Parere del Comitato europeo delle regioni — Contributo al controllo dell'adeguatezza della direttiva sulla conservazione degli uccelli e della direttiva fauna-flora-habitat

(2016/C 051/10)

Relatore: Roby BIWER (PSE/LU), membro del consiglio comunale di Bettembourg, Lussemburgo

RACCOMANDAZIONI POLITICHE

IL COMITATO EUROPEO DELLE REGIONI,

Osservazioni generali

1. sottolinea che una delle principali sfide ecologiche attuali consiste nell'arrestare e invertire entro il 2020 il declino della biodiversità e degli habitat naturali e il degrado dei servizi ecosistemici;

2. ricorda che secondo i pertinenti considerando delle direttive dell'UE concernenti rispettivamente la conservazione degli uccelli selvatici ([1]) e la conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche ([2]) (nel seguito «le direttive sulla natura»), la salvaguardia, la protezione e il miglioramento della qualità dell'ambiente costituiscono un obiettivo essenziale di interesse generale perseguito dalla Comunità, e la diminuzione delle popolazioni selvatiche e dei loro habitat rappresenta un serio pericolo per la conservazione dell'ambiente naturale;

3. esprime preoccupazione per il fatto che, secondo ricerche recenti, come ad esempio la Relazione sullo stato della natura nell'Unione europea ([3]), è da prevedere che le misure adottate o programmate non consentiranno, da sole, di attuare l'obiettivo in materia di biodiversità all'orizzonte del 2020, ribadito anche dal Consiglio europeo del 25 e 26 marzo 2010;

4. condivide l'osservazione formulata dalla Commissione europea nel quadro della strategia dell'UE sulla biodiversità ([4]), secondo cui la piena attuazione delle direttive sulla protezione della natura costituisce un elemento basilare per arrestare la perdita di biodiversità e realizzare i singoli obiettivi indicati nella strategia;

5. fa osservare che gli enti locali e regionali hanno un ruolo essenziale nell'attuazione delle direttive sulla natura, ed è convinto che da tale ruolo derivi una particolare esperienza del Comitato europeo delle regioni con le suddette direttive;

6. intende pertanto contribuire alla verifica dell'adeguatezza di tali direttive eseguita attualmente dalla Commissione europea ([5]), mettendo a disposizione la particolare esperienza su tali atti giuridici che gli deriva dal proprio mandato politico, ed esprime le seguenti posizioni sulle singole questioni sollevate dalla Commissione;

Pertinenza

7. ritiene che le direttive sulla natura si basino su considerazioni e obiettivi ancora attuali, e siano pertanto imprescindibili per la protezione delle specie, dei loro habitat e dei tipi di habitat naturali nell'UE;

8. osserva che le direttive sulla natura prendono in considerazione tutte le principali minacce per le specie, per i loro habitat e per i tipi di habitat naturali nell'UE;

([1]) Direttiva 2009/147/CE (GU L 20 del 26.1.2010, pag. 7).
([2]) Direttiva 92/43/CEE (GU L 206 del 22.7.1992, pag. 7).
([3]) COM(2015) 219 final.
([4]) COM(2011) 244 final.
([5]) Cfr. il mandato della Commissione europea http://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/fitness_check/docs/Mandate%20for%20Nature%20Legislation.pdf

9. esprime tuttavia grande preoccupazione per il fatto che le disposizioni delle suddette direttive non sono ancora pienamente applicate da tutti gli Stati membri; segnala che spesso la garanzia giuridica dei siti Natura 2000 non è pienamente assicurata e che l'elaborazione dei piani di gestione e l'esecuzione di misure concrete di tutela sono ancora incomplete; si augura un maggior coinvolgimento degli enti locali e regionali in tali compiti;

10. fa presente che le direttive sulla natura perseguono in tutti i settori di intervento un'ampia salvaguardia delle specie più bisognose di tutela, dei loro habitat e dei loro tipi di habitat naturali, e osserva che in futuro occorrerà integrare maggiormente le questioni di protezione della natura in altri settori di intervento, tra cui per esempio la politica agricola, nei quali manca ancora una considerazione ottimale di taluni aspetti della protezione della natura;

11. in tale contesto considera le direttive sulla natura particolarmente rilevanti ai fini della tutela delle specie, dei loro habitat e dei loro tipi di habitat naturale dalle sollecitazioni e minacce a livello locale e regionale derivanti dalla perdita o dalla frammentazione di habitat naturali, dall'inquinamento e dalla diffusione di specie animali e vegetali non indigene;

Efficacia

12. riconosce che, nei settori nei quali sono state applicate le direttive sulla natura, la situazione delle specie, dei loro habitat e dei tipi di habitat naturali è migliorata in maniera significativa ([6]), e che si può quindi ritenere che gli obiettivi delle suddette direttive possano essere realizzati grazie ad una piena attuazione delle stesse;

