di monitoraggio indipendente delle foreste dell'Indonesia al fine di garantire l'istituzione di un sistema credibile di verifica della legalità del legname e l'attuazione efficace dell'AVP (<i>Strengthening Indonesia's Independent Forestry Monitoring Network to ensure a credible timber legality verification system and effective VPA implementation</i>)	188 946	1.5.2011 - 30.4.2013
	Promozione dell'attuazione di un sistema di verifica della legalità del legname (licenza FLEGT), quale passo fondamentale verso la produzione e il consumo sostenibili nell'industria di trasformazione del legno in Indonesia (<i>Promoting the implementation of timber legality assurance (FLEGT licence) as a key step to sustainable production and consumption in Indonesia's wood-processing industry</i>)	1 091 463	30.1.2013 - 28.2.2014

Elenco delle valutazioni dei progetti e delle relazioni di MOR esaminate

Valutazioni

	Titolo del progetto	Contributo UE (euro)	Paese	Data e tipo della valutazione	Principali conclusioni della relazione
1	Programma di sostegno regionale per il piano d'azione EU-FLEGT in Asia (<i>Regional Support Programme for the EU FLEGT Action Plan in Asia</i>)	5 800 000	Sede centrale	dicembre 2010 intermedia	<ul style="list-style-type: none"> ○ Lacune nella concezione del progetto: obiettivi, attività del progetto, risultati previsti e tappe fondamentali poco specifici ○ Assenza di un sistema chiaro di monitoraggio della performance con una conseguente riduzione dell'efficacia e scarsa rendicontabilità
2	Verifor – opzioni istituzionali per verificare la legalità nel settore forestale (<i>VERIFOR – Institutional Options for Verifying Legality in the Forest Sector</i>)	1 902 171		novembre 2009 finale	<ul style="list-style-type: none"> ○ Scarsa flessibilità nell'adattare il quadro logico del progetto alle dinamiche di alcune regioni dell'Asia e dell'Africa, con una conseguente diminuzione dell'efficacia del progetto
3	Piano d'azione sul commercio di legname – progetto del Fondo delle foreste tropicali (<i>Timber Trade Action Plan (TTAP) – a TFT (Tropical Forest Fund) project</i>)	3 389 796		maggio 2012 finale per la prima fase e intermedia per la seconda fase	<ul style="list-style-type: none"> ○ Performance complessiva del progetto molto positiva
4	Garanzia di partecipazione alle decisioni: aiutare le coalizioni delle ONG a partecipare ai processi del VPA nel quadro del FLEGT con l'intento di migliorare la governance in materia forestale e di rafforzare i diritti delle popolazioni locali ed indigene (<i>Ensuring a seat at the table: supporting NGO coalitions to participate in FLEGT VPA processes with the aim of improving forest governance and strengthening local and indigenous peoples' rights</i>)	960 000		giugno 2012 finale	<ul style="list-style-type: none"> ○ Performance complessiva del progetto molto positiva
5	Gruppo di apprendimento sulla governance delle foreste – permettere un utilizzo pratico, corretto e sostenibile delle foreste (<i>Forest Governance Learning Group (FGLG) – enabling practical, just and sustainable forest use</i>)	1 866 365		gennaio 2014 finale	<ul style="list-style-type: none"> ○ Valutazione sistematica delle necessità insufficiente e quadro logico del progetto poco specifico, sprovvisto di indicatori nazionali opportunamente definiti. ○ Numero insufficiente di azioni sostenute dal progetto per il raggiungimento del livello previsto di miglioramento della governance

	Titolo del progetto	Contributo UE (euro)	Paese	Data e tipo della valutazione	Principali conclusioni della relazione
6	Sviluppo di un sistema di tracciabilità del legname in Camerun (<i>Mise en place d'un système de traçabilité du bois au Cameroun</i>)	2 496 763	Camerun	maggio 2013 finale	<ul style="list-style-type: none"> ○ Lacune nella concezione del progetto: scarsa considerazione dei rischi e dei vincoli del paese ○ Coordinamento insufficiente tra i soggetti interessati ○ Monitoraggio e gestione del progetto inefficaci ○ Le realizzazioni non sono state prodotte come previsto
7	Promozione della produzione e dell'esportazione legali di legname proveniente dalle foreste comunitarie (<i>Promotion de la production et de l'exportation légales des bois issus des forêts communautaires</i>)	987 139		dicembre 2012 intermedia	<ul style="list-style-type: none"> ○ Valutazione e anticipazione dei vincoli insufficienti ○ Concezione del progetto non sufficientemente realistica
8	Rafforzamento della governance delle foreste in Africa – tramite riunioni nazionali ad alto livello sul «disboscamento illegale» e sensibilizzazione e formazione sull'argomento a livello intermedio (<i>Strengthening African Forest Governance – through high-level national 'illegal logging' meetings and mid-level awareness raising and training</i>)	1 890 608		maggio 2013 intermedia	<ul style="list-style-type: none"> ○ Assenza di un quadro logico appropriato con indicatori verificabili oggettivamente ○ Lacune nel monitoraggio del progetto: riunioni sporadiche del comitato direttivo ○ Problemi di coordinamento con conseguente assenza di collegamenti tra le varie realizzazioni del progetto
9	Progetto di sostegno nel quadro del FLEGT CE-Indonesia (<i>EC-Indonesia FLEGT Support Project</i>)	11 276 872	Indonesia	settembre 2010 finale	<ul style="list-style-type: none"> ○ Concezione del progetto inappropriata e irrealistica ○ Monitoraggio e supervisione del progetto inefficaci ○ La maggior parte delle realizzazioni non sono state prodotte come previsto
10	Osservazione indipendente dell'applicazione delle leggi forestali e della governance (OI-FLEGT) a sostegno degli APV FLEGT nel bacino del Congo (<i>Observation Indépendante de l'application de la Loi Forestière et de la Gouvernance (OI-FLEG) en appui aux APV FLEGT dans le Bassin du Congo</i>)	1 598 497	Repubblica del Congo	marzo 2012 intermedia	<ul style="list-style-type: none"> ○ Presenza di alcune debolezze nel quadro logico, soprattutto nella definizione di indicatori verificabili oggettivamente ○ Lacune nel monitoraggio del progetto: riunioni sporadiche del comitato direttivo

