



L'UNIONE EUROPEA E LE FORESTE

Dal momento che i trattati non menzionano espressamente le foreste, l'Unione europea non dispone di una politica forestale comune. La politica forestale rimane pertanto principalmente di competenza nazionale, anche se molte azioni europee hanno un impatto sulle foreste dell'Unione e dei paesi terzi.

Che cos'è una foresta? A questa domanda, in apparenza semplice, non esiste una risposta comune a tutti gli Stati membri. Ciononostante, ai fini della raccolta delle statistiche forestali internazionali, Eurostat segue un sistema di classificazione creato dall'Organizzazione per l'alimentazione e l'agricoltura delle Nazioni Unite (FAO) e applica la seguente definizione: una foresta è un terreno con copertura arborea (o densità equivalente) superiore al 10% e una superficie di oltre 0,5 ettari. Gli alberi dovrebbero raggiungere un'altezza minima in situ di 5 metri nella fase di maturità.

SITUAZIONE DELLE FORESTE DELL'UNIONE EUROPEA: ECOSISTEMI PREZIOSI DAI VOLTI E DAGLI UTILIZZI MOLTEPLICI

A. Il paesaggio forestale europeo, un mosaico in larga misura forgiato dall'uomo. Così definite, le foreste dell'Unione si estendono su 182 milioni di ettari (5% della superficie forestale mondiale). Coprono il 43% della superficie terrestre dell'UE, e i sei Stati membri con la maggiore copertura forestale (Svezia, Finlandia, Spagna, Francia, Germania e Polonia) rappresentano i due terzi delle superfici forestali europee (3.2.10). Inoltre, a livello nazionale, la loro importanza varia considerevolmente: se la Finlandia, la Svezia e la Slovenia sono coperte per più del 60% del territorio da foreste, questa proporzione raggiunge soltanto l'11% nei Paesi Bassi e nel Regno Unito. Inoltre, diversamente da quanto constatato in numerose regioni del mondo in cui la deforestazione continua a costituire un grave problema, nell'Unione europea la superficie del suolo coperta da foreste è in crescita: tra il 1990 e il 2010 è aumentata di circa 11 milioni di ettari, in particolare grazie all'espansione naturale e agli interventi di rimboschimento.

Le numerose tipologie di foreste dell'Unione rispecchiano la sua diversità geoclimatica (foreste boreali, foreste alpine di conifere, ecc.). Infatti, la loro ripartizione dipende in particolar modo dal clima, dal suolo, dall'altitudine e dalla topografia. Soltanto il 4% delle foreste non è stato modificato dall'uomo, l'8% è costituito da piantagioni, mentre il resto appartiene alla categoria delle foreste «seminaturali», vale a dire modellate dall'uomo. Inoltre nella maggior parte dei casi le foreste europee appartengono a proprietari privati (circa il 60% in termini di superficie, rispetto al 40% di foreste di proprietà pubblica).



B. La multifunzionalità delle foreste: il loro ruolo ambientale, economico e sociale

Dal punto di vista ambientale, le foreste forniscono diversi servizi ecosistemici: contribuiscono alla protezione del suolo (ad esempio contro l'erosione), partecipano al ciclo dell'acqua e regolano il clima locale (in particolare attraverso l'evapotraspirazione) nonché il clima globale (in particolare immagazzinando carbonio). Habitat di numerose specie, le foreste proteggono anche la biodiversità.

Dal punto di vista socioeconomico, lo sfruttamento delle foreste genera risorse, soprattutto legname. Dei 161 milioni di ettari di foresta, 134 milioni sono disponibili per la produzione di legno (questo utilizzo non è limitato da restrizioni legali, economiche o ambientali). Inoltre su questa superficie gli abbattimenti rappresentano soltanto circa i due terzi dell'incremento del volume annuale di legno. La principale destinazione d'uso è energetica (42% del volume), contro il 24% per le segherie, il 17% per l'industria della carta e il 12% per quella dei pannelli. Circa la metà del consumo di energia rinnovabile nell'Unione deriva dal legno. Le foreste forniscono inoltre prodotti «non lignei» (diversi dal legno), in particolare alimenti (bacche e funghi), sughero, resine e oli. Esse costituiscono altresì il contesto in cui si sviluppano alcuni servizi (caccia, turismo, ecc.). Le foreste sono pertanto fonte di occupazione, in particolare nelle zone rurali. Il settore forestale (silvicoltura, industria del legname e della carta) rappresenta circa l'1% del PIL dell'Unione, valore che in Finlandia può arrivare al 5%, e dà lavoro a circa 2,6 milioni di persone. Le foreste, infine, ricoprono un ruolo importante nella cultura europea.

