



BIODIVERSITÀ, DESTINAZIONE DEL SUOLO E SILVICOLTURA

La conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente e lo sviluppo del 1992 ha rappresentato un decisivo passo in avanti per la conservazione della biodiversità e la protezione della natura grazie all'adozione della convenzione sulla diversità biologica. A livello internazionale, l'UE ha svolto un ruolo importante nella ricerca di soluzioni a problemi quali la perdita di biodiversità, il cambiamento climatico e la distruzione delle foreste pluviali tropicali. Nel 2011 l'UE si è impegnata ad arrestare la perdita di biodiversità e il degrado dei servizi ecosistemici nell'Unione europea entro il 2020. Restano ancora da raggiungere altri obiettivi fissati dalla direttiva Habitat e dalla convenzione sul commercio internazionale delle specie di flora e di fauna selvatiche minacciate di estinzione (CITES). L'accordo globale di Parigi sui cambiamenti climatici raggiunto nel dicembre del 2015 con l'obiettivo di mitigare gli effetti dei cambiamenti climatici e la successiva legislazione dell'Unione volta ad attuare l'accordo dovrebbero avere effetti positivi sulla preservazione della biodiversità e delle foreste nei decenni a venire. Dal 1992, il programma LIFE è il principale strumento finanziario per la protezione della biodiversità e delle foreste nell'Unione europea.

BASE GIURIDICA

Articoli 3, 11 e da 191 a 193 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

CONTESTO GENERALE

La conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente e lo sviluppo (UNCED), svoltasi a Rio de Janeiro nel 1992, si è conclusa con l'adozione della convenzione quadro sui cambiamenti climatici e della convenzione sulla diversità biologica (CBD), nonché con la dichiarazione di Rio, una dichiarazione dei principi sulla gestione delle foreste e il programma d'azione «Agenda 21». La CBD è integrata da due importanti protocolli: il protocollo di Cartagena sulla biosicurezza, adottato nel 2000 ed entrato in vigore nel 2003, mira a tutelare la biodiversità dai potenziali rischi posti dagli organismi viventi modificati ottenuti con le moderne biotecnologie; il protocollo di Nagoya sull'accesso alle risorse genetiche e la giusta ed equa ripartizione dei benefici, adottato nel 2010 ed entrato in vigore nel 2014, è finalizzato ad accrescere la certezza giuridica e la trasparenza sia per i fornitori che per gli utilizzatori di risorse genetiche. L'Assemblea generale dell'ONU ha proclamato il 2010 Anno della biodiversità. Tuttavia, il rapporto «Global Biodiversity Outlook 3» (Prospettive sulla biodiversità globale 3), pubblicato



dalla segreteria della CBD, indica che l'obiettivo 2010 relativo alla biodiversità non è stato raggiunto. Nel 2010 a Nagoya (prefettura di Aichi, Giappone) le parti della CBD hanno inoltre adottato un piano strategico riveduto contenente gli obiettivi di Aichi in materia di biodiversità: 20 ambiziosi obiettivi organizzati nell'ambito di cinque finalità strategiche per ottenere la tutela della biodiversità entro il 2020, nel quadro di un piano strategico per la biodiversità per il periodo 2011-2020.

Secondo le stime del programma delle Nazioni Unite per l'ambiente (UNEP), dal territorio di alcuni paesi europei sono completamente scomparse fino al 24 % delle specie appartenenti a gruppi quali farfalle, uccelli e mammiferi. In base ai dati pubblicati dal 2007 dall'Unione internazionale per la conservazione della natura (IUCN), il 23 % degli anfibi, il 19 % dei rettili, il 15 % dei mammiferi e il 13 % degli uccelli in Europa sono a rischio. L'Unione europea ha sottoscritto le seguenti convenzioni: la convenzione di Ramsar sulla conservazione delle zone umide (1971); la convenzione CITES (marzo 1973); la convenzione di Bonn sulla conservazione delle specie migratrici della fauna selvatica (giugno 1979); la convenzione di Berna relativa alla conservazione della vita selvatica e degli habitat naturali in Europa (1982); la convenzione di Rio de Janeiro sulla diversità biologica (1992); nonché le seguenti convenzioni regionali: la convenzione di Helsinki sulla protezione dell'ambiente marino della zona del Mar Baltico (1974); la convenzione di Barcellona sulla protezione del Mar Mediterraneo (1976) e la convenzione per la protezione delle Alpi (1991). L'UE è inoltre tenuta al rispetto della convenzione di Århus (1998), che prevede l'accesso del pubblico alle informazioni in materia ambientale, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia.