Relazioni di MOR

	Titolo del progetto	Contributo dell'UE al programma (euro)	Paese	Data del MOR	Principali conclusioni della relazione
11	Programma riguardante le popolazioni dipendenti dalle foreste – Forte partecipazione alle decisioni: partecipazione efficace delle comunità che dipendono dai prodotti silvicoli e delle organizzazioni della società civile al FLEGT (<i>Forest Peoples Programme: A Strong Seat at the Table: Effective Participation of Forest-Dependent Communities and Civil Society Organisations in FLEGT</i>)	778 271	Camerun	marzo 2013	<ul style="list-style-type: none"> Elaborazione inappropriata del quadro logico, con conseguente difficoltà nella valutazione delle realizzazioni prodotte Assenza di una partecipazione adeguata dei partner nella concezione del progetto Limiti nel coordinamento con altri progetti FLEGT e con gli attori nazionali Impegno limitato in materia di monitoraggio
12	Promozione della produzione e dell'esportazione legali di legname proveniente dalle foreste comunitarie (<i>Promotion de la production et de l'exportation légales des bois issus des forêts communautaires</i>)	987 139		marzo 2013	<ul style="list-style-type: none"> Lacune nel quadro logico e obiettivi e indicatori insufficientemente specifici Analisi del rischio insufficiente Lacune nel monitoraggio delle attività Ritardi nell'attuazione Strategia di uscita poco flessibile/attuabile
13	Rafforzamento della governance delle foreste in Africa – tramite riunioni nazionali ad alto livello sul «disboscamento illegale» e sensibilizzazione e formazione sull'argomento a livello intermedio (<i>Strengthening African Forest Governance – through high-level national 'Illegal logging' meetings and mid-level awareness raising and training</i>)	1 890 608		giugno 2013	<ul style="list-style-type: none"> Debolezze nel quadro logico e lacune nella concezione di obiettivi, realizzazioni e indicatori Scarso coordinamento tra i soggetti interessati Qualità mediocre delle realizzazioni e dubbia sostenibilità
14	Sviluppo delle capacità nel bacino del Congo e attuazione del monitoraggio indipendente dell'applicazione delle normative nel settore forestale e della governance (OI-FLEGT) nella Repubblica del Congo (<i>Capacity building in the Congo Basin and implementation of Independent Monitoring of Forest Law Enforcement and Governance (IM-FLEG) in the Republic of Congo</i>)	1 636 366	Repubblica del Congo	aprile 2009	<ul style="list-style-type: none"> Indicatori non sempre quantificabili Progetto dipendente da fondi esterni e non generatore di entrate Improbabile sopravvivenza della struttura istituzionale in mancanza di un intervento esterno
15	Osservazione indipendente dell'applicazione delle leggi forestali e della governance (OI-FLEGT) a sostegno degli AVP FLEGT nel bacino del Congo (<i>Observation Indépendante de l'application de la Loi Forestière et de la Gouvernance (OI-FLEG) en appui aux APV FLEGT dans le Bassin du Congo</i>)	1 438 647		dicembre 2012	<ul style="list-style-type: none"> Indicatori non specifici e difficili da misurare Non si è tenuta alcuna riunione del comitato direttivo, nonostante fosse stata prevista La sostenibilità dipende dai continui finanziamenti dei donatori
16	Divulgazione dell'AVP/FLEGT per l'appropriazione e la partecipazione delle popolazioni locali e delle popolazioni autoctone per la sua attuazione (<i>Vulgarisation de l'APV/FLEGT pour une appropriation et participation des populations locales dont les populations autochtones dans sa mise en œuvre</i>)	180 000		dicembre 2012	<ul style="list-style-type: none"> Debolezza del quadro logico, alcuni indicatori non misurabili Coinvolgimento inadeguato dei soggetti interessati nella concezione del progetto Non si è tenuta alcuna riunione del comitato direttivo, nonostante fosse stata prevista Problemi di sostenibilità: il processo VPA è ancora in corso, il livello di formazione tecnica dei partner e di altri soggetti interessati non è sufficiente

	Titolo del progetto	Contributo dell'UE al programma (euro)	Paese	Data del MOR	Principali conclusioni della relazione
17	Iniziativa a favore della buona governance in materia di diritti e di obbligo di rendiconto nell'ambito della gestione delle foreste (<i>Governance Initiative for Rights & Accountability in Forest Management, GIRAF</i>)	865 767	Ghana	luglio 2011	<ul style="list-style-type: none"> ○ Debolezza del quadro logico ○ Rischi e presupposti definiti in modo vago ○ Coordinamento debole tra i partner ○ Mancanza di sostegno dell'ambiente politico ○ Attuazione inefficace di alcune attività ○ Nella concezione del progetto, la sostenibilità non è indicata come elemento fondamentale
18	Sostegno all'integrazione dei mercati interni di legname legali e legittimi negli Accordi volontari di partenariato (<i>Supporting the integration of legal and legitimate domestic timber markets into Voluntary Partnership Agreements</i>)	1 999 265		giugno 2013	<ul style="list-style-type: none"> ○ Indicatori non sempre misurabili, difficoltà nel monitoraggio e nella misurazione dei risultati
19	Sperimentare nuove modalità per proteggere la foresta tropicale: dal disboscamento illegale alla buona governance (<i>Pioneering a new way to conserve rainforest: from illegal logging to good governance</i>)	2 560 516	Indonesia	novembre 2011	<ul style="list-style-type: none"> ○ Indicatori determinati in modo non sufficientemente adeguato ○ Gli attuatori del progetto hanno sottovalutato la complessità e il numero degli attori coinvolti ○ Debole integrazione nelle strutture istituzionali locali
20	Miglioramento della governance delle risorse forestali e riduzione del disboscamento illegale e del commercio ad esso legato tramite la piena partecipazione della società civile nel Sud-Est asiatico (<i>Improving governance of forest resources and reducing illegal logging and associated trade with full civil society participation in SE Asia</i>)	1 645 901		settembre 2007	<ul style="list-style-type: none"> ○ Gli indicatori dovrebbero essere più realistici
21	Pianificazione territoriale collaborativa e assetto istituzionale sostenibile per il rafforzamento dei diritti di proprietà fondiaria, forestali e comunitari in Indonesia (<i>Collaborative land use planning and sustainable institutional arrangement for strengthening land tenure, forest and community rights in Indonesia</i>)	1 796 619		novembre 2012	<ul style="list-style-type: none"> ○ Indicatori non sufficientemente dettagliati ○ Lacune nelle relazioni sui progressi ○ Mancanza di valide strategie di uscita
22	Rafforzamento del ruolo degli attori statali e non statali nel quadro della preparazione, negoziazione e/o attuazione del FLEGT-VPA (<i>Strengthening state and non-state actors in the preparation, negotiation and/or implementation of FLEGT-VPA</i>)	1 189 228		dicembre 2013	<ul style="list-style-type: none"> ○ indicatori inadeguati ○ Coordinamento insufficiente: riunioni sporadiche del comitato direttivo, collaborazione limitata tra i partner ○ Ritardi nell'attuazione

	Titolo del progetto	Contributo dell'UE al programma (euro)	Paese	Data del MOR	Principali conclusioni della relazione
23	Rafforzamento della gestione delle foreste in Liberia nella fase post-bellica (<i>Strengthening Forest Management in Post-Conflict Liberia</i>)	1 616 448	Liberia	giugno 2012	<ul style="list-style-type: none"> ○ Quadro logico poco chiaro e concreto ○ Strumenti di monitoraggio e di valutazione insufficienti nella concezione del progetto ○ Molti beneficiari non sono coinvolti nella concezione del progetto ○ Problemi di comunicazione tra la delegazione dell'Unione e il partner esecutivo ○ Assenza di strategie di sostenibilità
24	Monitoraggio indipendente ad opera della società civile dell'applicazione delle normative nel settore forestale e della governance in Liberia (<i>Civil Society Independent Monitoring of Forest Law Enforcement and Governance (CSIMFLEG) in Liberia</i>)	150 000		maggio 2013	<ul style="list-style-type: none"> ○ Debolezze nel quadro logico: indicatori definiti in modo inadeguato, tempistica irrealistica ○ Coinvolgimento mancato dei beneficiari poveri e del settore privato nella concezione del progetto ○ Carente monitoraggio, esclusione di parte dei soggetti interessati dal comitato direttivo del progetto ○ Nessuna strategia di ritiro inclusa nel piano di lavoro ○ Debolezza del quadro di riferimento della politica
25	Miglioramento della governance forestale tramite il monitoraggio della società civile (<i>Improving forest governance through civil society monitoring</i>)	129 852		maggio 2013	<ul style="list-style-type: none"> ○ Assenza di chiarezza nel quadro logico, assenza di indicatori SMART ○ Coinvolgimento inesistente delle popolazioni rurali povere e del settore privato nella concezione del progetto ○ Ritardi gravi per molte realizzazioni, alcune delle quali inesistenti ○ Problemi di comunicazione tra la delegazione dell'Unione e il partner esecutivo ○ Mancanza di una strategia di uscita

Transparency International — Indice di percezione della corruzione 2007-2013

Paese	2007		2008		2009		2010		2011		2012		2013	
	CPI													
	Pun- teggio CPI	Clas- sifica CPI												
Camerun	2,4	138	2,3	141	2,2	146	2,2	146	2,5	134	2,6	144	2,5	144
Liberia	2,1	150	2,4	138	3,1	97	3,3	87	3,2	91	4,1	75	3,8	83
Ghana	3,7	69	3,9	67	3,9	69	4,1	62	3,9	69	4,5	64	4,6	63
Repubblica del Congo	2,1	150	1,9	158	1,9	162	2,1	154	2,2	154	2,6	144	2,2	154
Repubblica centrafricana	2,0	162	2,0	151	2,0	158	2,1	154	2,2	154	2,6	144	2,5	144
Repubblica demo- cratica del Congo	1,9	168	1,7	171	1,9	162	2,0	164	2	168	2,1	160	2,2	154
Gabon	3,3	84	3,1	96	2,9	106	2,8	110	3	100	3,5	102	3,4	106
Honduras	2,5	131	2,6	126	2,5	130	2,4	134	2,6	129	2,8	133	2,6	140
Guyana	2,6	123	2,6	126	2,6	126	2,7	116	2,5	134	2,8	133	2,7	136
Indonesia	2,3	143	2,6	126	2,8	111	2,8	110	3	100	3,2	118	3,2	114
Malesia	5,1	43	5,1	47	4,5	56	4,4	56	4,3	60	4,9	54	5,0	50
Vietnam	2,6	123	2,7	121	2,7	120	2,7	116	2,9	112	3,1	123	3,1	116

L'indice di percezione della corruzione (CPI) misura la percezione dei livelli di corruzione del settore pubblico su una scala da 0 (massima corruzione) a 10 (assenza di corruzione). La classifica del 2013 riportava una valutazione di 177 paesi.