C. Le minacce abiotiche e biotiche — sfide aggravate dai cambiamenti climatici

Tra i fattori abiotici (vale a dire fisici o chimici) che minacciano le foreste figurano gli incendi (in particolare nella regione del Mediterraneo), la siccità, le tempeste (in media nel corso degli ultimi sessant'anni si sono registrate due grandi tempeste all'anno) e l'inquinamento atmosferico (emissioni provenienti dal traffico stradale o dagli impianti industriali). Inoltre la frammentazione delle foreste causata dalla costruzione di infrastrutture di trasporto rappresenta un rischio per la biodiversità. Quanto ai fattori biotici, gli animali (insetti, cervidi) e le malattie possono deteriorare le foreste. Nel complesso, circa il 6% delle superfici è danneggiato da almeno uno di questi fattori.

I cambiamenti climatici costituiscono già ora altrettante sfide per le foreste europee. Probabilmente influenzeranno, in modo differenziato dal punto di vista geografico, non solo il loro tasso di crescita, la loro area di distribuzione e la gamma delle specie, ma anche la gamma degli agenti biotici come ad esempio taluni parassiti, e perfino la frequenza e l'intensità dei fenomeni meteorologici estremi. L'adattamento delle foreste a questi sviluppi e il loro coinvolgimento nella lotta contro di essi (ad esempio tramite la sostituzione di energie e materiali non rinnovabili con il legno) costituiscono due grandi sfide.

Le foreste dell'Unione sono pertanto soggette ad aspettative diverse, talvolta contrapposte, come esemplificato dalle tensioni esistenti tra il loro sfruttamento e la loro protezione. Una delle sfide principali per la governance forestale consiste nel conciliare questo tipo di difficoltà.



POLITICHE E INIZIATIVE FORESTALI NELL'UNIONE EUROPEA: LA SFIDA DELLA COERENZA

Dal momento che i trattati non menzionano espressamente le foreste, l'Unione non dispone di una politica forestale comune. La politica forestale rimane quindi in primo luogo una competenza nazionale. Ciononostante, numerose azioni europee hanno un impatto sulle foreste dell'Unione e dei paesi terzi.

A. Il quadro di riferimento europeo per le azioni forestali

Nel settembre 2013 la comunicazione della Commissione dal titolo «Una nuova strategia forestale dell'Unione europea: per le foreste e il settore forestale» [COM(2013)0659], ha stabilito la nuova strategia dell'Unione proponendo un quadro europeo di riferimento per l'elaborazione delle politiche settoriali aventi un impatto sulle foreste. Questa strategia ha due obiettivi principali: 1) garantire che le foreste europee siano gestite in modo sostenibile e 2) rafforzare il contributo dell'Unione alla promozione di una gestione sostenibile delle foreste e alla lotta contro la deforestazione globale. Questo documento contiene anche orientamenti strategici per le azioni della Commissione e degli Stati membri: ad esempio, la Commissione ha previsto di elaborare alcuni criteri per la gestione sostenibile delle foreste. Nel settembre 2015 ha approvato un piano di attuazione pluriennale della strategia forestale dell'Unione [SWD(2013)0343]. Questo piano pluriennale stabilisce un elenco delle azioni che devono essere intraprese in risposta alle sfide nel settore forestale europeo (per ulteriori dettagli sulla storia di questo processo, si veda anche la sezione sul «Ruolo del Parlamento europeo»).

Dato che detto piano giunge a scadenza alla fine del 2020, il Consiglio ha invitato la Commissione a presentare una nuova strategia forestale per gli anni a venire. La nuova strategia è menzionata nella comunicazione della Commissione dal titolo «Il Green Deal europeo» [COM(2019)0640] del dicembre 2019, che inserisce le foreste tra i principali settori di intervento per la lotta ai cambiamenti climatici.