Gli sforzi internazionali volti a ridurre le emissioni di gas a effetto serra rientrano nell'ambito della convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC). Il protocollo di Kyoto dell'UNFCCC impegna le nazioni sviluppate a ridurre le emissioni di gas a effetto serra entro il 2020. Nel dicembre 2015 le parti dell'UNFCCC hanno adottato l'accordo di Parigi, un accordo sul clima giuridicamente vincolante che si applica a tutti i paesi e mira a limitare il riscaldamento globale ben al di sotto dei 2 gradi Celsius e a perseguire l'obiettivo di rimanere al di sotto degli 1,5 gradi. Nell'ambito dell'UNFCCC, l'iniziativa REDD+ fornisce strumenti per combattere la deforestazione e il degrado nelle foreste nella zona dei tropici. Inoltre l'accordo di Parigi, adottato nel quadro dell'UNFCCC, richiama l'attenzione sul ruolo fondamentale del settore della destinazione dei suoli ai fini del raggiungimento degli obiettivi a lungo termine di mitigazione dei cambiamenti climatici.

OBIETTIVI E RISULTATI

A. Piani d'azione per la biodiversità

Nel maggio 2006 la Commissione ha adottato una comunicazione intitolata «Arrestare la perdita di biodiversità entro il 2010 — e oltre — Sostenere i servizi ecosistemici per il benessere umano», che comprende un piano d'azione dell'UE per assicurare la necessaria protezione della biodiversità. Poiché era improbabile che l'Unione conseguisse il proprio obiettivo di arrestare entro il 2010 la riduzione della biodiversità, la Commissione ha adottato una nuova strategia nel giugno 2011, al fine di «arrestare la perdita di biodiversità e il degrado dei servizi ecosistemici nell'UE entro il 2020



e [...] ripristinarli incrementando nel contempo il contributo dell'UE alla prevenzione della perdita di biodiversità a livello mondiale». Nel dicembre 2011, il Consiglio ha approvato la strategia dell'UE sulla biodiversità fino al 2020, la quale prevede i seguenti sei obiettivi: piena attuazione della legislazione ambientale dell'UE per tutelare la biodiversità; migliore protezione degli ecosistemi e maggiore utilizzo di infrastrutture verdi; estensione dell'agricoltura e della silvicoltura sostenibili; migliore gestione degli stock ittici; controllo più rigoroso delle specie esotiche invasive; rafforzamento del contributo dell'UE alla prevenzione della perdita di biodiversità a livello mondiale. Oltre all'obiettivo 2020, la nuova strategia dell'Unione sulla biodiversità fino al 2020 definisce la visione 2050: «Entro il 2050 la biodiversità nell'Unione europea e i servizi ecosistemici che fornisce — il suo capitale naturale — saranno protetti, valutati e opportunamente ripristinati, sia per il valore intrinseco della biodiversità, sia per il contributo essenziale che danno al benessere umano ed alla prosperità economica, e così da evitare i mutamenti catastrofici causati dalla perdita di biodiversità».

B. Conservazione degli habitat naturali e della flora e della fauna selvatiche

La direttiva Habitat (direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche, modificata dalla direttiva 97/62/CE) ha istituito la rete europea «Natura 2000». Questa include «siti di importanza comunitaria»/«zone speciali di conservazione» designati dagli Stati membri e «zone di protezione speciale» classificate ai sensi della direttiva 79/409/CEE concernente la conservazione degli uccelli selvatici. Con una superficie totale di oltre 850 000 km², la rete Natura 2000 è la rete complessiva di siti protetti più vasta al mondo. Scopo principale della direttiva Habitat è promuovere la conservazione della biodiversità, tenendo conto delle esigenze economiche, sociali, culturali e regionali. La direttiva Uccelli modificata (direttiva 2009/147/CE) riguarda la protezione, la gestione e il controllo degli uccelli (selvatici), incluse le norme per la caccia sostenibile.

