



Bruxelles, 27.4.2017
COM(2017) 198 final

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO,
AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E
AL COMITATO DELLE REGIONI**

Un piano d'azione per la natura, i cittadini e l'economia

{SWD(2017) 139 final}

1. Proteggere e realizzare il potenziale del patrimonio naturale dell'Europa

Pur avendo alcune delle zone più densamente popolate del mondo, l'Europa possiede anche un patrimonio naturale molto ricco e diversificato. Le direttive sulla tutela della natura¹ sono volte a garantire un buono stato di salute per la natura dell'Unione europea, fornendo un quadro per proteggere le specie e gli habitat naturali la cui conservazione è di particolare interesse. Esse istituiscono "Natura 2000", la più vasta rete coordinata di zone protette ricche di biodiversità al mondo che occupa il 18% della superficie terrestre e il 6% di quella marina dell'UE. Proteggono circa 1 500 specie animali e vegetali e circa 200 tipi di habitat rari all'interno e all'esterno delle zone protette, unendo tutela della natura a uso del suolo e attività economica sostenibili.

Nell'ambito dell'impegno a legiferare meglio, nel 2014 la Commissione ha avviato un controllo dell'adeguatezza (*fitness check*), ossia un'ampia valutazione delle direttive sulla tutela della natura. Quando è stato nominato commissario europeo per l'Ambiente, gli affari marittimi e la pesca, Karmenu Vella ha ricevuto l'incarico dal presidente Juncker di portare a termine tale valutazione. Attraverso questo processo la Commissione ha dato ascolto alle preoccupazioni dei cittadini e delle imprese, che considerano talvolta la normativa europea difficile da comprendere, applicare e attuare.

Il controllo dell'adeguatezza ha stabilito che, nell'ambito della più ampia politica dell'UE in materia di biodiversità, le direttive sulla tutela della natura sono adeguate allo scopo ma il conseguimento dei loro obiettivi e la realizzazione del loro pieno potenziale dipendono dal miglioramento sostanziale della loro attuazione². Occorre migliorarne l'efficacia e l'efficienza e rafforzare la cooperazione con i diversi gruppi di soggetti interessati negli Stati membri e in tutta l'UE per ottenere risultati concreti sul campo.

Oggi nell'UE solo la metà circa degli uccelli e una proporzione ancora inferiore di altre specie e habitat protetti godono di un buono stato di conservazione. La rete Natura 2000 copre ormai ampiamente le superfici terrestri, ma permangono lacune importanti nell'ambiente marino. Soltanto il 50% di tutti i siti Natura 2000 è dotato di piani di gestione che prevedono obiettivi e misure di conservazione. I principali fattori alla base delle carenze nell'attuazione comprendono: risorse limitate, applicazione carente, integrazione insufficiente degli obiettivi legati alla natura in altre aree di intervento, conoscenza e accesso inadeguati ai dati, scarsa comunicazione e modesto coinvolgimento dei portatori d'interesse. Inoltre coloro che attuano le direttive, in particolare a livello regionale e locale, non conoscono talvolta a sufficienza gli obblighi o la flessibilità e le opportunità che esse offrono, con la conseguente eventuale comparsa di tensioni tra tutela della natura e attività economica.

Tuttavia il controllo di adeguatezza ha dimostrato che quando viene avviata un'appropriata azione mirata lo stato di conservazione delle specie e degli habitat migliora, talvolta con notevoli risanamenti. Inoltre cresce la consapevolezza del fatto che l'ambiente naturale costituisce il fondamento di vari settori dell'economia, quali il turismo. La sua conservazione e il suo uso

¹ Direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche (direttiva Habitat; GU L 206 del 22.7.1992, pag. 7) e Direttiva 2009/147/CE concernente la conservazione degli uccelli selvatici (direttiva Uccelli; GU L 20 del 26.1.2010, pag. 7).

² Documento di lavoro dei servizi della Commissione SWD(2016) 472 final, del 16 dicembre 2016, Controllo di adeguatezza della legislazione dell'UE sulla natura (direttive Uccelli e Habitat)
http://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/fitness_check/index_en.htm (in inglese).

sostenibile non sono mai stati importanti come oggi. Tale approccio offre numerose opportunità di attrarre e incoraggiare investimenti nel campo della tutela della natura.