B. Azioni dell'Unione europea con un impatto sulle foreste: una gamma molto ampia

1. La politica agricola comune (PAC), principale fonte di finanziamenti europei per le foreste

Circa il 90% dei fondi dell'Unione per le foreste provengono dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR). Durante il periodo di programmazione 2007-2013 sono stati stanziati circa 5,4 miliardi di EUR dal bilancio del FEASR per il cofinanziamento di misure specifiche nel settore forestale. A seguito dell'ultima riforma della PAC, nel dicembre 2013 è stato pubblicato il nuovo regolamento sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del FEASR [regolamento (UE) n. 1305/2013, [3.2.6](#)]. In un'ottica di semplificazione, per il periodo 2014-2020 un'unica misura specifica include tutti i tipi di aiuto a favore degli investimenti forestali. Tale misura copre gli investimenti nello sviluppo delle aree forestali e nel miglioramento della redditività delle foreste: forestazione e imboschimento, allestimento di sistemi agroforestali, prevenzione e ripristino delle foreste danneggiate da incendi, calamità naturali ed eventi catastrofici, investimenti diretti ad accrescere la resilienza e il pregio



ambientale degli ecosistemi forestali nonché investimenti in tecnologie silvicole e nella trasformazione, mobilitazione e commercializzazione dei prodotti delle foreste. Un'ulteriore misura mira inoltre a sostenere i servizi silvo-ambientali e climatici e la salvaguardia delle foreste. Sono infine previste altre misure non specifiche al settore forestale (ad esempio indennità Natura 2000 e indennità connesse alla direttiva quadro sull'acqua). Spetta agli Stati membri decidere quali misure forestali attuare e stabilire la dotazione finanziaria corrispondente nel quadro del loro programma di sviluppo rurale. Per il periodo 2015-2020 sono programmate spese pubbliche per circa 8,2 miliardi di euro (27% per il rimboschimento, 18% per il miglioramento della resilienza, e 18% per la prevenzione di danni).

2. Altre azioni dell'Unione europea a favore delle foreste

La commercializzazione dei materiali forestali di moltiplicazione è disciplinata a livello europeo dalla direttiva 1999/105/CE. Il regime fitosanitario europeo è volto a contrastare la propagazione di organismi nocivi alle foreste (direttiva 2000/29/CE). L'Unione dedica inoltre fondi alla ricerca forestale, in particolare nell'ambito del programma Orizzonte 2020. Per quanto concerne la politica energetica, essa ha stabilito l'obiettivo giuridicamente vincolante di portare al 20% la quota di energie rinnovabili nel consumo totale di energia entro il 2020, il che dovrebbe incrementare la domanda di biomassa forestale (direttiva 2009/28/CE). Il nuovo quadro dell'Unione in materia di clima ed energia per il 2030 prevede inoltre di portare tale quota al 27%. È altresì possibile cofinanziare progetti forestali nell'ambito della politica di coesione dell'UE a titolo del Fondo europeo di sviluppo regionale (prevenzione degli incendi, produzione di energie rinnovabili e preparazione ai cambiamenti climatici, in particolare). Il Fondo di solidarietà [regolamento (CE) n. 2012/2002 del Consiglio] intende, dal canto suo, assistere gli Stati membri che fanno fronte a gravi catastrofi naturali, come le tempeste e gli incendi forestali. Quanto al meccanismo di protezione civile dell'Unione (decisione n. 1313/2013/UE), esso può essere attivato in caso di crisi che superano le capacità degli Stati membri, segnatamente per alcuni incendi forestali (Grecia, 2007 e 2012) e alcune tempeste.

Inoltre, circa 37,5 milioni di ettari di foresta appartengono alla rete Natura 2000 di tutela della natura, creata nel quadro della politica ambientale dell'Unione, e costituiscono il 30% delle aree coperte dalla rete. L'uso efficiente delle foreste rientra tra le priorità tematiche del nuovo programma dell'Unione per l'ambiente e l'azione per il clima [LIFE 2014-2020, regolamento (UE) n. 1293/2013]. Inoltre, la strategia dell'Unione sulla biodiversità [COM(2011)0244] prevede che entro il 2020 siano istituiti piani di gestione sostenibile per le foreste di proprietà pubblica. Il sistema europeo d'informazione sugli incendi forestali (EFFIS) monitora gli incendi boschivi. L'Unione promuove inoltre gli appalti pubblici verdi [COM(2008)0400], che possono favorire la domanda di legno prodotto in modo sostenibile. Occorre altresì osservare che il marchio di qualità ecologica dell'UE è stato concesso a parquet, mobili e carta. Inoltre, il piano d'azione FLEGT prevede accordi volontari di partenariato con i paesi produttori di legname, mentre il regolamento (UE) n. 995/2010, in vigore dal marzo 2013, proibisce l'immissione sul mercato di legname raccolto illegalmente.

