



## Elementi per la verifica di sussidiarietà - Proposta di regolamento su un quadro di monitoraggio per la resilienza delle foreste europee

Dossier n° 49 -  
31 gennaio 2024

Tipo e numero atto	COM(2023)728
Data di adozione	22 novembre 2023
Base giuridica	Articolo 192, paragrafo 1, del TFUE
Settori di intervento	Foresta; sistemazione del patrimonio forestale; sorveglianza dell'ambiente; terreno boschivo; adattamento ai cambiamenti climatici; protezione forestale; scambio d'informazioni; silvicoltura sostenibile; politica forestale europea; economia forestale
Esame presso le istituzioni dell'UE	Procedura legislativa ordinaria di codecisione
Assegnazione	14 dicembre 2023 - Commissioni riunite VIII (Ambiente) e XIII (Agricoltura)
Termine per il controllo di sussidiarietà	1° marzo 2024
Segnalazione da parte del Governo	Sì
Relazione del Governo ex art. 6 della legge 234	Sì

### Finalità e oggetto

La [proposta di regolamento](#) in esame, presentata dalla Commissione il 22 novembre 2023, è volta a istituire un **quadro di monitoraggio delle foreste a livello dell'UE** in grado di **colmare le lacune** di quello attuale, frammentario e disomogeneo negli Stati membri.

La proposta costituisce la principale iniziativa legislativa della "[nuova strategia dell'UE per le foreste per il 2030](#)", pubblicata nel 2021, ed è stata presentata contestualmente a una [proposta di decisione](#) che cambia la denominazione del comitato permanente forestale in "Gruppo permanente di esperti nel settore delle foreste e della silvicoltura" e ne aggiorna e amplia i compiti per rispecchiare gli obiettivi della nuova strategia forestale dell'UE. Il gruppo, composto di rappresentanti degli Stati membri e presieduto da un rappresentante della Commissione, fornisce a quest'ultima consulenza e competenze specialistiche per contribuire ad attuare e valutare la strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030.

La Commissione europea ritiene che l'assenza di dati forestali completi, comparabili e tempestivi **impedisca** all'Unione, agli Stati membri come pure ai proprietari e ai gestori delle **foreste di intervenire adeguatamente** per renderle **più resistenti** alle minacce transfrontaliere (come siccità, tempeste, infestazioni su larga scala e incendi). Inoltre, la disponibilità di dati adeguati contribuirebbe a rafforzare la capacità delle foreste di **svolgere** numerose **funzioni ambientali e socioeconomiche** e consentirebbe all'Unione di raggiungere i suoi **obiettivi strategici** in materia di clima, biodiversità e bioeconomia sostenibile e circolare derivanti direttamente dal **Green Deal europeo**.

In questo contesto la proposta in esame persegue **2 obiettivi specifici**: 1) garantire dati comuni digitalizzati, coerenti, comparabili, tempestivi e accessibili; 2) definire un quadro coerente per lo sviluppo di una pianificazione forestale integrata a lungo termine. In estrema sintesi (rinviando, per maggiori dettagli, al capitolo del presente dossier dedicato ai "principali contenuti della proposta") la Commissione europea **prospetta** di:

1. istituire un **sistema di monitoraggio delle foreste** (gestito dalla Commissione - che sarà assistita dall'Agenzia europea dell'ambiente - e dagli Stati membri) basato su **3 elementi**:
  - a) un sistema di **mappatura e localizzazione** delle unità forestali;
  - b) un quadro per la **raccolta di dati** sulle foreste, che combina **dati standardizzati**, per i quali la Commissione assumerà il ruolo di guida e fornirà un servizio efficace sotto il profilo dei costi, principalmente dall'**osservazione della Terra** (Copernicus) e **dati armonizzati**, in gran parte provenienti dagli **inventari forestali nazionali**, comparabili in tutta Europa;
  - c) un quadro di **condivisione dei dati** sulle foreste che la Commissione e gli Stati membri pubblicheranno anche nel [sistema di informazione forestale per l'Europa](#) (FISE)
2. istituire un **quadro di governance** per il coordinamento e la cooperazione tra la Commissione e gli Stati membri e tra gli Stati membri stessi finalizzato a migliorare la qualità, la tempestività e la copertura dei dati sulle foreste. Ciascuno Stato dovrà designare un **corrispondente nazionale**;
3. prevedere la possibilità, per gli Stati membri, di elaborare **piani integrati volontari a lungo termine per le foreste** o di **adattare**, se necessario, le proprie strategie o piani a lungo termine per le foreste **esistenti** alla luce degli aspetti specificati dal regolamento.