Sintesi

I Il ruolo guida dell'UE negli sforzi globali per contrastare il disboscamento illegale è ampiamente riconosciuto. L'UE e i 28 Stati membri hanno lavorato con più di 40 paesi produttori e diversi paesi consumatori in tutto il mondo per attuare le misure relative al FLEGT.

II Occorre sottolineare che la comunicazione FLEGT rispondeva a un forte appello da parte della Commissione, degli Stati membri e dei paesi produttori ad agire congiuntamente. Il piano d'azione FLEGT costituisce un quadro politico che ha avuto successo nel mobilitare l'attenzione politica rispetto al disboscamento illegale, misure politiche e normative e un sostegno alla governance da parte dell'UE, degli Stati membri e di diversi paesi partner. È importante tenere in considerazione il fatto che il FLEGT non è un programma di cooperazione finanziato con un meccanismo di finanziamento ad hoc.

Il piano d'azione FLEGT «definisce un processo e una serie di misure» tra diverse componenti e si affida principalmente a misure politiche e normative, integrate dal tradizionale sostegno nel campo della cooperazione allo sviluppo per raggiungere i suoi obiettivi.

III La Commissione non condivide la conclusione della Corte secondo cui il sostegno fornito nell'ambito del piano d'azione FLEGT dell'UE ai paesi produttori di legname non è stato gestito in modo sufficientemente adeguato. La Commissione si è impegnata nel gestire al meglio il sostegno del FLEGT ai paesi produttori, tenendo in considerazione le sfide relative alla lotta globale al disboscamento illegale, la complessità della promozione della buona governance delle foreste e dell'applicazione delle normative in diversi paesi in via di sviluppo, nonché la natura innovativa del FLEGT. La Commissione continuerà ad adoperarsi per migliorare l'efficienza, l'efficacia e l'economia. Farà tesoro della relazione speciale della Corte nonché della valutazione del piano d'azione FLEGT in corso, che ha potuto esaminare una vasta gamma di programmi, progetti e misure. La Commissione sottolinea anche che il

FLEGT è un'iniziativa congiunta della Commissione, degli Stati membri e dei paesi partner. Questo aspetto va tenuto in considerazione, tra le altre cose, al momento di valutare l'assegnazione delle risorse. Non ci si deve aspettare che le risorse della sola Commissione coprano tutte le questioni relative alla governance e all'applicazione delle normative nel settore forestale.

IV La Commissione non concorda con una parte dell'osservazione della Corte.

La natura innovativa del piano d'azione FLEGT, la varietà delle misure politiche, normative e di cooperazione allo sviluppo nonché la molteplicità degli attori e dei partner sono aspetti difficili da inquadrare in un unico piano d'azione con obiettivi e scadenze chiari e una dotazione specifica. Ciononostante, molte misure del FLEGT come i VPA o i progetti hanno un loro piano d'azione dettagliato.

L'assistenza è stata garantita conformemente a criteri chiari anche se, in assenza di una dotazione specifica e di uno strumento finanziario unificato, non è stato possibile utilizzare un unico insieme di criteri per tutti gli interventi.

La Commissione non condivide l'opinione della Corte secondo cui l'adozione dell'EUTR è stata tardiva. L'EUTR non è stato menzionato nel piano d'azione, che si riferisce solamente alla valutazione della «fattibilità di provvedimenti legislativi destinati al controllo delle importazioni nell'UE di legname tagliato illegalmente». Il regolamento è stato proposto solo dopo un esauriente esercizio in cui sono stati esaminati i mezzi per affrontare il disboscamento illegale utilizzando la legislazione esistente. La legislazione è stata adottata ed è entrata in vigore il 20 ottobre 2010, diventando applicabile nel marzo 2013. Al momento dell'entrata in vigore dell'EUTR la Commissione ha provveduto ad assicurare la piena attuazione della legislazione.

V

La Commissione desidera richiamare l'attenzione sui seguenti aspetti. In primo luogo, lo sviluppo di un sistema operativo di verifica della legalità e di concessione delle licenze richiede molto più che progetti efficaci. In secondo luogo, sebbene siano passati 12 anni dall'adozione del piano d'azione FLEGT, il periodo trascorso dalla conclusione dei 6 VPA in fase di attuazione varia tra 1,5 e 4,5 anni — un lasso di tempo relativamente breve per attuare gli ambiziosi sistemi e le riforme della governance che implica il VPA, in particolare se si considera il difficile contesto della governance di molti dei nostri paesi partner. Come riconosciuto nel punto 45 della relazione della Corte, in Indonesia e in Ghana sono stati creati sistemi di licenze poi diffusi in tutto il paese. Entrambi i sistemi sono stati sottoposti a una valutazione e sono in fase di miglioramento sulla base delle risultanze e delle raccomandazioni che ne sono scaturite. I VPA fissano standard elevati per i sistemi di verifica della legalità, che devono essere rispettati prima che possa iniziare il rilascio delle licenze FLEGT.

Introduzione

02

In molti casi, il settore forestale è governato da un insieme di norme e regolamenti complesso e diversificato, spesso con contraddizioni e lacune interne, che contribuiscono all'incertezza giuridica per l'industria forestale e per le popolazioni che dipendono dalle risorse forestali. Definire il concetto di legale o illegale richiede una profonda revisione della legislazione esistente.

04

L'elaborazione e lo sviluppo di due regolamenti (il regolamento FLEGT e quello EUTR) e di accordi commerciali (i VPA) rappresentano risultati importanti che meritano di essere riconosciuti. Hanno assorbito molto tempo e risorse della Commissione tra il 2004 e il 2010.

Riquadro 1

Il piano d'azione non includeva il regolamento UE sul legname, ma solo un impegno ad analizzare le opzioni e la fattibilità della legislazione per controllare le importazioni di legname illegale nell'UE.

Riquadro 2

Il riquadro 2 rispecchia le prime riflessioni dell'UE e degli Stati membri sui VPA; questo concetto è stato oggetto di intense discussioni tra la Commissione e gli Stati membri nel 2004-2005 e si è evoluto in maniera significativa, portando all'adozione delle direttive del Consiglio relative ai negoziati per i VPA alla fine del 2005.

Ciascun VPA è stato sviluppato ulteriormente tramite i negoziati con i paesi partner, in modo da riflettere il particolare contesto e le aspirazioni del paese.

Mentre il VPA con l'Indonesia è sostanzialmente simile a quello descritto nel piano d'azione, gli altri paesi firmatari di un VPA hanno optato per un modello che si basa in larga parte sulla verifica della legalità da parte dell'amministrazione pubblica, piuttosto che da parte di organismi indipendenti accreditati dallo Stato.

06

Poiché il FLEGT è un'iniziativa congiunta della Commissione e degli Stati membri, il sostegno della Commissione non dovrebbe essere valutato separatamente rispetto a quello degli Stati membri dell'UE. Il coordinamento del sostegno della Commissione e degli Stati membri è stato assicurato dal gruppo FLEGT *ad hoc* e, a livello nazionale, dai comitati di attuazione congiunti e dalle delegazioni dell'UE.

08

È importante rispecchiare la diversità degli attori coinvolti nell'attuazione del FLEGT. Le attività relative al FLEGT vengono attuate dalla Commissione, dagli Stati membri e dai paesi partner.

Gli Stati membri, attraverso le rispettive autorità competenti, svolgono un ruolo centrale nell'attuazione dei regolamenti EUTR e FLEGT nelle politiche relative agli appalti pubblici, nelle politiche sul finanziamento e gli investimenti nonché nel sostegno ai paesi produttori.