C. Specie esotiche invasive (IAS)

Tra i sei obiettivi della strategia dell'UE sulla biodiversità fino al 2020 figurano controlli più rigorosi sulle specie esotiche invasive. Tali specie causano ogni anno danni per miliardi di euro nell'Unione europea, non soltanto agli ecosistemi ma anche ai raccolti e agli animali da allevamento, con ripercussioni negative per l'ecologia locale e la salute umana. Un elemento essenziale del regolamento (UE) n. 1143/2014 recante disposizioni volte a prevenire e gestire l'introduzione e la diffusione delle specie esotiche invasive è dato dall'elenco delle specie esotiche invasive di rilevanza unionale. Il regolamento mira — attraverso la prevenzione, il preallarme e la reazione rapida — a proteggere la biodiversità autoctona e a ridurre al minimo e mitigare l'impatto di tali specie sulla salute umana e l'economia. In particolare, gli Stati membri dovranno mettere a punto sistemi di sorveglianza e piani d'azione.

D. Accesso e ripartizione dei benefici

A seguito dell'adozione del protocollo di Nagoya sull'accesso alle risorse genetiche e la giusta ed equa ripartizione dei benefici, la Commissione ha presentato una proposta nell'ottobre 2012 con l'obiettivo di stabilire requisiti vincolanti per l'accesso alle risorse genetiche nel paese di origine e di assicurare che i benefici siano ripartiti in modo giusto ed equo. Un accordo tra il Parlamento e il Consiglio ha portato all'adozione



del regolamento (UE) n. 511/2014. In base a tale regolamento, le risorse genetiche e le conoscenze tradizionali ad esse associate possono essere trasferite e utilizzate solo conformemente alle condizioni stabilite di comune accordo dagli utenti (imprese, collezionisti privati e istituzioni) e dalle autorità del paese di origine.

E. Sfruttamento e commercio della flora e della fauna selvatiche

La convenzione CITES disciplina il commercio internazionale, in particolare la (ri)esportazione e l'importazione di animali vivi e morti e di piante o parti di esse o loro derivati, sulla base di un sistema di permessi e certificati. Il regolamento di base (CE) n. 338/97 relativo alla protezione di specie della flora e della fauna selvatiche mediante il controllo del loro commercio si applica nel rispetto degli obiettivi, dei principi e delle disposizioni della convenzione CITES. Ogniqualvolta è apportata una modifica all'elenco delle specie di cui agli allegati del regolamento (CE) n. 338/97 del Consiglio, ad esempio al fine di attuare le decisioni riguardanti l'inserimento in elenco da parte della conferenza delle parti della CITES, ciò avviene mediante un regolamento di esecuzione della Commissione, come il regolamento (CE) n. 865/2006 della Commissione recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 338/97 e delle disposizioni della CITES. Un esempio più recente è dato dal regolamento di esecuzione (UE) 2017/1915 della Commissione, che vieta l'introduzione nell'Unione di esemplari di talune specie di fauna e flora selvatiche.

F. Biodiversità in relazione al benessere degli animali

La direttiva 1999/22/CE definisce le norme minime per la custodia e la cura degli animali selvatici nei giardini zoologici e rafforza il ruolo di tali organizzazioni per la conservazione della biodiversità, accanto al ruolo svolto per l'istruzione e la ricerca. Successivamente, la Commissione ha avviato il piano d'azione per la protezione e il benessere degli animali 2006-2010 ([COM\(2006\)0013](#)) a sostegno del cosiddetto «principio delle 3 R» (Replacement, Reduction, Refinement — sostituzione, riduzione, affinamento dell'impiego di animali per scopi di ricerca). La direttiva 2010/63/UE sulla protezione degli animali utilizzati a fini scientifici (in abrogazione della direttiva 86/609/CEE), basata sullo stesso principio, è entrata in vigore il 1° gennaio 2013. Inoltre, il regolamento (CE) n. 1007/2009 mira a garantire che i prodotti derivati dalla foca non siano più presenti sul mercato dell'Unione.