La Commissione europea precisa che il regolamento si basa sui **sistemi nazionali esistenti** e non li sostituisce, bensì li **integra non disciplina la gestione delle foreste**, ma si concentra sui dati, sul monitoraggio e sulla pianificazione forestale volontaria a lungo termine. Non interferirà, quindi, con le scelte operative degli Stati membri nella gestione e pianificazione forestale.

### **La valutazione generale della proposta nella relazione del Governo**

La **relazione del Governo**, trasmessa alle Camere ai sensi dell'art. 6 della legge n. 234 del 2012 (di seguito "la relazione del Governo"), valuta **positivamente** le **finalità generali** della **proposta** poiché conferisce finalmente agli Stati membri un sistema di monitoraggio delle foreste europee moderno, uniforme, inclusivo di quanto già fatto dai medesimi Stati membri, nonché aperto al confronto con le istituzioni, pubbliche e private, e con i cittadini. Valuta inoltre le **disposizioni** della proposta **conformi all'interesse nazionale**, in quanto perfettamente in linea con quanto si sta facendo in Italia.

La "**Strategia Forestale Nazionale** per il settore forestale e le sue filiere" è stata [pubblicata](#) in GU il 9 febbraio 2022. Avrà una validità ventennale e dovrà essere aggiornata, a seguito di verifiche quinquennali o su richieste istituzionali specifiche e in applicazione di nuovi impegni internazionali.

La relazione **non considera urgenti i negoziati** sulla proposta in quanto "essi devono prendere in considerazione tutte le implicazioni di carattere attuativo che il regolamento avrà nei singoli Stati membri". Afferma, infine, che "il **problema principale** dell'adozione della proposta sono i **costi**" gravanti sul bilancio nazionale, non essendo previste risorse aggiuntive da parte dell'Unione europea. Di questi aspetti si darà dettagliatamente conto nei capitoli seguenti del presente dossier.

## Contesto, motivazione dell'intervento e valutazione di impatto

### Le foreste europee: alcuni dati

Le **foreste dell'UE** (secondo i dati di cui al grafico sottostante, tratto dalla valutazione d'impatto della Commissione, nonché di dati [Eurostat](#) e del [Parlamento europeo](#)) si estendono per **160 milioni di ettari** (circa il 4% della superficie forestale mondiale); in totale, coprono il **39%** della **superficie terrestre dell'UE**; in sei Stati membri (Svezia, Finlandia, Spagna, Francia, Germania e Polonia) si collocano i due terzi delle superfici forestali europee. A **livello nazionale**, la copertura forestale **varia considerevolmente**: se la Finlandia, la Svezia e la Slovenia sono coperte per circa il 60% del territorio da foreste, i Paesi Bassi lo sono solo per il 9,9% (l'Italia per il **32%** del territorio). Diversamente da quanto avviene in numerose regioni del mondo, in cui la deforestazione continua a costituire un grave problema, nell'UE la **superficie forestale è in crescita** e 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. Inoltre nell'UE 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. Nella maggior parte dei casi le foreste europee appartengono a **proprietari privati** (circa il **60%**). Infine, nell'UE, nel 2021, circa **473 mila persone** lavoravano nel settore forestale e del legname (-16% rispetto al 2000). La forza lavoro più numerosa in Romania (circa 56 mila persone), poi in Svezia (40 mila persone) e in Germania (39 mila persone). In **Italia**, circa **38 mila persone**.

Il grafico sottostante riporta anche il contributo del settore forestale e del legname sul PIL degli Stati membri.