Il 7 dicembre 2016 la Commissione ha tenuto un dibattito orientativo sui risultati del controllo di adeguatezza e sul relativo seguito. Ha quindi deciso di sviluppare un piano d'azione concreto per migliorare l'attuazione delle direttive, la loro coerenza con gli obiettivi socioeconomici e il dialogo con le autorità a livello nazionale, regionale e locale, i portatori d'interesse e i cittadini. Tenuto conto della forte dimensione territoriale delle direttive e del ruolo fondamentale svolto dalle autorità regionali e locali nella loro attuazione, il Comitato delle regioni (CdR) è stato strettamente coinvolto nella preparazione del piano di azione e avrà un ruolo chiave per quanto riguarda il dialogo con le autorità regionali e locali e la loro sensibilizzazione.

Questo piano d'azione complessivo si prefigge di migliorare rapidamente l'attuazione pratica delle direttive sulla tutela della natura e accelerare il progresso verso l'obiettivo della strategia Europa 2020 di arrestare e invertire la perdita di biodiversità e il degrado dei servizi ecosistemici³, anche per quanto riguarda la resilienza ai cambiamenti climatici e la loro mitigazione. Ciò andrà anche a vantaggio delle persone che vivono in Europa e dell'economia. Saranno avviate azioni a livello dell'UE, in particolare dalla Commissione e dal Comitato delle regioni, ma anche gli Stati membri e i portatori d'interesse coinvolti dovranno agire, con maggiore sostegno e assistenza da parte dell'UE. Il piano d'azione offre opportunità concrete di coinvolgere i portatori d'interesse e il pubblico e di creare partenariati in tutti i settori politici. Ciò costituirà una solida base per riconciliare natura, cittadini ed economia, costruendo ponti tra di loro.

2. Contenuto del piano d'azione

Il piano d'azione copre quattro settori prioritari e prevede 15 azioni concrete. La maggior parte di queste sarà lanciata nel 2017 di modo che la Commissione possa riferire sulla loro realizzazione prima della fine dell'attuale mandato nel 2019. La tabella della presente comunicazione ne presenta una panoramica, integrata da schede dettagliate con maggiori informazioni.

Priorità A: migliorare gli orientamenti e le conoscenze e assicurare una maggiore coerenza rispetto ai più ampi obiettivi socioeconomici

I diversi approcci adottati dagli Stati membri per attuare le direttive possono portare a conflitti e problemi inutili. La rigida applicazione delle norme sulla protezione delle specie, i ritardi e gli obblighi eccezionalmente gravosi legati alle procedure di autorizzazione dei siti e la scarsa consapevolezza dei portatori d'interesse possono creare tensioni inutili tra la tutela della natura e le attività socioeconomiche. Il piano d'azione prevede soluzioni pratiche a questi problemi e promuove approcci partecipativi più intelligenti per favorire il pieno coinvolgimento dei proprietari dei terreni e degli utenti. La Commissione migliorerà i propri orientamenti e promuoverà una maggiore comprensione sul campo della legislazione, per aiutare le autorità pubbliche ad applicarla meglio. Gli Stati membri dovranno migliorare le conoscenze e l'accesso ai dati necessari per l'attuazione delle direttive. La Commissione sosterrà le iniziative volte ad accrescere la consapevolezza del contributo degli ecosistemi sani al benessere e allo sviluppo economico (azioni 1-3).

³ Comunicazione della Commissione: La nostra assicurazione sulla vita, il nostro capitale naturale: strategia dell'UE sulla biodiversità fino al 2020 (COM(2011) 244).

Le misure che la Commissione sta preparando⁴ per semplificare il monitoraggio e la rendicontazione di tutta la legislazione ambientale dell'UE contribuiranno inoltre a migliorare l'efficienza e l'efficacia delle direttive sulla tutela della natura.

Priorità B: favorire la titolarità politica e rafforzare la conformità

Sebbene gli Stati membri abbiano la responsabilità finale dell'attuazione delle direttive sulla tutela della natura sul campo, la Commissione collaborerà più strettamente con loro per favorire e promuovere conservazione e uso della natura sostenibili. Insieme, dobbiamo garantire che la rete Natura 2000 sia pienamente coerente e funzionale e che le specie siano protette e, se del caso, sfruttate in modo sostenibile.

Questa priorità includerà il dialogo bilaterale con gli Stati membri e i portatori d'interesse al fine di migliorare l'attuazione di Natura 2000 e di promuoverne la cooperazione per la gestione nelle diverse regioni biogeografiche d'Europa. Saranno elaborati e realizzati piani d'azione per le specie e gli habitat (azioni 4-7).

Al fine di rafforzare il rispetto delle direttive sulla tutela della natura da parte degli Stati membri saranno fondamentali anche altre misure nel settore più ampio della politica ambientale, volte a formare i giudici e i pubblici ministeri nazionali, a facilitare l'accesso alla giustizia e a garantire la conformità alle norme ambientali dell'UE⁵.

