



Bruxelles, 20.9.2013
COM(2013) 659 final

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

Una nuova strategia forestale dell'Unione europea: per le foreste e il settore forestale

{SWD(2013) 342 final}

{SWD(2013) 343 final}

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

Una nuova strategia forestale dell'Unione europea: per le foreste e il settore forestale

1 L'EUROPA HA BISOGNO DELLE SUE FORESTE

Le foreste e le altre superfici boschive occupano oltre il 40% della superficie dell'UE, con tipologie di foreste che variano notevolmente da regione a regione. Grazie all'imboschimento e alla successione ecologica della vegetazione negli ultimi decenni la copertura forestale dell'UE ogni anno è aumentata all'incirca dello 0,4%. In termini generali, però, la superficie forestale è in costante declino. Attualmente nell'UE solo il 60-70% dell'incremento annuo viene abbattuto, pertanto la provvigione è in aumento. Tuttavia, in base alle proiezioni degli Stati membri in materia di attività di uso del suolo, cambiamento di uso del suolo e silvicoltura (il cosiddetto LULUCF), si prevede un incremento approssimativo del 30% dei tassi di prelievo entro il 2020 rispetto al 2010¹. Il 60% delle foreste è di proprietà di diversi milioni di soggetti privati². Questa cifra è destinata a crescere, poiché in alcuni paesi è ancora in corso la restituzione della proprietà delle foreste ai privati. La restante superficie boschiva è di proprietà dello Stato e di altri soggetti pubblici.

Le foreste hanno una dimensione multifunzionale che si presta a fini economici, sociali ed ambientali. Offrono un habitat ad animali e piante e svolgono un ruolo primario nell'attenuazione dei cambiamenti climatici e nell'offerta di altri servizi ambientali. Quasi un quarto delle foreste dell'UE è coperto dalla rete Natura 2000 e gran parte del territorio restante ospita specie protette dalla legislazione dell'UE. Le foreste hanno anche un valore sociale, poiché portano ampi benefici alla nostra collettività, compresi quelli relativi alla salute umana e alle attività ricreative e turistiche³.

L'importanza socioeconomica delle foreste è elevata, ma spesso sottovalutata. Le foreste contribuiscono allo sviluppo rurale e danno lavoro a circa tre milioni di persone. Il legno è tutt'ora la fonte principale del reddito ricavato dalle foreste. Pertanto la presente strategia si rivolge anche alle industrie forestali, che sono disciplinate dalle politiche industriali dell'UE. Il legno costituisce inoltre un'importante fonte di materie prime per le bioindustrie emergenti.

Attualmente la biomassa forestale è la principale fonte di energia rinnovabile e rappresenta circa la metà del consumo complessivo di energia rinnovabile nell'UE. Secondo i piani di

¹ Sulla base dei livelli di riferimento per la gestione forestale presentati del quadro della UNFCCC CMP.6.

² 16 milioni secondo le stime dei proprietari. Sebbene il numero di proprietari di foreste sia piuttosto elevato, la percentuale del suolo boschivo in loro possesso è relativamente esigua e spesso tali proprietà sono frammentate.

³ Per ulteriori dettagli si rimanda al Libro verde dal titolo "La protezione e l'informazione sulle foreste nell'UE: preparare le foreste ai cambiamenti climatici", COM(2010) 66.

azione nazionali per l'energia rinnovabile, la biomassa usata per il riscaldamento, il raffreddamento e l'energia elettrica costituirebbe all'incirca il 42% dell'obiettivo di coprire con l'energia rinnovabile il 20% del fabbisogno energetico entro il 2020. Se l'obiettivo sarà raggiunto, la quantità di legno destinata alla produzione energetica nell'UE equivarrà al totale dei prelievi di legno attuali. Provengono dalle foreste anche numerosi altri beni, come il sughero, le resine, i funghi, i frutti a guscio, la selvaggina e i frutti di bosco.

Garantire una gestione sostenibile delle foreste è essenziale se vogliamo che questi benefici siano equilibrati.

Una gestione sostenibile delle foreste richiede modi e livelli di sfruttamento delle foreste e delle superfici boschive che rispettino la biodiversità, la produttività, la capacità di rigenerazione, la vitalità e la possibilità di svolgere, ora e in futuro, importanti funzioni ecologiche, economiche e sociali a livello locale, nazionale e globale, senza danneggiare altri ecosistemi⁴.

Sebbene nel trattato sul funzionamento dell'UE non si faccia alcun riferimento a disposizioni specifiche sulla politica forestale dell'Unione, l'UE adotta da tempo politiche che contribuiscono alla realizzazione di una gestione sostenibile delle foreste e alle decisioni degli Stati membri sulle foreste. Tra gli obiettivi raggiunti figurano la strategia Europa 2020 per la crescita e l'occupazione, la tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse, la politica di sviluppo rurale, la politica industriale, il pacchetto UE su clima ed energia con i relativi obiettivi 2020, la strategia fitosanitaria e la strategia sul materiale riproduttivo nonché le strategie in materia di biodiversità e bioeconomia⁵.

Basandosi sui principi di sussidiarietà e di condivisione della responsabilità, nel quadro della strategia forestale per l'Unione europea⁶ è stato istituito un quadro per azioni mirate a sostegno della gestione sostenibile delle foreste che fa leva sulle sinergie tra le politiche e le iniziative dell'UE e degli Stati membri. Il piano d'azione dell'UE per le foreste 2007-2011⁷ ha rappresentato uno strumento importante per l'attuazione della strategia e ha stabilito quattro obiettivi incentrati sulla competitività, l'ambiente, la qualità della vita e il coordinamento e la comunicazione. Il cofinanziamento di misure a favore delle foreste nel quadro del regolamento sullo sviluppo rurale è stato e continuerà ad essere uno dei principali mezzi di finanziamento a livello di UE.