Country	Area			GDP (average 2016 - 2020)	Economics	
	total area	forest area	Share of total		Gross economic value added from forestry and logging (average 2016-2020)	Share of forestry and logging of overall GDP
Austria	83,882 km2	38,992 km2	46%	378,091 Million €	2,044 Million €	0.54%
Belgium	30,665 km2	6,893 km2	22%	454,732 Million €	406 Million €	0.09%
Bulgaria	110,995 km2	38,930 km2	35%	56,145 Million €	676 Million €	1.20%
Croatia	56,594 km2	19,391 km2	34%	51,228 Million €	325 Million €	0.63%
Cyprus	9,253 km2	1,725 km2	19%	21,214 Million €	4 Million €	0.02%
Czechia	78,870 km2	26,771 km2	34%	204,792 Million €	2,680 Million €	1.31%
Denmark	42,926 km2	6,284 km2	15%	300,307 Million €	624 Million €	0.21%
Estonia	45,336 km2	24,384 km2	54%	25,349 Million €	824 Million €	3.25%
Finland	338,441 km2	224,090 km2	66%	231,035 Million €	5,414 Million €	2.34%
France	638,474 km2	172,530 km2	27%	2,328,556 Million €	6,515 Million €	0.28%
Germany	357,568 km2	114,190 km2	32%	3,329,208 Million €	7,681 Million €	0.23%
Greece	131,692 km2	39,018 km2	30%	175,942 Million €	75 Million €	0.04%
Hungary	93,013 km2	20,530 km2	22%	132,738 Million €	535 Million €	0.40%
Ireland	69,946 km2	7,820 km2	11%	324,828 Million €	167 Million €	0.05%
Italy	302,073 km2	95,661 km2	32%	1,732,208 Million €	2,411 Million €	0.14%
Latvia	64,586 km2	34,108 km2	53%	28,496 Million €	1,219 Million €	4.28%
Lithuania	65,286 km2	22,010 km2	34%	45,072 Million €	514 Million €	1.14%
Luxembourg	2,595 km2	887 km2	34%	60,331 Million €	27 Million €	0.05%
Malta	315 km2	5 km2	1%	12,554 Million €	0 Million €	0.00%
Netherlands	37,368 km2	3,695 km2	10%	766,011 Million €	312 Million €	0.04%
Poland	311,928 km2	94,830 km2	30%	489,633 Million €	5,331 Million €	1.09%
Portugal	92,226 km2	33,120 km2	36%	200,503 Million €	1,290 Million €	0.64%
Romania	238,397 km2	69,291 km2	29%	200,926 Million €	2,331 Million €	1.16%
Slovakia	49,035 km2	19,259 km2	39%	88,732 Million €	1,199 Million €	1.35%
Slovenia	20,273 km2	12,378 km2	61%	44,977 Million €	539 Million €	1.20%
Spain	505,983 km2	185,722 km2	37%	1,168,855 Million €	1,983 Million €	0.17%
Sweden	447,424 km2	279,800 km2	63%	474,878 Million €	9,291 Million €	1.96%

## Contesto giuridico

La proposta in esame, come già accennato, mira a **sostenere l'attuazione delle politiche** dell'UE che riguardano le **foreste** nei settori dell'ambiente e della biodiversità, del clima, della riduzione delle catastrofi e dei rischi, dell'energia e della bioeconomia.

In particolare, intende sostenere la [nuova strategia dell'UE per le foreste per il 2030](#), la [strategia sulla biodiversità per il 2030](#), il [regolamento LULUCF](#), il [regolamento sulla deforestazione](#), la [direttiva sulle energie rinnovabili](#), il **meccanismo di protezione civile dell'Unione** e gli obiettivi di resilienza alle catastrofi dell'UE, l'agenda digitale europea e la strategia 2.0 per i droni, il [regolamento relativo alle misure di protezione contro gli organismi nocivi per le piante](#). Inoltre, secondo la Commissione la proposta è in linea con gli obiettivi del [Green Deal europeo](#), che sollecita un'azione concreta per migliorare **quantità e qualità delle aree boschive** e ad incrementare la resilienza delle foreste, e con [la relazione finale della Conferenza sul futuro dell'Europa](#).