Priorità C: rafforzare gli investimenti nella rete Natura 2000 e migliorare le sinergie con gli strumenti di finanziamento dell'UE

I costi di attuazione della rete Natura 2000 sono stati stimati a 5,8 miliardi di EUR l'anno, mentre i benefici annui derivanti sono stimati tra i 200 e i 300 miliardi di EUR. Tuttavia la mancanza di finanziamenti impedisce alla rete di realizzare pienamente i benefici attesi e rappresenta un importante fattore che compromette l'efficacia delle direttive sulla tutela della natura. Il piano d'azione ha quindi l'obiettivo di migliorare l'impiego dei finanziamenti dell'UE disponibili e di rendere la natura più attraente per gli investimenti privati.

Il controllo dell'adeguatezza ha evidenziato il preoccupante declino delle specie e degli habitat legati all'agricoltura e ha posto l'accento sulla necessità di un'integrazione più efficace della rete Natura 2000 e della biodiversità in senso più ampio nella politica agricola comune (PAC). Il piano d'azione propone, nell'ambito dell'attuale quadro giuridico⁶, modalità per migliorare le sinergie con la PAC e altri settori di intervento chiave dell'UE, quali la politica di coesione, la politica comune della pesca e la politica di ricerca e innovazione. Esso propone anche un aumento dei finanziamenti mirati per la natura e la biodiversità, che consentirebbero maggiori investimenti nella rete Natura 2000. Inoltre prevede di sviluppare ulteriormente gli orientamenti e la pianificazione per i quadri finanziari nazionali relativi a Natura 2000 che gli Stati membri dovrebbero elaborare. Infine suggerisce modalità per stimolare gli investimenti privati e per sostenere meglio la connettività tra

⁴ Esame del controllo dell'adeguatezza degli obblighi di monitoraggio della normativa e rendicontazione dell'*acquis* ambientale dell'UE e del suo seguito — cfr. http://ec.europa.eu/environment/legal/reporting/fc_overview_en.htm (in inglese).

⁵ Cfr. Comunicazione della Commissione "Programma di lavoro della Commissione per il 2017 - Realizzare un'Europa che protegge, dà forza e difende" (COM(2016) 710 final).

⁶ Ulteriori informazioni sulla consultazione in materia di modernizzazione e semplificazione della PAC sono disponibili ai seguenti indirizzi: https://ec.europa.eu/agriculture/consultations/cap-modernising/2017_it (in italiano) e https://ec.europa.eu/agriculture/simplification_en (in inglese).

le zone Natura 2000, anche attraverso infrastrutture verdi e soluzioni fondate sulla natura (azioni 8-12).

Priorità D: migliorare la comunicazione e la sensibilizzazione, e il coinvolgimento di cittadini, portatori d'interesse e comunità

Il piano di azione mira a rafforzare il coinvolgimento di cittadini, portatori d'interesse, autorità e comunità locali. La protezione della natura e i suoi vantaggi riguardano tutti, in quanto si tratta del nostro patrimonio comune. La Commissione, insieme al Comitato delle regioni, utilizzerà tutte le piattaforme disponibili per accrescere la consapevolezza e promuovere il coinvolgimento a livello locale e gli scambi di conoscenze. Inoltre metterà maggiormente in evidenza le buone pratiche di gestione delle zone Natura 2000. Attraverso il corpo europeo di solidarietà, la Commissione aiuterà i giovani a impegnarsi in prima persona nella conservazione della natura e ad acquisire competenze preziose per la loro vita professionale (azioni 13-15).

Tabella delle azioni

Migliorare gli orientamenti e le conoscenze e assicurare una maggiore coerenza rispetto ai più ampi obiettivi socioeconomici

Azioni	Orizzonte temporale	Responsabili
1. Aggiornare, sviluppare e promuovere attivamente, in tutte le lingue dell'UE, orientamenti relativi a a) procedure di autorizzazione di siti, protezione e gestione delle specie e orientamenti specifici per settore; b) integrazione dei servizi ecosistemici nel processo decisionale.	2017-2019 2018-2019	COM / CdR / SM / portatori d'interesse
2. Istituire un meccanismo di sostegno per aiutare le autorità degli Stati membri ad affrontare le sfide principali nell'applicazione delle disposizioni in materia di autorizzazione della direttiva Uccelli e della direttiva Habitat alla rete Natura 2000 e alle norme di protezione delle specie.	2017-2019	COM / SM / portatori d'interesse
3. Migliorare la conoscenza, anche attraverso il rafforzamento e il miglioramento dell'efficienza del monitoraggio, e assicurare l'accesso pubblico in linea ai dati necessari all'attuazione delle direttive (ad esempio le immagini satellitari del programma Copernicus).	2017-2019	COM / SEE / MS