Da una valutazione *ex post* del piano d'azione per le foreste è emersa la necessità di mettere a punto una nuova strategia che sviluppi e attui una visione comune sulla gestione multifunzionale e sostenibile delle foreste in Europa, che definisca priorità e obiettivi per le azioni, stabilisca un nesso tra le strategie e i piani di finanziamento dell'UE e degli Stati

⁴ Conferenza ministeriale sulla protezione delle foreste in Europa. Helsinki, 1993.

⁵ COM(2011) 244 e COM(2012) 60.

⁶ Risoluzione del Consiglio del 15 dicembre 1998 relativa ad una strategia forestale per l'Unione europea.

⁷ COM(2006) 302.

membri, rafforzi la pianificazione, il finanziamento e l'attuazione intersettoriale coerente delle attività, stabilisca chiari meccanismi di monitoraggio, valutazione e rendicontazione e riveda il coinvolgimento dei portatori d'interesse. La presente comunicazione sostiene queste raccomandazioni formulando orientamenti strategici.

2 PERCHÉ ABBIAMO BISOGNO DI UN NUOVO QUADRO?

Negli ultimi 15 anni nell'UE diversi cambiamenti sociali e politici hanno condizionato l'approccio della società nei confronti delle foreste e della silvicoltura. Il quadro generale è caratterizzato da un aumento della domanda in ambito forestale e dei rischi cui è esposto il settore. Al contempo il numero crescente di politiche in ambito forestale crea un quadro politico complesso e frammentato. Inoltre le interrelazioni sempre più strette tra i mercati internazionali degli alimenti per uso umano e animale, delle fibre e dei combustibili stanno creando perturbazioni di mercato inattese.

Creare un nuovo quadro è necessario al fine di:

- garantire che il potenziale di multifunzionalità delle foreste dell'UE sia gestito in maniera sostenibile ed equilibrata per far sì che i servizi ecosistemici fondamentali delle nostre foreste funzionino correttamente;
- soddisfare la domanda crescente di materie prime per prodotti esistenti e nuovi (ad esempio sostanze chimiche o fibre tessili ecologiche) e di energia rinnovabile. Questa domanda offre l'opportunità di diversificare i mercati, ma costituisce anche un'importante sfida per la gestione sostenibile e il bilanciamento della domanda su diversi fronti. La domanda relativa a nuovi usi nel settore della bioeconomia e della bioenergia va coordinata con quella tradizionale, nel rispetto delle esigenze di sostenibilità;
- con l'obiettivo di stimolare la crescita, rispondere alle sfide e alle opportunità che le industrie forestali affrontano sul piano dell'efficienza delle risorse e dell'energia, delle materie prime, della logistica, dell'adattamento strutturale, dell'innovazione, dell'educazione, della formazione e dello sviluppo delle competenze, della concorrenza internazionale, della politica in materia di clima oltre il 2020 nonché dell'informazione e della comunicazione;
- proteggere le foreste e la biodiversità dagli effetti nefasti di tempeste e incendi, da risorse idriche sempre più limitate e dagli organismi nocivi. Queste minacce non conoscono confini nazionali e sono aggravate dai cambiamenti climatici;
- riconoscere che la domanda nell'UE va oltre la produzione interna e che i suoi consumi si ripercuotono sulle foreste di tutto il mondo;
- sviluppare un adeguato sistema di informazione per garantire il *follow up* degli obiettivi sopraesposti.

L'UE ha bisogno di un quadro politico che coordini e garantisca la coerenza tra le politiche in materia forestale e che consenta la creazione di sinergie con altri settori che influenzano la gestione delle foreste. L'Unione ha bisogno di una nuova strategia delle foreste che si profili

come punto di riferimento fondamentale nello sviluppo delle politiche del settore. Il ruolo riconosciuto alle foreste dell'UE deve garantire che esse possano contribuire al raggiungimento degli obiettivi e dei traguardi dell'UE.

3 IL PERCORSO DA SEGUIRE: UNA NUOVA STRATEGIA PER LE FORESTE E IL SETTORE FORESTALE

La presente proposta promuove un approccio coerente e olistico alla gestione delle foreste, affronta la tematica dei vantaggi molteplici delle foreste, integra aspetti endogeni ed esogeni delle politiche forestali e contempla l'intera catena di valore del settore forestale.

La proposta individua i principi fondamentali da adottare per rafforzare la gestione sostenibile delle foreste e per migliorare il quadro concorrenziale e agevolare la creazione di posti di lavoro, in particolare in aree rurali, garantendo al contempo la protezione delle foreste e il buon funzionamento dei servizi ecosistemici. Il documento illustra inoltre i modi in cui l'UE intende attuare le politiche in materia forestale.

Affinché questa strategia abbia un impatto sulle politiche che richiedono o potranno richiedere di dare prova di una gestione sostenibile delle foreste e affinché la strategia raggiunga gli obiettivi prefissati, è necessario elaborare criteri di gestione sostenibile delle foreste obiettivi, ambiziosi e verificabili, che siano applicabili a tutti gli utenti della biomassa forestale. La strategia e la sua applicazione dovrebbero basarsi sulla legislazione in vigore e sulle iniziative promosse a livello internazionale, tra cui i lavori svolti nel quadro di FOREST EUROPE⁸, tenendo conto della particolare situazione dei piccoli proprietari di foreste e prendendo in considerazione gli strumenti del settore privato basati sul mercato, tra cui la certificazione.

Per raggiungere gli obiettivi comuni e migliorare la coerenza e le sinergie è importante poter contare sul coordinamento con e tra gli Stati membri. Questi ultimi sono chiamati a tenere conto dei principi e degli obiettivi della presente strategia quando imposteranno e applicheranno i rispettivi piani d'azione e programmi forestali nazionali. In questo contesto è auspicabile che si creino opportunità di *networking* e possibilità di scambiare informazioni e buone pratiche.