È altresì necessario riconoscere che le attività relative al FLEGT vengono attuate anche dai paesi produttori, dal settore privato e dalla società civile.

Osservazioni

17

La Commissione ha attuato l'opzione bilaterale ma anche l'opzione «proibizionista», che ha portato all'adozione del regolamento dell'UE sul legname. La Commissione si è inoltre costantemente impegnata con i partner internazionali al fine di promuovere risposte multilaterali al problema del disboscamento illegale.

19

La Commissione riconosce che il piano d'azione FLEGT costituisce un quadro politico che definisce un approccio generale e obiettivi generici e stabilisce un insieme di misure politiche e normative possibili e altre azioni da parte dell'UE, degli Stati membri e di vari soggetti interessati. È stato concepito come risposta dell'UE al «programma d'azione» sulle foreste e il disboscamento illegale adottato dal G8 nel 1998.

20

La Commissione riconosce la necessità di sviluppare obiettivi più specifici, tappe fondamentali e una tabella di marcia comune, nonché la necessità di monitorare in maniera più sistematica l'attuazione del piano d'azione FLEGT. Le raccomandazioni della valutazione in corso risulteranno certamente utili a tal fine. Tuttavia, l'assenza di un piano più specifico rispecchia la difficoltà nello stabilire obiettivi e traguardi specifici e un calendario strategico che combini un'ampia gamma di misure politiche, normative e finanziarie/di assistenza tecnica da parte di un ampio numero di paesi e attori. La Commissione sottolinea che sono stati sviluppati piani di attuazione dettagliati per vari elementi del piano d'azione, come ad esempio per tutti i VPA e tutti i progetti e gli strumenti per sostenere i paesi produttori.

21

Spesso i piani d'azione della Commissione non definiscono le dotazioni finanziarie (ad esempio il piano d'azione europeo per l'eGovernment e il piano d'azione per i diritti umani e la democrazia).

Per quanto riguarda la cooperazione allo sviluppo, la Commissione ha attuato quanto previsto nell'ambito della sezione 4.1 del piano d'azione: non era previsto un bilancio consolidato e la Commissione ha cercato di integrare il FLEGT in vari strumenti geografici e tematici. La Commissione sta sviluppando una «iniziativa FLEGT» nell'ambito del DCI relativo ai beni pubblici e alle sfide globali (GPGC) con l'intento di rafforzare la coerenza, la complementarità e il coordinamento di vari progetti dell'UE a sostegno dei paesi produttori.

22

È stato difficile individuare tutti i progetti forestali o FLEGT dal momento che le azioni FLEGT dell'UE sono finanziate mediante numerosi strumenti e sono spesso integrate in programmi che coprono settori diversi dalle foreste (ad esempio scambi commerciali, consumo e produzione sostenibili ecc.). Ciò significa che non esiste una «etichetta» FLEGT unica che permetta una ricerca semplice nel sistema di informazione della Commissione. Ciononostante, la Commissione ha provato a sviluppare una banca dati contenente i progetti relativi alle foreste finanziati dall'UE nel periodo 2000-2012. Quest'ultima è stata condivisa con la Corte, previa segnalazione che si trattava di un lavoro ancora in corso che doveva essere perfezionato. La Commissione ha aggiornato la banca dati per integrare i contratti sottoscritti dopo il 2012. Nel quadro della valutazione del piano d'azione FLEGT in corso, è stato avviato un nuovo esercizio per inserire tutti i progetti FLEGT finanziati dalla Commissione e dagli Stati membri.

23

La Russia e la Cina esportano quantità significative di prodotti derivati dal legno verso l'UE e hanno deciso di non sottoscrivere un VPA con l'Unione europea. L'UE ha quindi optato per l'istituzione di dialoghi bilaterali sul disboscamento illegale con questi paesi.

India, Corea e Giappone rappresentano importanti mercati di consumo e la Commissione ha avviato con loro un dialogo bilaterale in materia di ambiente che include il commercio del legname.

La Commissione non condivide il punto di vista secondo cui le discussioni bilaterali con i principali paesi produttori, di lavorazione e/o di commercializzazione hanno finora portato, nel complesso, a risultati limitati. Viene generalmente riconosciuto che il piano d'azione FLEGT dell'UE ha indotto altri importanti paesi ad adottare misure a livello della domanda (in Australia la legge che vieta il disboscamento illegale, ossia l'«Australian Illegal Logging Prohibition Act»; negli Stati Uniti il «Lacey act» rivisto; la legislazione svizzera; il Giappone).

24

Il piano d'azione includeva un impegno a «riesaminare le possibilità di ulteriori provvedimenti, inclusa la valutazione del loro impatto, e se del caso, in assenza di progressi a livello multilaterale, valutare anche la fattibilità di provvedimenti legislativi destinati al controllo delle importazioni di legname prodotto illegalmente». La Commissione ha dovuto valutare il valore aggiunto e l'impatto potenziale di queste possibilità nonché garantire a ogni successivo regolamento un sostegno sufficiente da parte dei soggetti interessati. All'avvio del piano d'azione, l'unica richiesta di elaborazione di ulteriori normative proveniva dalle ONG. Il settore privato si è concentrato su misure volontarie come la certificazione, il codice di condotta ecc. Solo quando queste misure si sono dimostrate insufficienti il settore privato ha iniziato a sostenere e successivamente a sollecitare l'elaborazione di ulteriori normative (cfr. la petizione del 2006 del settore privato alla Commissione). Quindi, come dichiarato al punto 24, solo nel 2007 la Commissione ha ritenuto che il sostegno fosse sufficiente per avviare lo studio.

25

L'adozione dell'EUTR ha trasmesso un chiaro segnale circa il forte impegno dell'UE ad aggiornare l'arsenale di misure già in atto e ad affrontare il disboscamento illegale «in casa». La Commissione aveva avviato i preparativi per una proposta legislativa già nel 2007 presentandola poi effettivamente nel 2008. L'imposizione di nuovi obblighi relativi a diversi settori economici richiede una quantità considerevole di lavoro preparatorio da parte della Commissione. Il numero di paesi coinvolti nel processo VPA ha dimostrato che nelle prime fasi del FLEGT non vi è stata mancanza di incentivi a sottoscrivere un VPA.

Per quanto riguarda il grado di attuazione dell'EUTR, occorre osservare che il regolamento è applicabile solo da marzo 2013, ed è quindi ancora relativamente nuovo. La maggior parte degli Stati membri (24 su 28) ha messo in atto misure per attuare l'EUTR e sta svolgendo i controlli sugli operatori, come richiesto dal regolamento. La Commissione ha preparato misure adeguate al momento dell'entrata in vigore dell'EUTR. Sono state individuate ed elencate possibili misure in una strategia di garanzia della conformità con una chiara scadenza e assegnazione delle risorse. Come conseguenza delle misure adottate, diversi Stati membri hanno accelerato il processo di attuazione e comunicato la piena conformità.

La Commissione riconosce l'importanza fondamentale dell'efficace attuazione dell'EUTR da parte di tutti gli Stati membri e continuerà a svolgere il suo ruolo al fine di raggiungere questo obiettivo.

26

Come previsto nel piano d'azione FLEGT, la Commissione ha valutato i possibili mezzi per creare sinergie con i regimi di certificazione privati o pubblici esistenti e continua a collaborare in questo senso con i paesi partner in base ai VPA e ai regimi di certificazione (ad esempio, i documenti orientativi della Commissione per i negoziati sui VPA sono stati ispirati dal funzionamento di questi regimi e includevano volutamente un'opzione relativa ai regimi basati sugli operatori, come previsto nel VPA dell'Indonesia); è stata condotta una serie di studi; è stata elaborata una nota orientativa specifica e nel 2015 è stata dedicata una sessione a questo tema durante la settimana FLEGT. Una serie di progetti finanziati dall'UE e dagli Stati membri ha promosso la certificazione privata nei paesi in via di sviluppo. In Indonesia il piano d'azione sul commercio di legname (TPPA),

un'importante azione finanziata dall'UE, associato alle certificazioni volontarie (soprattutto il Consiglio per la gestione forestale, l'FSC e l'Indonesia Ecolabel Institute — certificazione LEI) ha determinato la creazione del sistema e degli standard SVLK.