G. Biodiversità marina

La biodiversità marina rientra nel campo di applicazione dei piani d'azione a favore della biodiversità per le risorse naturali e la pesca. La revisione della strategia dell'UE in materia di biodiversità sottolinea l'importanza di un «buono stato ecologico» dei mari e delle zone costiere per sostenere la biodiversità. Inoltre, la direttiva sulla strategia per l'ambiente marino (direttiva 2008/56/CE) relativa alla protezione e alla conservazione dell'ambiente marino, è entrata in vigore nel luglio 2008. La direttiva mira a garantire il buono stato delle acque marine dell'UE entro il 2020 e a proteggere l'insieme di risorse su cui si basano le attività economiche e sociali legate al settore marittimo.

H. Foreste

Le foreste occupano quasi il 30 % della superficie della rete «Natura 2000» e numerose misure mirano alla loro protezione. I regolamenti (CEE) n. 3528/86 e (CEE) n. 2158/92



(giunti a scadenza nel 2002) relativi alla protezione delle foreste dell'UE contro l'inquinamento e gli incendi sono stati integrati nel regolamento «Forest Focus» (CE) n. 2152/2003. Il regolamento (CEE) n. 1615/89 del Consiglio ha istituito un sistema europeo d'informazione e di comunicazione forestale (EFICS) relativo al comparto forestale. La comunicazione della Commissione dal titolo «Una nuova strategia forestale dell'Unione europea: per le foreste e il settore forestale» (COM(2013)0659) è stata adottata nel settembre 2013. In seguito, le conclusioni del Consiglio del 19 maggio 2014 hanno sottolineato «l'importanza del settore forestale per l'UE e il ruolo cruciale delle foreste nel rendere possibile la trasformazione strutturale della società verso la bioeconomia». Il regolamento dell'UE sul legname (regolamento (UE) n. 995/2010) stabilisce gli obblighi degli operatori che commercializzano nell'Unione legno e prodotti da esso derivati. Esso contrasta il commercio di legname raccolto illegalmente e di prodotti da esso derivati attraverso obblighi fondamentali e vieta per la prima volta l'immissione sul mercato dell'Unione di legname raccolto illegalmente e di prodotti da esso derivati.

I. Destinazione dei suoli, cambiamento della destinazione dei suoli e silvicoltura (LULUCF)

Il settore LULUCF, comprendente l'uso di terreni, alberi, piante, biomassa e legname, presenta una caratteristica particolare: non solo emette gas a effetto serra ma è anche in grado di assorbire CO₂ dall'atmosfera. Ai sensi del protocollo di Kyoto, gli Stati membri si sono impegnati, fino al 2020, a garantire che le emissioni di gas a effetto serra derivanti dall'uso del suolo siano compensate da un equivalente assorbimento di CO₂, reso possibile mediante ulteriori interventi nel settore. L'UE mira ora a introdurre tale principio (la cosiddetta regola del non debito) nel diritto dell'Unione per il periodo 2021-2030, integrando per la prima volta i settori LULUCF negli sforzi compiuti dall'Unione per ridurre le emissioni. Il regolamento (UE) 2018/841, adottato nel maggio 2018 ed entrato in vigore il 9 luglio 2018, relativo all'inclusione delle emissioni e degli assorbimenti di gas a effetto serra risultanti dall'uso del suolo, dal cambiamento di uso del suolo e dalla silvicoltura nel quadro 2030 per il clima e l'energia, attua l'accordo raggiunto dai leader dell'Unione nell'ottobre 2014 secondo cui tutti i settori dovrebbero contribuire all'obiettivo di riduzione delle emissioni dell'UE entro il 2030. Il regolamento prevede che le emissioni di gas a effetto serra risultanti dalle attività LULUCF siano compensate almeno da un assorbimento equivalente di CO₂ dall'atmosfera nel periodo 2021-2030.