⁸ Processo politico paneuropeo per la gestione sostenibile delle foreste del continente.

3.1 Principi guida

- Gestione sostenibile e ruolo multifunzionale delle foreste, per offrire molteplici prodotti e servizi in maniera equilibrata e garantire la protezione delle foreste;
- efficienza nell'impiego delle risorse, ottimizzazione del contributo delle foreste e del settore forestale allo sviluppo rurale, alla crescita e alla creazione di posti di lavoro;
- responsabilità globale delle foreste, promozione della produzione e del consumo sostenibili dei prodotti forestali.

L'Europa vanta una lunga tradizione nella gestione sostenibile delle foreste. Quest'esperienza si rispecchia nei principi FOREST EUROPE applicati nelle politiche degli Stati membri e sostenuti dall'UE, in particolare nel quadro della politica di sviluppo rurale. Si tratta di un approccio dinamico che prevede interventi a livello internazionale, regionale e locale che vengono realizzati "sul campo" dai gestori delle foreste.

Gli impegni assunti nell'ambito di FOREST EUROPE vincolano gli Stati membri ad una gestione sostenibile e in linea con le politiche e la legislazione nazionale sulle foreste. Nell'attuare questa strategia gli Stati membri devono tenere conto dei principi fondamentali della gestione sostenibile delle foreste, migliorare lo scambio di informazioni e condividere le buone pratiche.

Nel settore delle foreste usare le risorse in maniera efficiente equivale a ridurre al minimo l'impatto sull'ambiente e sul clima nonché dare priorità alla produzione delle foreste dal maggiore valore aggiunto, creare più posti di lavoro e contribuire a un migliore bilancio del carbonio. L'uso "a cascata" del legno⁹ risponde a questi criteri. In alcuni casi sarà necessario adottare diversi approcci, ad esempio nell'eventualità in cui cambi la domanda o per esigenze di protezione ambientale.

3.2 Gli obiettivi per le foreste per il 2020

Garantire e dimostrare una gestione delle foreste dell'UE che rispetti i principi della gestione sostenibile nonché il rafforzamento del contributo dell'UE alla promozione di tale gestione sostenibile e alla riduzione della deforestazione a livello globale, pertanto:

- contribuire a bilanciare le diverse funzioni delle foreste, soddisfare la domanda e fornire servizi ecosistemici di importanza fondamentale;
- creare le basi necessarie affinché le foreste e l'intera catena di valore del settore siano competitive e diano un valido contributo alla bioeconomia.

⁹ Il principio "a cascata" prevede che il legno sia usato secondo il seguente ordine di priorità: prodotti a base di legno, prolungamento del ciclo di vita, riutilizzo, riciclo, bioenergia e smaltimento.

Gli obiettivi sviluppati in collaborazione con le autorità degli Stati membri e i portatori d'interesse evidenziano una visione integrata delle tre dimensioni dello sviluppo sostenibile con un approccio olistico alla gestione e alle politiche forestali.

3.3 Otto aree prioritarie interconnesse: un valore aggiunto per tutti

La gestione sostenibile delle foreste contribuisce al raggiungimento dei principali obiettivi sociali

3.3.1 Sostenere le comunità rurali e urbane

La società dipende in misura sempre maggiore dalle foreste, che coprono vaste superfici rurali e rivestono un ruolo fondamentale anche per la popolazione rurale, poiché sostengono il benessere economico e l'occupazione.

Una forza lavoro che opera in maniera sostenibile, competente e in piena sicurezza è uno dei pilastri di una maggiore competitività del settore forestale. Le foreste ben amministrate da gestori, lavoratori e imprenditori qualificati spianano la strada a un settore forestale sostenibile e competitivo che riveste un ruolo di rilievo nello sviluppo rurale e nell'intera economia offrendo vantaggi in termini sociali.

La Commissione ritiene che si debba ricorrere a fondi per lo sviluppo rurale per sostenere la gestione sostenibile delle foreste. Occorre che gli Stati membri sfruttino le opportunità offerte dal nuovo regolamento sullo sviluppo rurale e stabiliscano le seguenti priorità d'investimento: aggiornamento delle tecnologie in ambito forestale, ottimizzazione del contributo del settore alla bioeconomia, miglioramento della resilienza, del valore ambientale e del potenziale di attenuazione degli ecosistemi forestali, raggiungimento degli obiettivi legati alla natura e alla biodiversità, adeguamento ai cambiamenti climatici, preservazione delle risorse genetiche, protezione delle foreste e informazioni in materia nonché creazione di nuove aree boschive e di sistemi agro-forestali.

Orientamenti strategici

- Occorre che gli Stati membri ricorrano ai fondi per lo sviluppo rurale per incrementare la competitività, sostenere la diversificazione delle attività economiche, migliorare la qualità della vita nonché per offrire determinati beni pubblici legati all'ambiente¹⁰, al fine di contribuire a promuovere le funzioni sociali della gestione sostenibile delle foreste;
- è opportuno che la Commissione e gli Stati membri valutino e migliorino l'effetto delle misure a favore delle foreste adottate nel quadro della politica di sviluppo rurale;

¹⁰ Conclusioni del Consiglio europeo del 7-8 febbraio 2013 sul quadro finanziario pluriennale.

- nel quadro dell'obiettivo di semplificazione del pacchetto di misure volte ad aggiornare la disciplina degli aiuti di Stato, la Commissione propone di considerare l'inclusione delle grandi imprese nel sistema di esenzione per categoria e sta rivedendo le condizioni per le esenzioni per categoria nel settore forestale¹¹;
- grazie al sostegno offerto tramite i fondi per lo sviluppo rurale, gli Stati membri sono incoraggiati a promuovere i sistemi di consulenza forestale volti a una maggiore sensibilizzazione, le attività di formazione e la comunicazione tra i proprietari locali delle foreste e le autorità;
- occorre che la Commissione e gli Stati membri valorizzino meglio i benefici che le foreste apportano alla società e, tramite la gestione sostenibile delle foreste, è opportuno che trovino il giusto equilibrio nella fornitura dei diversi beni e servizi.