Quattro dei sei paesi firmatari di un VPA (Camerun, Repubblica del Congo, Liberia e Repubblica centrafricana) prevedono il riconoscimento di regimi privati di certificazione come parte del loro sistema di concessione delle licenze e la Commissione è impegnata a sostenere i lavori per rendere operativo questo riconoscimento. Inoltre, il sistema indonesiano è un «sistema basato sull'operatore» che lascia un notevole margine per il riconoscimento di una varietà di sistemi esistenti utilizzati dagli operatori. Spetta ai paesi partner, non alla Commissione, decidere se includere i regimi privati nell'accordo. Il Ghana è l'unico paese ad aver concluso un VPA che non ha operato questa scelta, per una serie di ragioni.

Sarebbe inoltre giusto riconoscere i limiti dei regimi privati di certificazione, che coprono gli operatori individuali e ridotte porzioni di territorio, mentre i sistemi di concessione delle licenze FLEGT coprono l'intero territorio nazionale.

28

Il piano d'azione FLEGT individua quattro regioni e paesi chiave riconosciuti come i più esposti al disboscamento illegale e alla deforestazione: l'Africa centrale, la Russia, le aree tropicali dell'America meridionale e l'Asia sud-orientale. Sin dal principio, la Commissione e gli Stati membri hanno dato priorità ai paesi di queste regioni con un'importante industria forestale, consistenti esportazioni di legname e legami commerciali con l'UE, significativi problemi di disboscamento illegale riconosciuti dalle autorità nonché un forte interesse per il sistema di licenze FLEGT. I negoziati per i VPA sono stati avviati solo dopo che approfondite informazioni a livello nazionale e consultazioni con i soggetti interessati hanno confermato l'interesse del paese e dopo una richiesta ufficiale da parte del governo alla Commissione. Attualmente, 15 paesi sono impegnati in un negoziato per un VPA o nella sua attuazione. Diversi altri paesi hanno espresso interesse e beneficiato di alcune limitate attività. La relazione di riferimento sul monitoraggio indipendente del mercato FLEGT mostra che il processo VPA ha raggiunto un ampio livello di copertura nella fornitura di legname tropicale, sia nel mercato internazionale sia nell'UE. I 15

paesi firmatari di un VPA rappresentano l'80 % delle importazioni di legno tropicale dell'UE (2,45 miliardi di euro l'anno) e il 75 % delle esportazioni mondiali di legno tropicale. La Cina, che è principalmente un paese di lavorazione, è coperta da uno specifico meccanismo di cooperazione bilaterale sul FLEGT con l'UE.

29

La Commissione riconosce la necessità di concentrare le risorse dove è più probabile che producano i risultati migliori e continuerà ad adoperarsi per raggiungere questo obiettivo.

Le risorse umane sono state assegnate alle misure chiave del FLEGT, ossia i VPA, il sostegno alla cooperazione allo sviluppo e l'EUTR. La maggior parte delle risorse umane è stata assegnata ai paesi firmatari di un VPA nonché alla Cina. La Commissione riconosce che i VPA potrebbero aver assorbito una percentuale eccessiva delle risorse umane assegnate al FLEGT — verosimilmente a scapito di altre misure FLEGT.

Per quanto riguarda le risorse finanziarie, l'assenza di un fondo centrale FLEGT e, di conseguenza, la necessità di ricercare opportunità di finanziamento negli strumenti geografici e tematici esistenti impediscono l'utilizzo di un'unica serie di criteri per ripartire le risorse. L'assegnazione dei fondi geografici è il risultato di un dialogo tra la Commissione e il paese partner. Infine, la destinazione del sostegno dell'UE non dovrebbe essere valutata separatamente rispetto al sostegno dello Stato membro.

La maggior parte del sostegno dell'UE relativo al FLEGT è andato ai paesi con 1) un'elevata diffusione del disboscamento illegale, 2) un forte impegno nella lotta contro questo problema con un'alta priorità per i paesi impegnati nei processi VPA 3), una forte necessità di sviluppo e di capacità, 4) alte percentuali di copertura forestale e/o di deforestazione e/o 5) un settore forestale che contribuisce in maniera significativa al PIL e alle esportazioni.

Complessivamente, la maggior parte del sostegno dell'UE è stata indirizzata ai paesi firmatari di un VPA e ad alcuni paesi strategici che hanno espresso interesse nei confronti del FLEGT come la Colombia, le Filippine e il Perù. Ciò si applica anche agli strumenti/progetti multi-paese a livello globale. Oltre ai paesi VPA, anche i paesi che ricoprono un ruolo strategico nella lotta al disboscamento illegale, come il Brasile,

la Cina e i paesi del vicinato orientale, hanno ricevuto una percentuale significativa delle risorse finanziarie, sostenuta da un dialogo politico con questi paesi. Il considerevole importo assegnato al Marocco e all'Honduras è dovuto al fatto che questi paesi hanno scelto di considerare le foreste un settore focale.

Tra i paesi menzionati, i paesi a medio reddito, che sono «usciti» progressivamente dalla cooperazione allo sviluppo, ricevono una somma relativamente più bassa (ad esempio Gabon, Thailandia e Vietnam).

Ove possibile, la Commissione ha mobilitato con successo altri fondi, come lo strumento di vicinato, per fornire sostegno ad altri paesi strategici nella lotta al disboscamento illegale.

30

La Commissione ha assegnato le risorse a un numero relativamente elevato di paesi. Ciò si deve in parte al numero significativo di paesi in cui prevale il disboscamento illegale e che hanno espresso un interesse per il FLEGT/VPA e, di conseguenza, rappresenta una misura dell'interesse generale nei confronti dell'iniziativa FLEGT. La Commissione sta valutando i possibili modi di affrontare questo problema nel futuro e di trovare il giusto equilibrio tra gli obiettivi, a volte in conflitto, consistenti nel conseguire un'ampia copertura e rispondere all'interesse dei paesi pur gestendo efficacemente le limitate risorse.

Riquadro 3

La Liberia ospita la maggior parte delle foreste primarie rimanenti nell'Africa occidentale, fortemente minacciate dal disboscamento illegale. Il disboscamento illegale ha alimentato la guerra civile, motivo per cui la riforma della governance forestale è una priorità dell'agenda del governo della Liberia, che ha dimostrato un forte impegno nell'affrontare tali questioni, nonostante le risorse molto limitate. La Liberia è uno dei 6 paesi con un VPA in fase di attuazione e ha deciso di dare priorità al FLEGT nel suo PIP. Inoltre, la Liberia ha deciso di includere tutti i mercati di esportazione nel suo sistema di licenze FLEGT. Il VPA può quindi avere un impatto significativo, nonostante la portata limitata dei volumi esportati verso l'UE. La Liberia ha instaurato un sistema operativo di tracciabilità del legname (Liberfor) e compie progressi costanti nello sviluppo del proprio sistema di licenze. Tutto ciò, unitamente ai gravi limiti di

capacità che il paese sta affrontando, giustifica le significative risorse finanziarie assegnate dalla Commissione a sostegno del processo.

Anche la Repubblica centrafricana (RCA) ospita grandi aree forestali fortemente minacciate dal disboscamento illegale. Il settore forestale nella RCA rappresenta la seconda fonte di occupazione nonché il secondo contribuente al PIL nazionale, ed è quindi estremamente importante per lo sviluppo del paese. Il rafforzamento del settore è stato fondamentale a seguito della crisi politica e umanitaria che ha colpito il paese all'inizio del 2013. Il processo e i sistemi VPA forniscono il quadro per dare inizio alle riforme e aiutare il settore ad acquisire credibilità per le esportazioni. Se il paese si stabilizzasse, lo sviluppo di un sistema operativo di licenze potrebbe essere relativamente veloce, considerato che l'industria delle esportazioni è incentrata su pochi grandi operatori, tutti in possesso di sistemi operativi di tracciabilità del legname. La Commissione ritiene che i gravi limiti di capacità e di risorse cui il paese si trova a far fronte giustifichino il sostegno di 6,7 milioni di euro offerto alla RCA.