13. sottolinea che vari esempi concreti contenuti nella Relazione sullo stato della natura nell'UE mostrano che gli Stati membri e gli enti locali e regionali svolgono un ruolo fondamentale nella protezione delle specie e degli habitat;

14. esprime il forte timore che i successi nella tutela delle specie e degli habitat, ottenuti grazie alle direttive sulla natura, siano limitati e lacunosi, perché la maggior parte delle specie e dei tipi di habitat continua a trovarsi in uno stato di conservazione inadeguato, e in molti casi vi è addirittura il rischio di un peggioramento;

15. osserva inoltre che, al di fuori delle aree tutelate dalle direttive sulla natura, la biodiversità non mostra sviluppi positivi analoghi a quelli che invece si presentano all'interno della rete Natura 2000, cosa che si evidenzia ad esempio nella drammatica perdita di specie di uccelli di ampia diffusione;

16. è convinto che le discussioni tra differenti parti in causa, relative ad alcune specie in grado di provocare danni, possano essere risolte anche attraverso disposizioni chiare nei piani di gestione che, da un lato, dispongano una serie di interventi e, dall'altro, prevedano risorse finanziarie e umane adeguate per garantire la salute e la sicurezza pubbliche, evitare danni gravi e compensare quelli inevitabili;

17. invita la Commissione europea e gli Stati membri a sostenere gli enti locali e regionali nella piena attuazione delle direttive sulla natura, in particolare per quanto riguarda la designazione e la garanzia giuridica dei siti Natura 2000 e la determinazione di obiettivi concreti di salvaguardia relativi alla tutela delle specie e degli habitat attraverso misure pratiche di tutela e di ripristino, nonché per quanto riguarda la mobilitazione delle necessarie risorse finanziarie, tra l'altro per far fronte alla mancanza di fondi e all'esigenza di semplificare l'accesso alle fonti di finanziamento esistenti ([7]);

18. invita la Commissione europea a emanare orientamenti più efficaci sull'attuazione e ad aggiornare quelli già esistenti, in modo che siano facilmente reperibili, comprensibili e disponibili nelle varie lingue degli Stati membri attraverso un unico portale internet ([8]); tali orientamenti dovrebbero tenere conto della giurisprudenza in vigore ed eventualmente affrontare le specificità di differenti settori;

([6]) Cfr. COM(2015) 219 final citato più in alto.
([7]) Cfr. CdR 112/2010 fin e CdR 8074/2013.
([8]) Cfr. la relazione del CdR sulla valutazione di impatto territoriale 2015.

19. propone alla Commissione europea di affidarsi maggiormente all'informazione, all'educazione e alla sensibilizzazione, in particolare per quanto riguarda l'utilità delle misure di protezione della natura e dei siti Natura 2000, e inoltre di sviluppare l'attuale mappa interattiva Natura 2000 viewer dell'Agenzia europea dell'ambiente, facendone un ampio sistema di informazione geografica online che informi in maniera sistematica il pubblico, i responsabili della pianificazione, gli utilizzatori del suolo e altri soggetti coinvolti, in merito a tutti gli aspetti dell'attuazione delle direttive sulla protezione della natura in relazione ai singoli siti Natura 2000;

20. sulla base di quanto sopra è convinto che le carenze evidenziate e il preoccupante stato di conservazione di un gran numero di specie e di tipi di habitat non si debbano considerare come il risultato della scarsa efficacia delle direttive sulla protezione della natura, e che anzi tali direttive si siano dimostrate strumenti molto efficaci per la protezione della biodiversità;

Efficienza

21. fa presente che la salvaguardia della biodiversità costituisce innanzitutto un compito della società, che deve essere svolto ai fini di una forma di economia e di vita sostenibile e quindi duratura e praticabile su scala globale;

22. sottolinea che, in risposta a una consultazione pubblica organizzata dalla Commissione europea ([9]), le piccole e medie imprese hanno asserito che le direttive sulla natura non figurano tra gli atti giuridici più gravosi;

23. si rammarica del fatto che gli addetti alla pianificazione, gli utilizzatori del suolo e altri settori essenziali hanno talvolta subito costi non necessari, ad esempio a causa di una tardiva o incompleta designazione dei siti Natura 2000; fa tuttavia presente che le differenze che intercorrono tra i costi a carico degli enti locali e regionali si spiegano col fatto che la varietà di specie e di habitat, e le relative misure di protezione della natura richieste, possono avere una distribuzione diseguale tra le varie regioni;

24. mette pertanto in rilievo il fatto che numerosi siti Natura 2000 forniscono a livello locale e regionale servizi ecosistemici importanti e monetizzabili ([10]), ad esempio sotto forma di servizi per la salute, di assorbimento dell'anidride carbonica, di ritenzione delle piene, di depurazione delle risorse idriche, di mantenimento della qualità dell'aria e di prevenzione dell'erosione del suolo;