La proposta, conclude la Commissione, può anche aiutare l'UE a dimostrare una **leadership globale** e a **sprongere la comunità internazionale** a intraprendere azioni mirate per rafforzare la resilienza delle foreste. In tale contesto, il [quadro globale di Kunming-Montreal](#) in materia di biodiversità comprende un obiettivo relativo a dati, informazioni e conoscenze di alta qualità accessibili per una gestione integrata e partecipativa della biodiversità.

## Le motivazioni della proposta

Nella relazione illustrativa della proposta e nella [valutazione d'impatto](#) che la accompagna ([qui](#) la sintesi in italiano), la Commissione **espone** in dettaglio **le motivazioni** alla base dell'iniziativa. Anzitutto, sottolinea come le foreste dell'UE siano soggette a **pressioni** sempre maggiori **dovute ai cambiamenti climatici** che minacciano la loro capacità di svolgere molteplici funzioni ambientali e socioeconomiche e che vanno quindi a minare la resilienza delle foreste e delle altre superfici boschive. I **pericoli**, come gli incendi boschivi o la siccità, sono spesso causa di eventi catastrofici che si stanno **intensificando** e che non si fermano alle frontiere nazionali.

La Commissione ha pubblicato una [relazione sugli incendi boschivi in Europa](#), Medio Oriente e Nord Africa nel **2022**, da cui emerge che in tale anno nell'UE sono **bruciati quasi 900 mila ettari di terreno** (una superficie corrispondente all'incirca alla Corsica), 71,6 mila circa dei quali in Italia.

Gli attuali strumenti di monitoraggio **non sono** inoltre **idonei** a contrastare tali pericoli e pressioni. Esistono lacune in termini di **tempestività e disponibilità** dei dati che causano incertezze sulla loro attendibilità e ostacolano anche l'efficace prevenzione delle catastrofi o la possibilità di agire in modo rapido prendendo decisioni informate. In generale, le **informazioni** concernenti lo stato delle foreste nell'UE e il loro valore ecologico e socioeconomico sono **frammentarie e disomogenee**; l'UE non dispone infatti di un **sistema comune di raccolta** dei dati forestali a lungo termine, accurati e compatibili. Tale mancanza, a giudizio della Commissione, limita la capacità degli Stati membri, dei gestori forestali e di altri portatori di interesse di prendere decisioni per combattere le minacce e di osservare le tendenze, rilevare i danni e intervenire precocemente.

Gli strumenti attuali non prevedono inoltre né un **approccio integrato** che consideri le foreste come ecosistemi multifunzionali né un ciclo di **pianificazione forestale** che superi i **10 anni**. Questo non tiene quindi conto degli impatti sul lungo periodo dei cambiamenti climatici e non prevede una riflessione sugli sviluppi delle politiche in materia di foreste e silvicoltura a livello europeo e nazionale. Al contrario, le politiche dell'UE in materia forestale adottano una **visione a lungo termine** e richiedono una **previsione strategica** basata su informazioni accurate per facilitare l'elaborazione di una risposta rapida ed efficiente al rischio di catastrofi e garantire la resilienza delle foreste nel contesto dei cambiamenti climatici.

Alla luce delle suddette motivazioni, la Commissione ritiene necessario creare un **sistema di monitoraggio completo di alta qualità** che copra tutte le foreste nell'UE e contribuisca a

contrastare le minacce in modo più efficiente.

### Valutazione d'impatto e opzioni regolative

Alla luce del quadro sopra riportato, la valutazione d'impatto vaglia diverse **opzioni strategiche**. La **prima** consiste in un **coordinamento pienamente volontario** mediante gli strumenti della Commissione, la condivisione delle migliori pratiche e il sostegno di un gruppo di esperti al fine di armonizzare la raccolta dei dati a livello nazionale e rafforzare la pianificazione forestale integrata.

La **seconda opzione** (legislativa) mira a istituire un **quadro dell'UE obbligatorio** e comprende **due sub-opzioni** relative al grado di intervento dell'UE nella copertura dei dati forestali, all'uso dei sistemi di osservazione della terra e alla progettazione di una pianificazione strategica per gli Stati membri.