La Costa d'Avorio ha deciso di avviare i negoziati su un VPA nel dicembre del 2012. In larga misura, la guerra civile che ha colpito il paese negli anni precedenti ha impedito l'erogazione del sostegno relativo al FLEGT, con la significativa eccezione dell'assistenza tecnica e finanziaria fornita dal programma FLEGT della FAO e dallo strumento FLEGT dell'UE per preparare i negoziati. I negoziati sono in corso e ricevono adeguato sostegno sotto forma di risorse finanziarie e umane tramite il programma FLEGT della FAO, lo strumento FLEGT dell'UE, l'assistenza tecnica della GIZ al ministero delle Foreste, un facilitatore FLEGT finanziato dal ministero per lo Sviluppo internazionale del Regno Unito (DFID) e un sostegno più ampio al settore forestale da parte dell'agenzia francese per lo sviluppo (AFD).

32

Il VPA è un accordo commerciale, non un accordo finanziario. Poiché l'assistenza allo sviluppo è disciplinata da diversi strumenti giuridici, la Commissione ha volontariamente evitato di specificare importi e impegni finanziari nel VPA, il quale si riferisce chiaramente agli strumenti di aiuto esistenti e alle procedure di programmazione standard che li governano, da destinare all'assistenza allo sviluppo.

33

I VPA e i progetti di sostegno favoriscono l'applicazione della normativa in materia forestale chiarendo e promuovendo la coerenza della legislazione in materia forestale, aumentando la conoscenza dei soggetti interessati sulle norme applicabili (impedendo quindi le violazioni), rafforzando i sistemi e le capacità per assicurare la tracciabilità del legname e i controlli degli operatori lungo la catena di approvvigionamento (individuando di conseguenza le violazioni della legge), promuovendo la partecipazione dei soggetti interessati e fornendo uno spazio politico in cui possano essere discusse le questioni relative alla governance e all'applicazione della normativa, riducendo le possibilità di corruzione, instaurando un sistema di audit indipendente, permettendo controlli esterni dell'applicazione della normativa, promuovendo la divulgazione al pubblico delle informazioni e il monitoraggio indipendente delle foreste al fine di individuare le violazioni e conseguire una migliore trasparenza nel settore ecc.

In molti paesi partner, il ministero delle Foreste o il suo equivalente è incaricato di assicurare l'applicazione della normativa in materia forestale. Molti progetti di sostegno del FLEGT mirano a rafforzare queste istituzioni e a dotarle di mezzi adeguati. In numerosi paesi, come l'Indonesia e il Camerun, gli Stati membri forniscono da tempo un sostegno al settore forestale.

Ottenere un sostegno più ampio per le autorità di contrasto, come la polizia, va probabilmente oltre quanto può essere raggiunto nell'ambito del FLEGT. In numerosi paesi, questo aspetto è coperto dal più ampio sostegno alla governance fornito nell'ambito del PIP o dal sostegno degli Stati membri.

Sebbene sia previsto che il sostegno FLEGT contribuisca al miglioramento dell'applicazione delle normative, non ci si può ragionevolmente aspettare che, dopo pochi anni di attuazione, il sostegno dell'UE relativo al FLEGT copra tutte le necessità in questo settore e abbia un impatto sull'indice di percezione della corruzione.

34

La Commissione si è impegnata per integrare il sostegno del FLEGT nei programmi nazionali, ove possibile. Tuttavia, questo comporta difficoltà intrinseche:

- la maggior parte dei programmi nazionali 2007-2013 è stata concordata prima dell'avvio dei negoziati per i VPA, e, a maggior ragione, prima della conclusione dei VPA. Ciononostante, i programmi nazionali 2007-2013 della maggior parte dei paesi con un VPA in fase di attuazione includono il sostegno del FLEGT: questo è certamente il caso dell'Indonesia, del Camerun, della Liberia e del Congo;
- il settore forestale e il FLEGT hanno dovuto concorrere con altri settori prioritari e necessità incombenti;
- non è semplice valutare le necessità future al momento dell'avvio di un negoziato su un VPA. In genere le necessità di sostegno durante la fase dei negoziati sono adeguatamente coperte dagli strumenti globali (EFI, FAO).

In diversi paesi, gli Stati membri hanno previsto un sostegno FLEGT/forestale, come il Regno Unito tramite il DFID (Ghana, Indonesia, Liberia, Guyana) o la Germania tramite la GIZ (Camerun, Laos, Costa d'Avorio).

La maggior parte dei PIP per il 2014-2020 nei paesi VPA non include il FLEGT nell'ambito di uno dei settori focali.

La Commissione riconosce tuttavia che il sostegno del FLEGT potrebbe essere previsto in maniera più sistematica nell'ambito del PIP dei paesi VPA.

36

La Commissione non concorda sul fatto che tutti i progetti volti a rafforzare la capacità delle autorità pubbliche siano stati inefficaci. Il VPA cerca di affrontare sfide più ampie. La sua attuazione si basa sulle azioni di molti soggetti oltre a quelle del ministero delle Foreste. È altresì incoerente collegare i progressi del VPA a un progetto specifico quando la maggior parte delle risorse dei donatori assegnate al VPA proveniva da un fondo multidonatore che ha ottenuto risultati importanti.

La Commissione riconosce i problemi del progetto in Camerun, ma sottolinea che i ritardi nell'attuazione del VPA sono dovuti anche ad altri fattori.

In Indonesia, l'attenzione posta sulla cooperazione dell'UE si è spostata progressivamente verso la società civile e il settore privato, mentre inizialmente il principale destinatario era il ministero delle Foreste. Questo processo è iniziato molto prima del progetto di sostegno del FLEGT attuato dal ministero delle Foreste, sulla base della necessità di attuare il VPA e degli sforzi per assicurare la complementarietà con il sostegno del Regno Unito.

37

Il progetto è stato oggetto di due missioni di monitoraggio orientato ai risultati (ROM) e di tre valutazioni esterne, il che dimostra la particolare attenzione ad esso riservata dalla Commissione. Tutte le relazioni annuali sui progetti sono state oggetto di scambi tra la Commissione e i beneficiari e sono state aggiunte due clausole al contratto che hanno modificato il calendario e la portata del progetto, a dimostrazione degli sforzi profusi nell'affrontarne le carenze. Occorre inoltre osservare che il progetto è stato attuato in modalità decentrata, il che significa che i beneficiari del contratto sono stati nominati e controllati dal governo del Camerun, cosa che mette ulteriormente in discussione il presupposto secondo cui il coordinamento della Commissione non è stato efficace.

La relazione di valutazione finale riporta che, nonostante le sue carenze, il progetto ha prodotto le basi di un sistema di tracciabilità del legname e sono stati tratti importanti insegnamenti.

39

Questo progetto è stato sottoposto a procedure ROM e di valutazione a medio termine standard ed è stato oggetto di un attento monitoraggio da parte della delegazione dell'UE tramite controlli in loco periodici nei diversi siti del progetto e incontri molto frequenti con tutti gli attori coinvolti. La Commissione osserva inoltre che la valutazione finale del progetto ha concluso che in realtà il progetto ha raggiunto alcuni risultati.

40

La Commissione intende chiarire che il progetto di sostegno del FLEGT è stato attuato tra il 2006 e il 2009 e che le risorse per il settore forestale sono state assegnate al governo dell'Indonesia nel 2012 (progetto «Support to Indonesia's response to climate change», ovvero «sostegno alla risposta dell'Indonesia ai cambiamenti climatici»), attuato dal ministero delle Foreste). L'Indonesia finora continua a beneficiare anche della significativa assistenza proveniente dal FLEGT dell'UE e dal FLEGT della FAO. È inoltre giusto riconoscere che il Regno Unito ha continuato a fornire significativi investimenti relativi al FLEGT per tutto il periodo.

41

Il sostegno al governo dell'Indonesia nel settore forestale è stato fornito tramite diversi progetti dopo il 2004 (ad esempio, il «South Sumatra Forest Fire Management Project», ovvero il «Progetto per la gestione degli incendi forestali di Sumatra meridionale», il progetto di sostegno del FLEGT e il progetto «Support to Indonesia's response to climate change», ovvero «Sostegno alla risposta dell'Indonesia ai cambiamenti climatici»). Anche in questo caso, deve essere tenuto in considerazione il continuo sostegno fornito dall'EFI e, in misura minore, dal FLEGT della FAO.