25. fa osservare che recenti ricerche ([11]) confermano l'esistenza di un rapporto particolarmente favorevole tra costi e benefici a livello regionale e locale, grazie al fatto che i vantaggi ecologici, sociali ed economici superano di gran lunga i costi di attuazione delle direttive sulla protezione della natura;

26. segnala le opportunità offerte dalla rete Natura 2000 in termini di creazione di occupazione e di reddito nei settori del turismo ecosostenibile e delle attività ricreative legate alla natura. Sottolinea la particolare importanza a questo proposito di creare nuove opportunità imprenditoriali nelle aree rurali svantaggiate;

27. ritiene pertanto che i costi inevitabilmente legati all'attuazione delle direttive sulla protezione della natura siano necessari anche per ragioni di tutela della biodiversità — indispensabile ai fini della sostenibilità — e proporzionati ai benefici ben più grandi, e solo in parte quantificabili in termini economici, che derivano dalle direttive sulla protezione della natura;

Coerenza

28. è convinto che le due direttive sulla natura costituiscano di per sé eccellenti esempi di una legislazione concisa, comprensibile, coerente, sistematica, e pertanto, nel complesso, orientata ai risultati;

29. considera inoltre le due direttive sulla natura come strumenti legislativi efficaci, poiché hanno un funzionamento analogo, non sono in contraddizione l'una con l'altra e si integrano in maniera opportuna sotto il profilo dei requisiti materiali di tutela, costituendo insieme il regime di protezione Natura 2000;

([9]) Cfr. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-188_it.htm

([10]) Brink/Badura/Bassi/et al., *Estimating the Overall Economic Value of the Benefits provided by the Natura 2000 Network* (Stima del valore economico complessivo della rete Natura 2000), 2011.

([11]) Da rapporti dell'UE risulta che l'attuazione integrale di tutti i siti Natura 2000 costerebbe agli Stati membri circa 6 miliardi di euro all'anno, mentre il valore dei relativi servizi ecosistemici ammonta a 300 miliardi di euro, e il potenziale occupazionale dei siti Natura 2000 ammonta a 8 milioni di posti di lavoro.

30. ritiene che le direttive sulla natura siano convergenti con altri atti giuridici dell'Unione europea in materia di ambiente, e ricorda a questo proposito la modifica introdotta espressamente a tal fine con la direttiva sulla valutazione dell'impatto ambientale ([12]); invita al tempo stesso gli Stati membri e gli enti locali e regionali a coordinare meglio l'attuazione dei vari atti giuridici in materia di protezione e, ad esempio, a promuovere l'integrazione delle procedure di autorizzazione e di monitoraggio e gli obblighi di segnalazione;

31. considera che, per ragioni sia di tutela ambientale che di risparmio di costi superflui, potrebbe essere opportuno migliorare il coordinamento dei processi di pianificazione a norma delle direttive sulla natura, della direttiva quadro sulle acque ([13]) ed eventualmente della direttiva sulla valutazione di impatto ambientale e della direttiva sulla valutazione ambientale strategica ([14]);

32. invita gli Stati membri a cooperare con gli enti locali regionali e a sostenerli nell'attuazione pratica di nuovi atti giuridici in materia ambientale, come ad esempio il regolamento dell'UE sulle specie esotiche invasive ([15]);

33. considera problematico, nell'ottica della realizzazione degli obiettivi delle direttive sulla natura, il fatto che, a prescindere dalla buona integrazione di tali direttive nei rimanenti atti giuridici dell'Unione europea in materia ambientale, altre politiche settoriali dell'UE, come la politica agricola comune, la politica comune della pesca o le politiche in materia di energia e trasporti, continuino a non contribuire in maniera adeguata alla conservazione della biodiversità ([16]);

34. ritiene indispensabile che la relazione intermedia della Commissione europea sui fondi strutturali e di investimento assuma l'impegno di introdurre una valutazione obbligatoria della biodiversità in tutti i progetti promossi dall'UE ([17]);

35. invita inoltre la Commissione europea, ai fini della tutela di specie e habitat al di fuori dei siti Natura 2000 e delle specie che non rientrano nel severo regime di tutela, a presentare, conformemente alla strategia dell'UE sulla biodiversità, una proposta di quadro giuridico volto a prevenire le perdite nette di biodiversità e di servizi ecosistemici ([18]);

36. in ragione di quanto sopra, è convinto che le direttive sulla natura, per il loro orientamento, siano adeguate a realizzare le finalità che sono alla loro base; ritiene tuttavia che occorra intraprendere nuovi sforzi per impedire azioni negative per la biodiversità in ambiti di intervento che non sono contemplati dalle misure delle direttive sulla natura;