3.3.2 *Migliorare la competitività e la sostenibilità delle industrie forestali dell'UE, della bioenergia e dell'economia verde in generale*

Il legno è una materia prima naturale, rinnovabile, riutilizzabile e riciclabile. Se proviene da foreste gestite in maniera sostenibile ed è trattato e usato in modo tale da ridurre al massimo gli effetti negativi sul clima e sull'ambiente fornendo al contempo mezzi di sussistenza, il suo ruolo può essere sostenibile.

In generale, il 58% della biomassa di legno dell'UE è trasformato dalle industrie forestali dell'Unione¹², che rappresentano oltre il 7% del PIL del settore manifatturiero nell'UE e impiegano quasi 3,5 milioni di addetti, oltre a contribuire al raggiungimento degli obiettivi della politica industriale dell'UE¹³. Tuttavia la futura competitività del settore richiederà processi e prodotti efficienti nell'impiego di risorse ed energia e dal basso impatto ecologico. Si prevede che i materiali e le sostanze chimiche innovativi a base di legno svolgeranno un ruolo importante nella bioeconomia dell'UE. In un documento dei servizi della Commissione si descrivono i sottosectori delle industrie forestali dell'UE, le rispettive prospettive economiche e tecnologiche e si individuano le maggiori sfide con le relative azioni (2013-20) con l'obiettivo di contribuire a migliorare la competitività a livello globale.

Il restante 42% è usato per la produzione energetica, che rappresenta circa il 5% del consumo energetico totale dell'UE. In base ai piani d'azione e programmi forestali nazionali la biomassa continuerà ad essere la fonte primaria di energia rinnovabile anche nel 2020. La Commissione sta valutando l'opportunità o meno di proporre misure supplementari, tra cui l'introduzione di criteri armonizzati di sostenibilità, al fine di rispondere a problematiche legate alla sostenibilità dell'uso di biomassa solida e gassosa per il riscaldamento, il raffreddamento e la produzione di energia elettrica.

¹¹ Poiché il settore forestale non rientra nel campo di applicazione dell'allegato I e dell'articolo 42 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, trovano piena applicazione le norme sulla concorrenza.

¹² Lavorazione del legno, mobili, fabbricazione e conversione di legno e pasta-carta, stampa (divisioni NACE 16, 31, 17, 18.1). Sono coperti anche i pertinenti aspetti legati alla raccolta del legno (divisione NACE 02.2).

¹³ "Un'industria europea più forte per la crescita e la ripresa economica", (COM (2012) 582 final) e "Una politica industriale integrata per l'era della globalizzazione" (COM (2010) 614).

Pertanto la biomassa forestale, assieme ai prodotti forestali diversi dal legno, di crescente interesse per i mercati, offrono l'opportunità di mantenere o creare posti di lavoro e diversificare le entrate in un'economia verde a basso consumo di carbonio.

Orientamenti strategici

La Commissione, in collaborazione con gli Stati membri e i portatori d'interesse:

- analizzerà e promuoverà un uso più diffuso del legno come materia prima sostenibile, rinnovabile e che rispetti clima e ambiente senza danneggiare le foreste e i relativi servizi ecosistemici, valuterà i benefici per il clima derivanti dalla sostituzione di materie e fonti energetiche con la biomassa forestale e i prodotti a base di legno nonché l'effetto degli incentivi a favore dell'uso della biomassa forestale in termini di distorsioni del mercato;
- elaborerà, entro il 2014, criteri UE oggettivi, ambiziosi e dimostrabili per la gestione sostenibile delle foreste, che possano essere applicati nell'ambito di diverse politiche a prescindere dall'utilizzo finale della biomassa forestale. La Commissione presenterà le misure del caso;
- valuterà l'offerta potenziale di legno e promuoverà una maggiore mobilità sostenibile del legno, svilupperà orientamenti relativi alle buone pratiche, al principio "a cascata" e ai processi di produzione efficienti nell'impiego di risorse ed energia, in particolare per le industrie forestali, le PMI e le microimprese;
- stimolerà la crescita del mercato e l'internazionalizzazione dei prodotti delle industrie forestali dell'UE e migliorerà le conoscenze settoriali, tra cui quelle relative alle costruzioni sostenibili e alle informazioni sui mobili da trasmettere ai consumatori;
- agevolerà l'accesso dei prodotti e delle materie prime dell'industria forestale dell'UE ai mercati di paesi terzi stipulando accordi commerciali bilaterali e migliorerà le informazioni disponibili sulle condizioni di importazione e sulle esportazioni di materie prime;
- sosterrà la piattaforma tecnologica delle industrie forestali e incoraggerà nuove iniziative, come partenariati pubblico-privati, ad esempio nella bioindustria, che sostengono la ricerca e l'innovazione riguardo a diversi prodotti e processi efficienti sotto il profilo delle risorse e dell'energia;
- avvierà, nel 2014, una valutazione cumulativa dei costi della legislazione dell'UE che incide sulle catene di valore delle industrie forestali. I risultati potrebbero confluire in un'analisi più ampia degli impatti che tenga conto anche dei costi, dei vantaggi e della coerenza delle politiche e della legislazione.

3.3.3 *Le foreste e i cambiamenti climatici*

Le foreste sono vulnerabili ai cambiamenti climatici. Per questo motivo è importante mantenere e rafforzare la loro resilienza e capacità di adattamento, tra l'altro con la prevenzione degli incendi e altre soluzioni basate sull'adattabilità (ad esempio con specie e varietà di piante idonee).