L'Unione partecipa anche a numerosi processi internazionali relativi alle foreste (in particolare la Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici). A



livello paneuropeo, Forest Europe continua a essere la principale iniziativa politica nel settore forestale; al suo interno sono in corso discussioni su un accordo giuridicamente vincolante relativo alla gestione e all'utilizzo sostenibili delle foreste. Nel quadro della sua politica climatica, oltre a partecipare ai negoziati condotti su scala mondiale per la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra, l'Unione ha in particolare mosso i primi passi verso l'integrazione dell'agricoltura e della silvicoltura nella politica climatica (cfr. il regolamento (UE) 2018/841 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 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). L'Unione si è inoltre posta l'obiettivo di porre fine alla diminuzione della copertura forestale del pianeta nel 2030 al più tardi e di ridurre la deforestazione tropicale di almeno il 50% entro il 2020 [[COM\(2008\)0645](#)]. L'UE finanzia altresì progetti nel quadro del programma REDD+, teso a ridurre le emissioni legate alla deforestazione e al degrado forestale in Asia, Africa e America latina. Infine, anche la politica di vicinato può apportare un contributo: il programma FLEG II disponeva di 9 milioni di EUR per il periodo 2012-2016 per favorire la buona governance forestale, la gestione sostenibile delle foreste e la loro protezione nei paesi situati a est dell'Unione.

RUOLO DEL PARLAMENTO EUROPEO

Il Parlamento europeo legifera in condizione di parità con il Consiglio in numerosi settori che hanno un impatto sulle foreste, quali l'agricoltura o l'ambiente (nel quadro della procedura legislativa ordinaria). Inoltre, il Parlamento adotta congiuntamente al Consiglio il bilancio dell'UE. Il Parlamento ha esercitato un'importante influenza su numerosi fascicoli legislativi che hanno un impatto sulle foreste, ad esempio sulla politica agricola comune e la politica energetica [modifica della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili — [2016/0382 \(COD\)](#)].

In passato il Parlamento, in diverse risoluzioni, ha chiesto maggiore coordinamento e coerenza nell'Unione per quanto riguarda le varie politiche che interessano le foreste europee. Il 30 gennaio 1997, con l'approvazione della sua [risoluzione sulla strategia forestale dell'Unione europea](#)^[1] (la sua prima relazione d'iniziativa in assoluto), il Parlamento ha invitato la Commissione a presentare proposte per una strategia forestale europea. La Commissione ha risposto a tale richiesta con la sua comunicazione su una strategia forestale per l'Unione europea [[COM\(1998\)0649](#)], sostenuta a sua volta dal Consiglio, il quale ha adottato la prima strategia forestale dell'UE il 15 dicembre 1998.

In risposta alla relazione sull'attuazione della strategia forestale dell'Unione europea [[COM\(2005\)0084](#)], per il periodo 1999-2004, il Parlamento ha ricordato l'importanza di questa strategia e ha ribadito il proprio sostegno attraverso la sua [risoluzione](#) del 16 febbraio 2006 sull'attuazione di una strategia forestale per l'Unione europea^[2]. Nella medesima risoluzione, il Parlamento ha sostenuto l'attuazione di un «piano d'azione dell'UE per la gestione sostenibile delle foreste» proposto dalla Commissione, suggerendo una serie di obiettivi e misure coerenti e concrete in vari settori collegati alle foreste. Questo «piano d'azione dell'UE per le foreste (PAF) è stato originariamente

[1]GU C 55 del 24.2.1997, pag. 22.

[2]GU C 290 E del 29.11.2006, pag. 413.



concepito dalla Commissione per un periodo di cinque anni (2007-2011), quale strumento complementare finalizzato a un migliore coordinamento di 18 «azioni chiave» [[COM\(2006\)0302](#)].

Sulla scia del Libro verde della Commissione del 1° marzo 2010 dal titolo «La protezione e l'informazione sulle foreste nell'UE: preparare le foreste ai cambiamenti climatici» [[COM\(2010\)0066](#)], nella sua [risoluzione](#) dell'11 maggio 2011^[3], il Parlamento ha accolto con favore una revisione della strategia forestale al fine di affrontare meglio le sfide specifiche legate ai cambiamenti climatici e alla gestione sostenibile e la protezione delle foreste.