J. Strumenti finanziari

Dal 1992 lo strumento di finanziamento dell'UE dedicato all'ambiente è il programma LIFE. La conservazione della natura e la biodiversità sono state incluse tra i sottoprogrammi delle quattro fasi già completate. La Commissione gestisce il programma LIFE, che sostiene progetti negli Stati membri e in paesi terzi. La quinta fase del programma LIFE (introdotta con il regolamento (UE) n. 1293/2013 e riguardante il periodo 2014-2020) è articolata in due sottoprogrammi, relativi al cambiamento climatico e all'ambiente. Un bilancio di 1 155 milioni di EUR è disponibile per il settore Natura e biodiversità, che fa parte del sottoprogramma per l'ambiente. Altri finanziamenti a sostegno della biodiversità sono stati forniti nel quadro delle politiche



in materia di agricoltura e pesca, del Fondo di coesione e dei Fondi strutturali, nonché dei programmi quadro pluriennali di ricerca.

RUOLO DEL PARLAMENTO EUROPEO

In quanto colegislatore, il Parlamento sostiene da tempo le politiche dell'Unione in materia di protezione della biodiversità e di cambiamenti climatici. Nel settembre 2010 il Parlamento ha adottato una risoluzione sull'applicazione della normativa per la conservazione della biodiversità^[1], in vista dell'obiettivo post 2010. Ha manifestato profonda inquietudine per il fatto che l'agenda politica internazionale non tenga conto dell'urgenza di arrestare la perdita di biodiversità e ha chiesto di migliorare la gestione della biodiversità nelle relazioni interne ed esterne.

All'inizio del 2016 la Commissione ha varato un piano d'azione sul traffico di specie selvatiche, che l'UE e gli Stati membri sono tenuti ad attuare entro il 2020. Nel novembre 2016 il Parlamento ha approvato una risoluzione^[2] in risposta al piano d'azione, allo scopo di contrastare quest'attività criminale e distruttiva che rappresenta una minaccia per la biodiversità portando molte specie a rischio di estinzione. Il piano d'azione si prefigge tre priorità: prevenzione, applicazione della legislazione e cooperazione. È stata messa in evidenza l'importanza della cooperazione globale tra i paesi d'origine, di transito e di destinazione. Nell'ottobre 2016^[3] e nell'ottobre 2017^[4] il Parlamento ha approvato alcune risoluzioni contro l'autorizzazione, da parte della Commissione, di organismi geneticamente modificati (OGM) – tra cui il granturco, la soia, ecc. – e concernenti gli sforzi volti a facilitare il divieto della coltivazione degli OGM da parte degli Stati membri, conformemente all'obiettivo di protezione della biodiversità, della natura e del suolo.

Nella risoluzione del 14 ottobre 2015 sul tema «Verso il raggiungimento a Parigi di un nuovo accordo internazionale sul clima»^[5], il Parlamento ha chiesto un accordo che comporti l'«impegno globale di tutti i settori» e ha osservato che l'uso del suolo «offre notevoli potenzialità di mitigazione e di rafforzamento della resilienza efficienti sotto il profilo dei costi». Nella risoluzione del 28 aprile 2015 sul tema «Una nuova strategia forestale dell'Unione europea: per le foreste e il settore forestale»^[6], il Parlamento ha altresì evidenziato che la gestione sostenibile delle foreste può svolgere un ruolo importante nel ridurre le emissioni di gas a effetto serra.

Georgios Amanatidis
05/2019

[1]Testi approvati, [P7_TA\(2010\)0325](#).

[2]Testi approvati, [P8_TA\(2016\)0454](#).

[3]Testi approvati, [P8_TA\(2016\)0388](#).

[4]Testi approvati, [P8_TA\(2017\)0378](#).

[5]Testi approvati, [P8_TA\(2015\)0359](#).

[6]Testi approvati, [P8_TA\(2015\)0109](#).