Favorire la titolarità politica e rafforzare la conformità

Azioni	Orizzonte temporale	Responsabili
4. Completare la rete Natura 2000, in particolare colmando le lacune relative all'ambiente marino, e attuare le misure di conservazione necessarie per tutti i siti.	in corso	SM / portatori d'interesse / COM
5. Ricorrere al nuovo processo di riesame dell'attuazione delle politiche ambientali per incontri bilaterali specifici con le autorità nazionali e regionali al fine di sviluppare tabelle di marcia concordate per migliorare l'attuazione e consultare i proprietari dei terreni e altri portatori d'interesse per quanto riguarda le sfide in materia di attuazione.	2017-2019	COM / SM / portatori d'interesse
6. Riunire autorità pubbliche e portatori d'interesse di diversi Stati membri a livello di regione biogeografica per affrontare sfide comuni, comprese le questioni transfrontaliere.	2017-2019	COM / CdR / SM / portatori d'interesse

7. Sviluppare ulteriormente piani d'azione per le specie e per gli habitat più minacciati e piattaforme dei portatori d'interesse relative alla coesistenza con le specie conflittuali (ad esempio i grandi carnivori).	2017-2019	COM / SM / portatori d'interesse
---	-----------	---

Rafforzare gli investimenti nella rete Natura 2000 e migliorare le sinergie con gli strumenti di finanziamento dell'UE

Azioni	Orizzonte temporale	Responsabili
8. Rafforzare gli investimenti nella natura a) aiutando gli Stati membri a migliorare la pianificazione finanziaria pluriennale per Natura 2000 attraverso l'aggiornamento dei quadri di azione prioritaria; b) proponendo un aumento del 10% del bilancio del programma LIFE destinato a progetti a sostegno della conservazione della natura e della biodiversità, mantenendo nel contempo inalterata la dotazione finanziaria globale del programma stesso; c) stimolando gli investimenti del settore privato nei progetti legati alla natura.	2017-2019	COM / BEI / SM / portatori d'interesse
9. Promuovere le sinergie con i finanziamenti della politica agricola comune, tra cui un uso efficace delle indennità Natura 2000 e delle misure agro-climatico-ambientali, lo sviluppo di regimi basati sui risultati, il sostegno agli agricoltori attraverso i servizi di consulenza agricola, e l'innovazione e il trasferimento di conoscenze attraverso il partenariato europeo per l'innovazione su "Produttività e sostenibilità dell'agricoltura".	2017-2019	COM / SM / portatori d'interesse
10. Accrescere la consapevolezza delle opportunità di finanziamento della politica di coesione e migliorare le sinergie.	2017-2019	COM / SM / portatori d'interesse
11. Migliorare le sinergie con la politica comune della pesca e la politica marittima integrata, compreso un uso più efficace delle opportunità di finanziamento disponibili.	2017-2019	COM / SM / portatori d'interesse
12. Fornire orientamenti a sostegno della realizzazione di infrastrutture verdi per una migliore connettività delle zone Natura 2000; sostenere soluzioni progettuali basate sulla natura attraverso la politica di ricerca e innovazione dell'UE e i fondi Orizzonte 2020.	2017-2019	COM / portatori d'interesse

Migliorare la comunicazione e la sensibilizzazione attraverso il coinvolgimento di cittadini, portatori d'interesse e comunità

Azioni	Orizzonte temporale	Responsabili
13. Sostenere lo scambio di conoscenze e l'impegno delle autorità locali e regionali attraverso una piattaforma comune con il Comitato delle Regioni.	2017-2019	CdR / COM
14. Mettere maggiormente in evidenza la buona gestione dei siti Natura 2000 e promuovere la sensibilizzazione nei confronti delle direttive sulla tutela della natura nelle sedi pertinenti, approfittare delle nuove tecnologie e delle attività di sensibilizzazione e rafforzare i legami tra il patrimonio naturale e culturale, specialmente nel contesto dell'Anno europeo del patrimonio culturale che si celebrerà nel 2018.	2017-2019	COM / CdR / SM / portatori d'interesse
15. Coinvolgere attivamente i giovani nelle misure che si occupano dei bisogni sociali, dando loro l'opportunità di partecipare ad attività di protezione della natura nei siti Natura 2000 (corpo europeo di solidarietà).	2017-2019	COM / SM / portatori d'interesse