Nel contempo, la gestione delle foreste può attenuare i cambiamenti climatici mantenendo e potenziando il ruolo di pozzo svolto dalle foreste nel ciclo del carbonio e fornendo biomateriali che fungono da deposito temporaneo di carbonio o da sostituti del carbonio, usati

al posto di materiali e combustibili ad alta intensità di carbonio. Recentemente l'UE ha adottato norme di contabilizzazione, monitoraggio e rendicontazione relative alle attività di uso del suolo, cambiamento di uso del suolo e silvicoltura (LULUCF)¹⁴ che prevedono, ad esempio, che gli Stati membri forniscano informazioni sui rispettivi piani per incrementare i pozzi e ridurre le emissioni prodotte dalle foreste. L'UE e gli Stati membri hanno inoltre assunto impegni nel settore LULUCF da realizzare entro il 2020, nel quadro del secondo periodo di impegno del protocollo di Kyoto.

Le foreste attenuano inoltre l'impatto di eventi atmosferici estremi mitigando le temperature e riducendo la velocità del vento e il ruscellamento.

Orientamenti strategici

Occorre che gli Stati membri dimostrino:

- come intendono rafforzare il potenziale di attenuazione delle foreste tramite un maggiore assorbimento e minori emissioni, tra l'altro con un uso "a cascata" del legno, tenendo presente che il nuovo sottoprogramma LIFE+ di azione per il clima e i fondi per lo sviluppo rurale possono sostenere pratiche di gestione forestale nuove o già applicate, volte a limitare le emissioni o a incrementare la produttività biologica netta (ossia l'assorbimento di anidride carbonica). Gli impegni dovrebbero protrarsi fino a metà 2014 nel contesto della relativa rendicontazione sulle azioni LULUCF;

- come migliorano le capacità di adattamento e la resilienza delle proprie foreste, basandosi sulle azioni proposte nel quadro della strategia dell'UE di adattamento ai cambiamenti climatici¹⁵ e del Libro verde sulla protezione e l'informazione sulle foreste, ad esempio colmando lacune conoscitive e semplificando le azioni di adattamento nelle politiche forestali.

3.3.4 *Proteggere le foreste e migliorare i servizi ecosistemici*

Le foreste offrono servizi ecosistemici da cui dipendono le comunità rurali e urbane e offrono un'enorme ricchezza in termini di biodiversità. Le pressioni cui sono esposte le foreste, tra cui la frammentazione degli habitat, la diffusione di specie alloctone invasive, i cambiamenti climatici, la scarsità di acqua, gli incendi, le tempeste e gli organismi nocivi richiedono una maggiore protezione. Le norme dell'UE disciplinano la circolazione e il commercio di determinate piante, di determinati prodotti vegetali e di oggetti che possono compromettere la salute delle piante.

La protezione delle foreste dovrebbe essere volta a preservare, migliorare e ripristinare la resilienza e la multifunzionalità degli ecosistemi forestali come cuore pulsante dell'infrastruttura verde dell'UE, che offre servizi ambientali e materie prime.

Sarebbe inoltre opportuno mirare alla prevenzione degli impatti negativi sulle foreste piuttosto che all'attenuazione dei danni e al ripristino. Affinché le foreste siano in grado di reagire a

¹⁴ Decisione 529/2013/UE.

¹⁵ COM(2013) 216.

minacce e dinamiche future, è necessario migliorare la diversità genetica e proteggere le risorse genetiche a rischio.

Sia la natura, sia gli effetti di determinate minacce hanno una portata che va oltre i confini nazionali e richiedono quindi un intervento a livello dell'UE.

I piani di gestione forestale e gli strumenti analoghi basati sui principi della gestione sostenibile delle foreste sono fondamentali per un'offerta equilibrata di molteplici beni e servizi. I piani di gestione forestale sono un elemento centrale sia della strategia UE 2020 per la biodiversità, sia dei fondi UE per lo sviluppo rurale. La strategia è incentrata su questi piani e strumenti e ne promuove e sostiene l'uso.

Orientamenti strategici

Gli Stati membri:

- assistiti dalla Commissione, svilupperanno un quadro concettuale di valorizzazione dei servizi ecosistemici, promuovendone l'integrazione nei sistemi contabili a livello di UE e a livello nazionale entro il 2020. Gli Stati membri si baseranno sui risultati della mappatura e della valutazione dello stato degli ecosistemi e dei relativi servizi;
- sono chiamati a preservare e migliorare le superfici boschive al fine di garantire la protezione del suolo e una regolamentazione qualitativa e quantitativa delle acque integrando pratiche sostenibili in ambito forestale nei programmi di misure dei piani di gestione dei bacini idrografici di cui alla direttiva quadro sulle acque e nei programmi per lo sviluppo rurale;
- sono invitati a migliorare notevolmente e in maniera misurabile lo stato di conservazione delle specie e degli habitat delle foreste dando piena attuazione alla legislazione UE sulla tutela della natura e garantire che i piani forestali nazionali contribuiscano a una gestione adeguata della rete Natura 2000 entro il 2020. Gli Stati membri dovrebbero basarsi sulla guida su Natura 2000 e sulle foreste, disponibile a breve;
- daranno attuazione al piano strategico per la diversità 2011-2020 e raggiungeranno i relativi obiettivi di Aichi adottati nel quadro della Convenzione sulla biodiversità, basandosi sul quadro comune sulle priorità di ripristino (*Restoration Prioritisation Framework*), disponibile a breve.
- sono chiamati a rafforzare la conservazione del patrimonio genetico delle foreste (diversità delle specie di alberi) e la diversità di specie e popolazioni. La Commissione li potrà sostenere in particolare con il programma per lo sviluppo rurale.