Valore aggiunto dell'UE

37. riconosce che le direttive sulla natura hanno contribuito considerevolmente, nelle regioni dei vari Stati membri, a una gestione più unitaria e più efficace della protezione della natura e delle specie, nonché a norme minime più rigorose in questi settori giuridici;

38. fa osservare che la varietà di specie e di habitat in Europa è distribuita attraverso le frontiere, nonché in maniera non uniforme, e che pertanto, ai fini di una protezione transfrontaliera efficace, occorre un'azione a livello UE, volta a coordinare gli sforzi degli Stati membri;

39. ricorda che le direttive sulla natura costituiscono lo strumento essenziale per fare in modo che l'UE possa adempiere agli obblighi internazionali derivanti dalla convenzione sulla diversità biologica e da ulteriori accordi internazionali, tra cui la Convenzione relativa alla conservazione della vita selvatica e dell'ambiente naturale in Europa (Convenzione di Berna) e la Convenzione di Bonn sulla tutela delle specie migratrici e in tal modo, inoltre, influire in maniera positiva sulla biodiversità e sulla fauna e la flora selvatiche all'interno e all'esterno dell'UE;

40. è persuaso che le direttive sulla natura abbiano contribuito sensibilmente all'introduzione di norme giuridiche omogenee negli Stati membri, consentendo ai soggetti economici di usufruire di un quadro unitario, con condizioni di concorrenza uguali, nel mercato interno;

([12]) Direttiva 2014/52/UE (GU L 124 del 25.4.2014, pag. 1).
([13]) Direttiva 2000/60/CE (GU L 327 del 22.12.2000, pag. 1).
([14]) Direttiva 2001/42/CE (GU L 197 del 21.7.2001, pag. 30).
([15]) Regolamento (UE) n. 1143/2014 (GU L 317 del 4.11.2014, pag. 35).
([16]) Cfr. CdR 112/2010 fin; CdR 22/2009 fin; relazione del CdR sulla valutazione dell'impatto territoriale 2015 (Conflitti con la politica regionale).
([17]) Cfr. CdR 4577/2013 fin.
([18]) Cfr. CdR 4577/2013 fin; risoluzione del Parlamento europeo 2011/2307 (INI).

41. in considerazione di quanto precede sottolinea che, per realizzare gli obiettivi della strategia dell'UE sulla diversità biologica e delle convenzioni internazionali, è più che mai necessaria una legislazione unitaria a livello dell'UE, e che le direttive sulla natura costituiscono a tal fine una base eccellente;

Conclusioni

42. è convinto che eventuali problemi connessi alla protezione delle specie e degli habitat non derivino dalle direttive sulla protezione della natura, ma dalle disposizioni di attuazione a livello locale, regionale e di Stato membro;

43. ritiene pertanto non consigliabile procedere al riesame delle direttive sulla natura, anche in considerazione del fatto che le iniziali incertezze nell'interpretazione di tale direttive si sono nel frattempo dissolte, specialmente grazie alla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea;

44. ritiene che la revisione delle direttive sulla natura costituirebbe un errore anche perché gli enti locali e regionali hanno bisogno di tempo per attuare le misure rese possibili o previste dalle suddette direttive, ma non ancora realizzate, come per esempio i piani di gestione non ancora elaborati, e per sfruttare al massimo il potenziale offerto dalle direttive in questione;

45. esprime forte preoccupazione, anche in considerazione degli interessi dei vari soggetti incaricati di applicare il diritto, per il fatto che in caso di revisione della legislazione vigente potrebbe avviarsi una fase di prolungate discussioni tra i soggetti sociali interessati dalla legislazione, cui potrebbe seguire una fase di incertezza giuridica della durata di vari decenni;

46. esprime preoccupazione per la distruzione di singoli siti Natura 2000 e per le dimensioni assunte finora dall'uccisione e dalla cattura illegale di uccelli e di altre specie animali, ed è convinto che occorra uno sforzo maggiore a tutti i livelli di governo per sorvegliare e attuare la conformità alle disposizioni delle direttive sulla protezione della natura;

47. ritiene pertanto indispensabile che la Commissione europea assuma con decisione il proprio ruolo di custode del diritto dell'UE, e la invita in tale contesto a valutare con attenzione i reclami in merito all'applicazione del diritto dell'UE, senza esimersi dall'avviare le opportune procedure di infrazione dei trattati;

48. raccomanda alla Commissione europea di utilizzare la procedura di controllo dell'adeguatezza della normativa per sottolineare l'importanza di una migliore applicazione delle direttive sulla protezione della natura da parte degli Stati membri, e accoglie con favore l'approccio adottato da questi ultimi per coinvolgere gli enti locali e regionali nell'attuazione.

Bruxelles, 4 dicembre 2015.

Il Presidente
del Comitato europeo delle regioni

Markku MARKKULA