Occorre ricordare che il sostegno al FLEGT in Indonesia è fornito dalla Commissione e dagli Stati membri. La Commissione ritiene che questo sostegno congiunto sia stato coerente con le necessità e si sia incentrato su diversi gruppi di soggetti interessati in modo complementare.

Negli anni passati, il sostegno è stato indirizzato sempre più al settore privato e alle PMI tramite partenariati tra le ONG e le associazioni industriali nel settore del legno finanziati nell'ambito dei programmi ACTIVE e SWITCH dell'UE. L'UE ha inoltre finanziato il piano d'azione sul commercio di legname, un'iniziativa globale con importanti attività in Indonesia mirata esclusivamente alla capacità del settore privato, inclusi alcuni piccoli proprietari terrieri. Il sostegno alle PMI è stato fornito dai programmi MFP2 e MFP3 sostenuti dal Regno Unito, e si stanno mettendo a punto soluzioni nazionali alle loro difficoltà, con l'inclusione nel SVLK di miglioramenti normativi e di un sostanziale sostegno al bilancio da parte del governo nazionale e locale.

È previsto un ulteriore sostegno alle PMI nell'ambito di alcune iniziative in corso (la nuova fase del programma FLEGT della FAO e la componente regionale Asia del FLEGT dell'UE).

43

I fattori che influiscono sulla realizzazione dei progetti menzionati dalla Corte sono molto ampi e coprono la maggior parte delle tipiche sfide associati ai progetti di cooperazione allo sviluppo.

I progetti FLEGT sono particolarmente esposti a tali problemi, a causa della complessità propria della ricerca di una soluzione alle delicate questioni riguardanti la governance delle risorse naturali, del difficile contesto in cui sono attuati questi progetti e della complessità tecnica e politica del processo VPA del FLEGT. Il processo FLEGT richiede la mobilitazione di numerose risorse umane da parte delle delegazioni dell'UE.

46

L'attuazione del VPA in Camerun si è rivelata più difficile del previsto ed è al di sotto delle aspettative dell'UE.

È stato elaborato il capitolato per un nuovo sistema (SIGIF), il cui sviluppo è attualmente finanziato da fondi tedeschi, ma anche l'UE ha impegnato risorse per sostenere l'introduzione del nuovo sistema tramite attività come la formazione.

49

In Liberia si è posto fine agli abusi relativi ai permessi di sfruttamento privato grazie alle relazioni presentate dalle organizzazioni della società civile attive nel processo VPA. Il VPA ha costituito un forum nel quale discutere sul problema. L'UE ha svolto un ruolo attivo nel monitoraggio della questione e ha fornito sostegno al governo della Liberia per le indagini. Da allora i permessi sono stati sottoposti a una moratoria ed è stato elaborato un nuovo regolamento sui permessi di sfruttamento privato con il sostegno dell'UE. La Liberia sta compiendo progressi costanti nell'istituzione del sistema di verifica della legalità del legname ed è già operativo un sistema di tracciabilità del legname a livello nazionale.

51

La Commissione intende chiarire che la Malesia è uno Stato federale e che le competenze per la gestione delle foreste sono decentrate a livello statale. Mentre la Malesia peninsulare e il Sabah si sono impegnati nel processo VPA tramite lo sviluppo di griglie di legalità e del sistema di verifica della legalità del legname, il Sarawak ha rifiutato qualsiasi partecipazione al VPA. Si tratta di una questione di politica interna della Malesia.

52

L'attuazione di questi accordi ambiziosi e complessi in alcuni paesi partner, in particolare in quelli in cui le capacità e la governance sono deboli, si è rivelata più impegnativa e difficile del previsto.

53

È opportuno operare una distinzione tra la comunicazione sull'attuazione del regolamento FLEGT e quella di più ampia portata sul piano d'azione FLEGT.

La Commissione riconosce che sarebbe auspicabile una comunicazione più sistematica riguardo ai progressi del piano d'azione FLEGT. Tuttavia, la Commissione ha fornito periodicamente relazioni tramite vari meccanismi, mentre gli Stati membri hanno riferito periodicamente sulle loro azioni al gruppo di lavoro sulle foreste del Consiglio (almeno diverse volte l'anno), durante le riunioni FLEGT ad hoc, in seno al comitato FLEGT e più recentemente nel gruppo di esperti FLEGT-EUTR. Il FLEGT

è stato discusso anche presso il CODEV, il comitato 133 e il gruppo di lavoro sulle questioni doganali. Altri commissari hanno inoltre riferito nel corso delle riunioni del Consiglio «Agricoltura» in questo periodo. Anche i commissari DEV hanno riferito periodicamente sui progressi e sulle sfide in seno al Parlamento europeo nel corso di diverse riunioni durante le quali sono state presentate numerose relazioni e si sono avute lunghe discussioni.

Sono state organizzate riunioni di feedback con i soggetti interessati per tutti i processi di negoziato VPA e i paesi firmatari di un VPA pubblicano annualmente relazioni sui progressi.

Per quanto riguarda gli obblighi di cui all'articolo 9 del regolamento FLEGT in merito alla presentazione di una relazione sull'attuazione del sistema di licenze FLEGT, la Commissione ha deciso di non preparare una relazione fino al rilascio delle licenze FLEGT poiché gli obblighi di comunicazione previsti dal regolamento FLEGT riguardano nello specifico una registrazione della ricezione delle licenze FLEGT e i problemi riscontrati nell'ambito di questi sistemi.

Nel 2011 è stata preparata una relazione sui progressi nell'attuazione del piano d'azione FLEGT, sulla base dei contributi degli Stati membri. La stessa è stata poi condivisa e discussa con gli Stati membri. La valutazione in corso fornirà l'opportunità di riferire al Consiglio e al Parlamento.

54

Occorre distinguere tra le nozioni di banca dati del progetto, quadro di monitoraggio per i VPA e quadro di monitoraggio di più ampia portata del piano d'azione FLEGT.

(Si veda altresì la nostra risposta al punto 22).

La Commissione intende inoltre chiarire che la relazione sui progressi 2003-2010 non è una relazione dell'EFI, ma una relazione sui progressi del piano d'azione FLEGT richiesta dalla Commissione.

56

Prima di avviare la valutazione del piano d'azione FLEGT, la Commissione ha costantemente valutato i progressi relativi alle diverse componenti e le difficoltà incontrate, in particolare nella relazione sui progressi del 2011. La valutazione del piano d'azione FLEGT contribuirà ad affrontare nuove problematiche collegate all'evoluzione del contesto globale, come indicato al punto 56, e a orientare i futuri interventi dell'UE in questo settore. La Commissione ha cercato di adattare in modo proattivo l'attuazione del piano d'azione per affrontare i nuovi sviluppi. Di seguito sono elencate alcune risposte già messe in atto. La Commissione riconosce tuttavia che sarà necessario sviluppare risposte più complete, sulla base della valutazione.

56 a)

Finora sono state realizzate le seguenti azioni per tener conto della crescente importanza dell'Asia nel commercio del legname:

- memorandum di intesa con la Cina per stabilire un meccanismo di cooperazione bilaterale sul FLEGT;
- avvio dei negoziati per un VPA con paesi di lavorazione importanti come il Vietnam e la Thailandia;
- espansione delle fasi di preparazione dei VPA con i paesi produttori pertinenti nella regione (Laos e più di recente Myanmar).

56 b)

Finora sono state realizzate le seguenti azioni per affrontare il crescente impatto della riconversione illegale:

- aumento dell'attenzione verso la riconversione illegale delle foreste e il modo di affrontare efficacemente la questione nel contesto del VPA;
- preparazione di una nota per le delegazioni dell'UE;
- maggiore attenzione per la governance delle foreste nei programmi della DG DEVCO.

56 c)

Finora sono state realizzate le seguenti azioni per promuovere le sinergie con il programma REDD+:

- la Commissione sta promuovendo le sinergie tra il FLEGT e il REDD, soprattutto tramite lo strumento REDD dell'UE e il gruppo di lavoro FLEGT-REDD+;
- l'agenda FLEGT e quella REDD+ sono strettamente collegate e si sostengono reciprocamente in diversi paesi, come la Guyana e la Liberia.