La Commissione:

- monitorerà i progressi degli Stati membri sul piano della diffusione dei piani di gestione forestale o di strumenti analoghi e dell'integrazione di aspetti legati alla biodiversità in tali piani, tra cui figurano gli obiettivi di conservazione di Natura 2000;
- in collaborazione con gli Stati membri, è chiamata a migliorare i meccanismi di protezione delle foreste contro gli organismi nocivi, basandosi su una cooperazione più stretta con i paesi limitrofi, sul rafforzamento della ricerca e sull'attuale riesame del regime fitosanitario;

- valuterà gli impatti e considererà un'eventuale estensione dell'obbligo di applicazione nel quadro della norma internazionale per le misure fitosanitarie n. 15 sul materiale da imballaggio in legno;
- fornirà informazioni e dati pertinenti a sua disposizione alle parti della Convenzione delle Nazioni Unite sulla lotta contro la desertificazione al fine di sostenere l'attuazione dei relativi piani di azione a tutela delle foreste e del suolo nelle zone più minacciate dal degrado del suolo e dalla desertificazione. Nel fare ciò si appoggerà in particolare al centro dati europeo sulle foreste e al centro dati europeo sul suolo.

Migliorare la base di conoscenze

3.3.5 Che tipo di foreste abbiamo e come stanno cambiando?

Rafforzare la base di conoscenze sulle foreste è necessario per capire meglio le complesse sfide ambientali e sociali cui è esposto il settore forestale. La mappatura e la valutazione dello stato degli ecosistemi forestali e dei relativi servizi richiede informazioni migliori sulle foreste dell'UE. Le variabili e i parametri del caso saranno armonizzati a livello dell'UE nel quadro di una cooperazione tra sistemi di rilevamento dati internazionali, paneuropei e nazionali e di un'analisi dettagliata delle sfide dell'UE. I programmi dell'UE come LIFE+ potrebbero contribuire a fare affluire le necessarie risorse.

La Commissione e gli Stati membri hanno elaborato un sistema modulare di informazioni sulle foreste e stanno intervenendo anche nel settore della biomassa e della biodiversità.

Orientamenti strategici

La Commissione e gli Stati membri:

- istituiscono il sistema di informazione forestale europeo raccogliendo informazioni armonizzate in tutta l'Unione sul ruolo multifunzionale delle foreste e delle risorse forestali e integrando diversi sistemi di informazione (ad es. EFFIS¹⁶) e piattaforme di dati (ad es. EFDAC¹⁷) in un sistema modulare dinamico che combina dati e modelli trasformandoli in applicazioni;
- allineano le informazioni dell'UE sulle foreste in modo che si basino prevalentemente su dati raccolti dagli Stati membri e rispondenti ai requisiti di architettura dei dati dell'UE come INSPIRE¹⁸, SEIS¹⁹ e Copernicus²⁰ e si attengono a processi internazionali e regionali;
- promuovono l'ulteriore sviluppo delle banche dati dell'UE sul materiale riproduttivo forestale, con rimandi a registri e mappe nazionali;

¹⁶ *EU Forest Fire Information System*, ossia il sistema europeo centralizzato di informazione sui roghi delle foreste.

¹⁷ *European Forest Data Centre*, ossia il centro dati europeo sulle foreste.

¹⁸ *Infrastructure for Spatial Information in the European Community*, ossia l'infrastruttura per l'informazione territoriale nella Comunità europea (INSPIRE).

¹⁹ *Shared Environmental Information System*, ossia il sistema comune di informazioni ambientali.

²⁰ Il programma di osservazione della terra della Commissione europea.

- migliorano, rendono paragonabili e condividono informazioni ed esiti dei monitoraggi sulle foreste, basandosi su esperienze positive maturate nel quadro dell'EFFIS, dello stato di salute delle foreste, delle statistiche sulle foreste dell'UE e dell'EFDAC.

Dopo un'ampia consultazione dei portatori d'interesse, la Commissione:

- svilupperà diversi moduli, ad esempio sulle foreste e le perturbazioni naturali come incendi e organismi nocivi, le foreste e la bioeconomia, le foreste e i cambiamenti climatici e le foreste e i servizi ecosistemici, che potrebbero arricchire le statistiche sulle foreste dell'UE e la contabilità ambientale ed economica integrata per le foreste (*Integrated Environmental and Economic Accounting for Forests*).

3.3.6 *Prodotti forestali nuovi e innovativi che generano valore aggiunto*

Per stimolare l'innovazione in tutto il settore forestale è necessario creare un'area di ricerca sulle foreste dell'UE coerente e ambiziosa. È opportuno che tale ricerca tenga in considerazione le peculiarità delle foreste, ad esempio un orizzonte temporale lungo.

I programmi quadro dell'UE per la ricerca e lo sviluppo sostengono il settore forestale. Tale settore è più presente nel 7° programma quadro di ricerca e sviluppo e in Orizzonte 2020, in linea con la strategia per una bioeconomia per l'Europa²¹. L'obiettivo è una maggiore sostenibilità del settore e del suo contributo all'economia rurale tramite una gestione sostenibile delle foreste, una migliore capacità di reazione a stress biotici e abiotici e l'elaborazione di sistemi di produzione e prodotti forestali più validi.

Orientamenti strategici

- La Commissione affiancherà gli Stati membri e i portatori d'interesse nel tradurre le conoscenze tecnologiche e scientifiche in pratiche forestali e di mercato, in particolare tramite Orizzonte 2020 e il partenariato europeo per l'innovazione sulla produttività e la sostenibilità agricola (*European Innovation Partnership on Agricultural Productivity and Sustainability*), sostenendo lo sviluppo di nuovi prodotti dal valore aggiunto più elevato;

- occorre che la Commissione e gli Stati membri cooperino allo sviluppo di strumenti di ricerca avanzata e di modellizzazione al fine di colmare lacune informative e conoscitive e capire meglio le questioni complesse legate ai cambiamenti di natura sociale, economica e ambientale cui sono esposte le foreste (ad es. individuare soglie ambientali);

- al comitato permanente per la ricerca agricola (SCAR) sarà affidato il compito di coordinare gli sforzi di ricerca e innovazione tra l'UE, gli Stati membri e i portatori d'interesse;

- la Commissione garantirà che i risultati e le buone pratiche siano diffusi tramite le strutture di *governance* forestale dell'UE e altre istanze pertinenti.