L'**opzione 2.1** prevede l'armonizzazione o la standardizzazione degli indicatori forestali e l'obbligo di riferire su una piattaforma comune in merito agli indicatori stabiliti dalla legislazione europea o inclusi nei sistemi di monitoraggio internazionali. Inoltre stabilisce l'obbligo sia di utilizzare l'osservazione della terra scegliendo un sistema UE sia di avviare una pianificazione forestale integrata a lungo termine basata su aspetti comuni. L'**opzione 2.2** riguarda gli indicatori che non rientrano negli attuali sistemi di monitoraggio e comunicazione internazionali, richiedendo alla Commissione di operare in un sistema di osservazione della terra unico, a cui gli Stati membri sarebbero obbligati a fornire dati aggiuntivi, e di formulare **raccomandazioni non vincolanti** sui piani forestali integrati. Entrambe le sub-opzioni legislative prevedono che i dati forestali obbligatori siano divisi in 2 gruppi: **dati standardizzati** e **dati armonizzati**. Per i primi, la Commissione svolge un ruolo guida e fornisce una condivisione unificata in tutta l'UE. Per i secondi, gli Stati membri contribuiscono con dati raccolti tramite indagini proprie e non sono obbligati a standardizzare i propri metodi di raccolta dati ma solo a renderli accessibili in modo standardizzato.

La **terza opzione** prevede un **approccio ibrido** che combinerebbe gli aspetti volontari sulla pianificazione a lungo termine (come nella prima opzione) con l'obbligo relativo al monitoraggio delle foreste (come nella citata sub-opzione 2.2).

L'opzione strategica **prescelta** in quanto considerata quella più efficace, efficiente e coerente è la seconda. Si tratta di una combinazione di entrambe le sub-opzioni 2 relative al grado di intervento dell'UE. Questo approccio comprende un elenco più ampio di indicatori, l'uso obbligatorio di osservazione della terra con un'opzione di partecipazione degli Stati membri e la formulazione da parte della Commissione di raccomandazioni non vincolanti sui piani a lungo termine che aiuterebbero gli Stati membri a stabilire ulteriori priorità e misure specifiche. Il monitoraggio e la condivisione di dati sarebbero obbligatori per una serie di dati forestali riguardanti le aree strategiche prioritarie così da raggiungere gli obiettivi strategici di comparabilità, qualità e disponibilità dei dati. Verrebbe applicato un approccio graduale per quanto riguarda gli indicatori, tenendo conto della loro pertinenza e dell'attuale stato di armonizzazione e monitoraggio.

### Gli impatti dell'opzione prescelta

#### *Benefici*

Nella valutazione di impatto si quantificano i **benefici economici** derivanti dal maggiore ricorso all'osservazione terrestre tra **28 e 37 milioni di euro** entro il 2035 per il monitoraggio della copertura arborea. Questi **compenseranno i costi economici operativi**.

Inoltre, per effetto della disponibilità di dati e informazioni più aggiornati:

- sarebbe agevolato il processo decisionale e l'attuazione delle politiche;
- i **gestori forestali** avrebbero l'opportunità di commercializzare i servizi ecosistemici delle loro foreste, come gli assorbimenti di carbonio, sulla base di dati più attendibili e accessibili.

Il valore economico del **pozzo netto di assorbimento del carbonio** della zona forestale UE viene stimato in **32,8 miliardi di euro**, tenendo conto che i prodotti forestali e legnosi dell'UE assorbono circa 380 Mt di CO<sub>2</sub> equivalente all'anno;

- migliorerebbe l'individuazione precoce delle **perturbazioni forestali** e l'adattamento del settore forestale ai cambiamenti climatici. L'impatto dei futuri aumenti della temperatura su 32 specie arboree in Europa entro il 2100 dovrebbe ridurre del **27% il valore dei terreni forestali** europei a causa del previsto declino delle specie di valore economico: un intervento strategico potrebbe invece ridurre tale declino;
- si offrirebbero opportunità di crescita e innovazione alle **imprese europee**, soprattutto alle **PMI**. In particolare, il telerilevamento nel monitoraggio delle foreste avvantaggerebbe le PMI attive nell'acquisizione e elaborazione delle immagini satellitari, di dati e servizi legati a foreste e silvicoltura;
- si rafforzerebbe la **fornitura sostenibile** di risorse e servizi forestali economici e socio-culturali;
- si apporterebbero **benefici ambientali e sociali** non quantificabili ma significativi, derivanti dal processo decisionale basato su dati migliori nei settori della mitigazione dei cambiamenti climatici, della resilienza delle foreste, della lotta alla deforestazione e al disboscamento illegale;
- si produrrebbero **vantaggi indiretti**, come la **riduzione degli oneri amministrativi** per imprese, gestori e amministrazioni e la facilitazione dell'uso dei dati per la comunità scientifica, i responsabili politici, o le industrie forestali.