Il 20 settembre 2013 la Commissione ha presentato la sua comunicazione dal titolo «Una nuova strategia forestale dell'Unione europea: per le foreste e il settore forestale» [[COM\(2013\)0659](#)], per rispondere non solo alle crescenti pressioni cui sono soggette le foreste ma anche ai notevoli cambiamenti sociali e politici. L'aggiornamento della strategia è stato appoggiato dal Consiglio nelle sue conclusioni del 19 maggio 2014 e dal Parlamento nella sua [risoluzione](#) del 28 aprile 2015, dal titolo «Una nuova strategia forestale dell'Unione per le foreste e il settore forestale»^[4]. In detta risoluzione, il Parlamento invita la Commissione a integrare la strategia con un solido piano d'azione che preveda misure specifiche e a presentargli una relazione annuale sui progressi conseguiti nell'attuazione di azioni concrete nell'ambito della strategia. Il Parlamento ha inoltre sottolineato che l'attuazione della strategia forestale dell'UE dovrebbe essere un processo coordinato pluriennale. Il Parlamento ritiene opportuno privilegiare la promozione della competitività e della sostenibilità del settore forestale, il sostegno alle zone sia rurali che urbane, l'ampliamento della base di conoscenze, la tutela delle foreste e la conservazione dei loro ecosistemi, il miglioramento del coordinamento e della comunicazione nonché un maggiore impiego sostenibile del legno e dei prodotti forestali non derivati dal legno.

Il successivo «Piano di attuazione pluriennale della nuova strategia forestale dell'UE» [SWD(2015)0164] è stato pubblicato dalla Commissione il 3 settembre 2015. Esso elenca una serie di azioni intese a garantire un approccio coerente e coordinato alle diverse politiche e iniziative riguardanti il settore forestale, con il coinvolgimento delle parti interessate. Detto piano pluriennale stabilisce un quadro di riferimento comprendente tutte le nuove misure che saranno adottate nei vari settori che interessano le foreste. I seguenti otto settori prioritari riguardano i tre pilastri (sociale, economico e ambientale) della gestione sostenibile delle foreste: 1) sostenere le comunità rurali e urbane; 2) promuovere la competitività e la sostenibilità delle industrie forestali, della bioenergia e dell'economia verde in generale; 3) le foreste e i cambiamenti climatici; 4) proteggere le foreste e migliorare i servizi ecosistemici; 5) informazioni e monitoraggio in ambito forestale; 6) la ricerca e l'innovazione; 7) la cooperazione; e 8) le foreste viste da una prospettiva globale. Il piano comprende un allegato in cui figurano l'elenco delle misure per il periodo 2014-2020, gli attori interessati e i tempi di realizzazione delle varie attività, nonché i risultati attesi. La Commissione si è inoltre impegnata a informare regolarmente il Parlamento e il Consiglio in merito ai progressi compiuti nell'ambito della strategia forestale dell'UE.

[3]GU C 377 E del 7.12.2012, pag. 23.

[4]GU C 346 del 21.9.2016, pag. 17.



Dopo una fase iniziale (2015-2017) che ha portato all'attuazione di una serie di misure prioritarie, la relazione della Commissione del dicembre 2018 [COM(2018)0811] sui progressi nell'attuazione della strategia forestale dell'Unione fa il punto sui passi avanti compiuti nell'ambito del piano d'azione pluriennale e dovrebbe contribuire a individuare le priorità per la seconda fase (2018-2020) della sua attuazione.

Infine, nella sua risoluzione del 15 gennaio 2020 sul Green Deal europeo [2019/2956(RSP)], il Parlamento «[...] accoglie con favore l'intenzione della Commissione di contrastare la deforestazione mondiale[,] le chiede di intensificare le sue azioni in tal senso [e di] presentare una nuova e ambiziosa strategia dell'UE per le foreste al fine di dare il dovuto riconoscimento all'importante ruolo multifunzionale e trasversale che le foreste europee, il settore e la gestione sostenibile delle foreste svolgono nella lotta contro i cambiamenti climatici e la perdita di biodiversità [...]». In quest'ottica, il Parlamento ha deciso di elaborare due relazioni d'iniziativa: una sul rafforzamento dell'azione dell'UE per proteggere e ripristinare le foreste mondiali (dal titolo «Intensificare l'azione dell'UE per proteggere e ripristinare le foreste del pianeta») e l'altra sulla nuova strategia forestale europea (dal titolo) «La strategia forestale europea — Il cammino da seguire»).

François Nègre
02/2020