²¹ COM (2012) 60.

Migliorare il coordinamento e la comunicazione

3.3.7 Collaborare per conoscere meglio le nostre foreste e gestirle in maniera coerente

Talvolta le politiche trasversali che affrontano gli aspetti legati alle foreste e i relativi obiettivi divergono. Per questo motivo, per raggiungere una coerenza politica è necessario puntare sul coordinamento, la collaborazione e la comunicazione.

Diverse opzioni per migliorare il coordinamento e l'attuazione sono state discusse con gli Stati membri, tra cui una direttiva quadro sulla gestione sostenibile delle foreste. Tuttavia non si è giunti a un accordo che andasse oltre un approccio basato sull'adesione volontaria. Ad ogni modo rimane la necessità di migliorare i nessi con le politiche in materia forestale.

L'attuale struttura di *governance* delle foreste dell'UE²² si basa sul comitato permanente forestale (SFC)²³. È auspicabile che il comitato rimanga il foro di discussione per tutti gli aspetti legati alle foreste, al fine di garantire il coordinamento e la coerenza delle politiche in materia forestale. Tuttavia è necessario apportare dei miglioramenti che consentano al comitato di affrontare anche aspetti legati ad altre politiche. Il comitato ha collaborato con il gruppo consultivo "foreste e sughero" (*Advisory Group on Forestry and Cork*), il comitato Habitat e il gruppo di esperti sulla gestione della rete Natura 2000 (*Expert Group on Natura 2000 management*) al fine di elaborare congiuntamente la guida su Natura 2000 e le foreste. Questa collaborazione potrebbe fungere da buona pratica. Inoltre si potrebbe dare maggiore rilievo al ruolo del comitato nel mantenimento della multifunzionalità delle foreste.

Il gruppo consultivo "foreste e sughero"²⁴ continuerà a costituire la principale piattaforma *multi-stakeholder* per dibattere su aspetti legati alle foreste e alla loro gestione sostenibile, mentre il comitato consultivo nel sistema legno (*Advisory Committee on Forest-based Industries*)²⁵ rimarrà la principale piattaforma per aspetti legati alle catene di valore in ambito industriale.

Questi tre fori dovrebbero costituire le pietre miliari per lo sviluppo e il seguito da dare alla nuova strategia.

La comunicazione costituisce una sfida particolare per il settore, poiché solitamente l'opinione pubblica non è consapevole dell'importanza della gestione sostenibile delle foreste o dei vari modi in cui il settore forestale contribuisce all'economia verde.

²² Descritta nel documento di lavoro dei servizi della Commissione.

²³ Decisione 89/367/CEE del Consiglio.

²⁴ Decisione 2004/391/CE della Commissione.

²⁵ Decisione 97/837/CE della Commissione.

Orientamenti strategici

- La Commissione garantirà che l'operato del comitato permanente forestale si basi su altre politiche dell'UE rilevanti per le foreste e per il settore forestale, al fine di preservare il carattere multifunzionale della gestione delle foreste dell'Unione;
- la Commissione e gli Stati membri valuteranno diverse opzioni finalizzate a un migliore coordinamento della gestione sostenibile delle foreste, nonché a una maggiore convergenza delle informazioni sulle foreste e a una collaborazione più proficua tra e con gli Stati membri;
- la Commissione istituirà una rete degli uffici europei delle foreste (*National Forest Inventories*, ossia inventari nazionali delle foreste - NFI) al fine di mettere a punto criteri omogenei per i dati relativi agli inventari nazionali delle foreste. Sono inoltre previsti ulteriori interventi da realizzare tramite le azioni COST e progetti di ricerca;
- gli Stati membri sono chiamati a migliorare le informazioni pubbliche sulle foreste e il legno e a basarsi sulla strategia di comunicazione dell'UE sulle foreste (*EU Forest Communication Strategy*) elaborata nel quadro del comitato permanente forestale²⁶;
- la Commissione continuerà a valutare la percezione che l'opinione pubblica ha delle foreste (via sondaggi Eurobarometro entro il 2015).

3.3.8 Le foreste viste da una prospettiva globale

A livello paneuropeo l'accento è posto sugli attuali negoziati per la stesura di un accordo legalmente vincolante sulle foreste, in cui l'UE svolga un ruolo fondamentale. Con questo accordo l'UE mira a migliorare la gestione sostenibile delle foreste in tutta la regione. La nuova strategia è uno strumento ideale per l'applicazione dell'accordo.

A livello globale l'UE è in prima linea nella lotta contro la deforestazione e il degrado delle foreste. Essa promuove la gestione sostenibile delle foreste come un modo per proteggere la biodiversità, contrastare la desertificazione e reagire ai cambiamenti climatici, garantendo al contempo che gli ecosistemi delle foreste continuino a fornire beni e servizi. In tal modo l'Unione contribuisce allo sviluppo sostenibile e al debellamento della povertà. REDD+, FLEGT²⁷ e il regolamento UE sul legno²⁸ perseguono questi obiettivi. Entro il 2015 la Commissione procederà al riesame del funzionamento e dell'efficacia del regolamento UE sul legno.

La presente strategia è volta a garantire la coerenza tra gli Stati membri e l'UE in termini di politiche, obiettivi e impegni a livello internazionale legati alle foreste. La strategia sostiene l'UE e gli Stati membri con la formulazione di obiettivi chiari e coerenti.