### Costi

Secondo la Commissione, gli Stati membri dovranno sostenere finanziariamente la transizione utilizzando anche i fondi UE disponibili, mentre le PMI non ne saranno in gran parte interessate. La **maggior parte dei costi** sarà relativa alla necessità di effettuare una **raccolta regolare e sistematizzata** dei dati rilevati a terra in una rete di siti di monitoraggio. Tale lavoro è attualmente svolto dagli inventari forestali nazionali con un **costo medio annuo** in 3 paesi campione di **42 EUR /km<sup>2</sup>** di area forestale. Il **costo medio** dell'**armonizzazione** dei dati forestali è stimato in **10 mila euro per indicatore** per Stato membro.

L'armonizzazione e standardizzazione obbligatorie di indicatori selezionati avrebbero un impatto economico moderato o significativo sul bilancio pubblico a seconda della situazione attuale dei **singoli Stati membri**. Affronteranno costi più elevati quelli in cui è necessario **istituire un nuovo sistema terrestre** con sufficienti posti di campionamento o dove è necessario aumentare la frequenza dell'inventario forestale nazionale. Gli Stati dotati di sistemi di monitoraggio meno avanzati possono ricevere il supporto del sistema UE basato su **Copernicus**, i cui servizi saranno forniti gratuitamente dalla Commissione.

Come anticipato, la **relazione del Governo** evidenzia che il **problema principale** della proposta in esame sono i **costi**, ritenuti "sicuramente impattanti", in quanto non sono attualmente previste risorse aggiuntive da parte dell'UE, ma la **copertura finanziaria risulta totalmente a carico dei bilanci nazionali**. La relazione ritiene invece necessari fondi aggiuntivi per coprire la parte eccedente il monitoraggio "ordinario" delle foreste dei singoli Stati membri al fine di raggiungere un livello comune di base. Ritiene inoltre che per accedere a una compiuta analisi dei costi gravanti sul bilancio nazionale sia necessario attendere i futuri sviluppi negoziali.

## Consultazione dei portatori di interessi

La Commissione informa di aver **consultato i portatori di interessi** mediante una consultazione pubblica, seminari di esperti e riunioni.

Obiettivo della **consultazione pubblica** (25 agosto 2022 - 17 novembre 2022) era raccogliere opinioni relative alla necessità di un monitoraggio delle foreste, alle relative scelte tecnologiche, alle opzioni strategiche e di finanziamento, nonché al valore aggiunto dei piani strategici per le foreste.

Complessivamente, nell'ambito della consultazione, sono pervenuti **314 contributi** validi, presentati principalmente dal pubblico generale, dalle ONG, dalle autorità pubbliche, dalle organizzazioni imprenditoriali, dalle organizzazioni di categoria e dalle organizzazioni ambientaliste in ordine decrescente.

La Commissione ha inoltre organizzato **3 seminari con esperti tecnici** (ottobre-novembre 2022) sui piani strategici per le foreste, sulle possibilità presenti e future di osservazione della Terra per il monitoraggio operativo delle foreste e, infine, sui costi e i benefici del monitoraggio. Successivamente, si sono tenute **4 riunioni con i rappresentanti degli Stati membri** (novembre 2022-maggio 2023). Lo scopo era quello di valutare le differenti opzioni strategiche da un punto di vista prettamente tecnico.

Da tutti questi scambi e contributi pervenuti da vari portatori di interessi, la Commissione **conclude** che, nonostante i punti di vista divergenti sull'opzione del sistema unico di monitoraggio dell'UE, esiste un **ampio consenso** sulla necessità di **informazioni tempestive e armonizzate** sui diversi aspetti che riguardano le foreste. La **migliore opzione**, secondo la maggior parte dei rispondenti, risulta essere **l'integrazione dei dati provenienti dai sistemi di monitoraggio degli Stati membri**.