56 d)

Finora sono state realizzate le seguenti azioni per rispondere all'evoluzione dell'andamento delle esportazioni di legname verso l'UE:

- monitoraggio costante tramite studi sul commercio del legname e il sistema indipendente di monitoraggio del mercato;
- regolamento dell'UE sul legname e meccanismo di cooperazione bilaterale con la Cina.

56 e)

Finora sono state realizzate le seguenti azioni:

- azioni per promuovere le sinergie con la certificazione privata.

(Si veda la nostra risposta al punto 26).

Conclusioni e raccomandazioni

57

La Commissione non condivide la conclusione della Corte secondo cui il sostegno fornito nell'ambito del piano d'azione FLEGT dell'UE ai paesi produttori di legname non è stato gestito in modo sufficientemente adeguato. La Commissione si è impegnata nel gestire il sostegno del FLEGT ai paesi produttori al meglio, tenendo in considerazione le sfide relative alla lotta globale al disboscamento illegale, la complessità della promozione della buona governance delle foreste e dell'applicazione delle normative in diversi paesi in via di sviluppo, nonché la natura innovativa del FLEGT. La Commissione continuerà ad adoperarsi per migliorare ulteriormente l'efficienza, l'efficacia

e l'economia. Farà tesoro della relazione speciale della Corte nonché della valutazione del piano d'azione FLEGT in corso, che ha potuto esaminare una vasta gamma di programmi, progetti e misure.

58

La Commissione non concorda con una parte dell'osservazione della Corte:

58 b)

La natura innovativa del piano d'azione FLEGT, la varietà delle misure politiche, normative e di cooperazione allo sviluppo e la molteplicità degli attori e dei partner sono aspetti difficili da inquadrare in un singolo piano di azione con obiettivi e scadenze chiari e una dotazione specifica. Ciononostante, molte misure del FLEGT come i VPA o i progetti hanno un loro piano d'azione dettagliato.

58 c)

La Commissione non condivide l'opinione della Corte secondo cui l'adozione dell'EUTR è stata tardiva. L'EUTR non è stato menzionato nel piano d'azione, che si riferisce solamente alla valutazione della «fattibilità di provvedimenti legislativi destinati al controllo delle importazioni nell'UE di legname tagliato illegalmente». Il regolamento è stato proposto solo dopo un esauriente esercizio in cui sono stati esaminati i mezzi per affrontare il disboscamento illegale utilizzando la legislazione esistente. La legislazione è stata adottata ed è entrata in vigore il 20 ottobre 2010, diventando applicabile nel marzo 2013. Al momento dell'entrata in vigore dell'EUTR la Commissione ha provveduto ad assicurare la piena attuazione della legislazione.

58 d)

Come previsto nel piano d'azione FLEGT, la Commissione ha preso in considerazione i mezzi per creare sinergie con i regimi di certificazione privati o pubblici esistenti e sta intensificando i suoi sforzi in questo settore.

58 e)

L'assistenza è stata garantita conformemente a criteri chiari, sebbene l'utilizzo di un unico insieme di criteri per tutti gli interventi sia stato impossibile, considerate le diverse basi giuridiche degli strumenti finanziari. La Commissione ha dato

chiaramente la priorità ai paesi VPA in relazione al suo sostegno ai paesi produttori di legname.

Raccomandazione 1

La Commissione accetta parzialmente la raccomandazione.

Per quanto riguarda il bilancio, questo sarà fattibile solo per i programmi tematici.

Raccomandazione 2

La Commissione non può accettare questa raccomandazione così come è formulata.

Sebbene concordi pienamente con la necessità di un'attuazione rigorosa dell'EUTR da parte di tutti gli Stati membri, la Commissione intende sottolineare che, come indicato nella risposta al punto 25, ha già adottato misure adeguate per promuovere la sua effettiva attuazione e continuerà in questa direzione conformemente alla sua strategia di garanzia della conformità. Come conseguenza delle misure adottate, diversi Stati membri hanno accelerato il processo di attuazione e comunicato la piena conformità. La maggior parte degli Stati membri (24 su 28) ha messo in atto misure per attuare l'EUTR e sta svolgendo i controlli sugli operatori, come richiesto dal regolamento. La Commissione ha avviato procedimenti di infrazione contro tre Stati membri inadempienti e sta indagando sul quarto.

La Commissione ricorda inoltre che l'attuazione dell'EUTR è innanzitutto una responsabilità degli Stati membri e che il termine per la presentazione delle relazioni degli Stati membri sui primi due anni di applicazione dell'EUTR era il 30 aprile 2015. In conformità all'articolo 20 dell'EUTR, la Commissione riferirà al Consiglio e al Parlamento il 3 dicembre 2015 sull'esame del funzionamento e dell'efficacia del regolamento.

Raccomandazione 3

La Commissione accetta questa raccomandazione.

Come spiegato nella risposta della Commissione al punto 26, in passato si è fatto molto per promuovere queste sinergie.

Raccomandazione 4

La Commissione accetta questa raccomandazione.

L'assegnazione delle risorse a paesi particolari dipenderà anche dalla disponibilità dei finanziamenti.

Nel 2014 la Commissione ha approvato una decisione di finanziamento per una nuova iniziativa con la FAO che offrirà pacchetti di sostegno nazionale per rafforzare la governance forestale in determinati paesi che rivestono un'importanza strategica per la lotta al disboscamento illegale ma non intendono sottoscrivere un VPA.

59 b)

I sei VPA conclusi sono entrati in vigore rispettivamente alla fine del 2009, del 2011, del 2012, del 2013 e del 2014. Considerati il grado di ambizione delle riforme che comportano, la complessità dell'iniziativa e le sfide riguardanti la governance nei paesi partner, è comprensibile che la loro piena attuazione richieda tempo e un notevole impegno. La Commissione riconosce che le sfide rappresentate dall'attuazione sono state sottostimate.

59 c)

Si veda la risposta della Commissione al punto 53.

La Commissione ha riferito costantemente agli Stati membri e agli altri soggetti interessati sui progressi nell'ambito del piano d'azione FLEGT. Sono state redatte relazioni annuali sull'attuazione dei VPA. Una prima relazione sui progressi è stata elaborata nel 2010. La valutazione è stata avviata all'inizio del 2014 sulla base delle consultazioni iniziate nel 2013.

Raccomandazione 5

La Commissione accetta questa raccomandazione.

Raccomandazione 6

La Commissione accetta questa raccomandazione. La valutazione in corso del piano d'azione FLEGT dimostra che la Commissione era consapevole della necessità di valutare l'approccio attuale e aveva programmato la valutazione già nel 2013. Sulla base dei risultati della valutazione, la Commissione redigerà un documento di lavoro dei suoi servizi.

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>).

Il disboscamento illegale e il commercio di legname tagliato illegalmente danneggiano la maggior parte dei paesi ricchi di risorse forestali. Queste pratiche causano danni ambientali e una riduzione della biodiversità, con ripercussioni negative sia a livello economico che sociale. Il piano d'azione dell'UE per l'applicazione delle normative, la governance e il commercio nel settore forestale (FLEGT) mira a ridurre il disboscamento illegale a livello mondiale, sostenendo la governance nel settore forestale all'interno dei paesi produttori di legname e riducendo le importazioni, nell'Unione europea, di legname raccolto illegalmente. Nella presente relazione, la Corte conclude che il sostegno della Commissione ai paesi produttori di legname nel quadro del piano d'azione FLEGT non è stato gestito in modo sufficientemente adeguato. Sebbene il piano d'azione FLEGT sia stato concepito secondo un'ottica innovativa, la Commissione non ha definito un piano di lavoro appropriato che indicasse obiettivi chiari, tappe intermedie e una dotazione specifica. Inoltre, la Commissione non ha stabilito in modo chiaro le priorità in materia di assistenza e le procedure di monitoraggio e di segnalazione non sono state soddisfacenti. I progetti principali esaminati non hanno raggiunto gli obiettivi attesi e i sistemi di licenze previsti in materia di legname non sono ancora pienamente operativi in nessun paese partner.



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA



Ufficio delle pubblicazioni