²⁶ <http://ec.europa.eu/agriculture/fore/publi/>

²⁷ Regolamento (CE) n. 2173/2005 relativo all'istituzione di un sistema di licenze FLEGT per le importazioni di legname nella Comunità europea.

²⁸ Regolamento (UE) n. 995/2010.

Orientamenti strategici

La Commissione e gli Stati membri:

- garantiranno la coerenza tra le politiche e gli impegni degli Stati membri e dell'UE in materia forestale a livello internazionale;
- promuoveranno la gestione sostenibile delle foreste in tutta Europa e a livello globale, nonché il ruolo delle foreste nel periodo di transizione verso un'economia verde nel contesto della cooperazione per lo sviluppo e dell'azione esterna dell'UE;
- garantiranno un sostegno costante agli sforzi globali nella lotta contro l'abbattimento illegale di alberi tramite il piano d'azione FLEGT;
- sosterranno gli sforzi dei paesi in via di sviluppo volti a migliorare le politiche e le regolamentazioni in materia forestale, rafforzare la *governance* forestale, valorizzare e monitorare gli ecosistemi forestali e contrastare le cause scatenanti della deforestazione e del degrado forestale tramite REDD+.

La Commissione:

- valuterà l'impatto ambientale del consumo nell'UE di prodotti e materie prime che potrebbero contribuire alla deforestazione e al degrado delle foreste al di fuori dell'UE. Se del caso, considererà l'opportunità di elaborare opzioni strategiche intese ad attenuare tali impatti, tra cui lo sviluppo di un piano d'azione dell'UE sulla deforestazione e il degrado delle foreste. Questo intervento sarà in linea con il settimo programma d'azione per l'ambiente dell'UE.

4 PASSARE DALLA TEORIA ALLA PRATICA: COLLABORARE PER IL BENE DELLE NOSTRE FORESTE E DEL SETTORE FORESTALE

Nell'ambito delle proprie competenze, la Commissione e gli Stati membri garantiranno l'applicazione e il *follow-up* della strategia, con particolare attenzione alla partecipazione dei portatori d'interesse.

Al fine di creare le pietre miliari per raggiungere gli obiettivi in materia forestale per il 2020 e per tenere conto delle priorità strategiche delle azioni nella politica forestale e nelle politiche legate alle foreste, la Commissione collaborerà con il comitato permanente forestale al rafforzamento dei nessi con politiche UE correlate. Se necessario la Commissione lavorerà con altri comitati e istanze. Vista l'importanza dei fondi UE per le foreste e il settore forestale è necessario migliorare la qualità delle discussioni condotte a livello dell'UE.

Saranno inoltre individuati gli ambiti in cui gli Stati membri dovrebbero compiere ulteriori progressi, ad esempio nella prevenzione degli incendi boschivi, nel debellamento degli organismi nocivi e delle patologie, nella promozione del legno sostenibile e nella collaborazione regionale/interregionale.

Attualmente le foreste e il settore forestale beneficiano di cospicui finanziamenti dell'UE. Le misure attuate nel quadro del regolamento sullo sviluppo rurale costituiscono di gran lunga la risorsa principale della strategia (il 90% dei finanziamenti complessivi a favore delle foreste). In base ai piani aggiornati, nel periodo 2007-2013 alle misure in campo forestale sono stati assegnati 5,4 miliardi di EUR del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale. Il livello di spesa destinata al settore forestale nel periodo 2014-2020, pur dipendendo dai piani di sviluppo rurale degli Stati membri, dovrebbe attestarsi su livelli analoghi. I fondi dovrebbero contribuire al raggiungimento degli obiettivi della presente strategia, in particolare a garantire che le foreste dell'UE siano gestite in modo da poter dimostrare il rispetto dei principi della gestione sostenibile delle foreste. LIFE+ sostiene la preservazione della natura, l'adeguamento ai cambiamenti climatici, le esigenze di informazione e tutela. I fondi strutturali sostengono i progetti di coesione. Orizzonte 2020 sostiene le azioni di ricerca e innovazione, tra cui il partenariato pubblico-privato sulle bioindustrie. Le politiche di sviluppo e quelle relative ai cambiamenti climatici offrono finanziamenti anche a paesi terzi, in particolare tramite i fondi di sviluppo dell'UE, REDD+ e FLEGT. La razionalizzazione delle risorse disponibili e un maggiore coordinamento dei finanziamenti erogati a livello dell'UE e a livello nazionale possono contribuire a una migliore applicazione della strategia.

5 CONCLUSIONI

Una strategia per le foreste e il settore forestale è necessaria, vista la mancanza di una politica comune dell'UE sulle foreste o di un quadro di orientamento per gli aspetti legati alle foreste. Poiché un numero crescente di politiche dell'UE si ripercuote sempre di più sulle foreste, vi è l'esigenza di coordinare le politiche settoriali. È inoltre necessario elaborare una visione strategica olistica comune in materia forestale per garantire che le politiche forestali nazionali tengano debitamente conto delle politiche dell'UE correlate. In questo modo si potrà migliorare la capacità di reazione delle foreste e del settore forestale agli sviluppi di diversi ambiti politici.

La presente strategia mira a porre le foreste e il settore forestale al centro del percorso verso un'economia verde e a valorizzare i benefici sostenibili offerti dalle foreste, garantendone al contempo la protezione. Per raggiungere questo obiettivo è necessario che tutti i portatori d'interesse si impegnino a fondo e diano il proprio sostegno politico.

Entro il 2018 si procederà a un riesame in cui si analizzeranno i progressi compiuti nell'applicazione della strategia.

Il Parlamento europeo e il Consiglio sono invitati ad appoggiare la presente strategia e a esprimere il proprio parere in merito alla sua applicazione.