La Commissione afferma inoltre di aver **tenuto conto** della **preoccupazione** espressa sui **costi eccessivi** che una maggiore centralizzazione del monitoraggio potrebbe comportare a livello nazionale.

## Incidenza sul bilancio

**L'attuazione del regolamento** ha implicazioni di bilancio per l'Unione in quanto richiederà **risorse umane e amministrative**, sia per la **Commissione** che per l'**Agenzia europea dell'ambiente**.

I costi sostenuti dalla Commissione per lo sviluppo e la fornitura di dati e prodotti di telerilevamento di base sono coperti dal **programma Copernicus**, mentre i costi dei prodotti specifici non ancora disponibili sono coperti dalle risorse aggiuntive previste dal regolamento per l'**Agenzia europea dell'ambiente**. Inoltre, i costi dei compiti aggiuntivi di cui la Commissione deve farsi carico saranno sostenuti dal **programma LIFE**, mentre i compiti affidati all'Agenzia europea dell'ambiente saranno finanziati attraverso una riallocazione nell'ambito del medesimo programma. La Commissione specifica infine che le opportunità offerte dal programma quadro di ricerca e innovazione UE, **Orizzonte Europa**, come l'imminente partenariato "Foreste e silvicoltura per un futuro sostenibile", dovrebbero contribuire ulteriormente allo sviluppo di dati forestali migliori, coerenti e aggiornati negli Stati membri.

## Principali contenuti della proposta

La **proposta di regolamento** in esame consta di **4 Capi e 17 articoli**. Contiene anche **4 allegati**.

### Capo I - Disposizioni generali (artt. 1-2)

Alla luce delle considerazioni svolte e dei problemi riscontrati, la proposta di regolamento, come illustrato in premessa, **istituisce un quadro per il monitoraggio unionale delle foreste**. **L'art. 1** individua i principi guida e gli obiettivi generali del regolamento. **L'art. 2** fissa le **definizioni**.

In particolare per "**foresta**" si intende un **terreno di oltre 0,5 ettari** con alberi di altezza **superiore a 5 metri** e copertura arborea superiore al 10%, oppure con alberi capaci di raggiungere tali soglie in situ, a esclusione dei terreni a uso prevalentemente agricolo o urbano. Comprende superfici con alberi, inclusi giovani popolamenti naturali o gli impianti che devono ancora raggiungere i valori minimi per una copertura arborea o una densità equivalente o l'altezza minima, compresa qualsiasi superficie che normalmente costituisce parte dell'area forestale ma su cui non sono temporaneamente presenti alberi per cause

antropiche, come la raccolta, o naturali, ma che si prevede tornerà a essere coperta da foresta. Per "**altre superfici boschive**" si intendono invece **terreni diversi dalle foreste**, di oltre 0,5 ettari, con alberi di altezza superiore a 5 metri e una copertura arborea compresa tra il 5 e il 10 % o con alberi capaci di raggiungere tali soglie in situ, oppure con copertura mista di arbusti, cespugli e alberi superiore al 10 %. Non rientrano nella definizione i terreni ad uso prevalentemente agricolo o urbano.

## **Capo II - Monitoraggio delle foreste (artt. 3-10)**

Ai sensi dell'**art. 3**, la Commissione europea dovrà istituire e gestire, in collaborazione con gli Stati membri, un **sistema di monitoraggio delle foreste** basato su **tre elementi**:

1. un sistema di identificazione geograficamente esplicito per la **mappatura** e la **localizzazione delle unità forestali**;
2. un quadro di **raccolta dei dati** sulle foreste;
3. un quadro di **condivisione dei dati** sulle foreste.

Il sistema di monitoraggio dovrà consentire di raccogliere, in modo regolare e sistematico, **dati basati sull'osservazione della Terra** (attraverso **Copernicus**) e sull'**osservazione georeferenziata del suolo** e garantire l'interoperabilità con altre banche dati elettroniche e sistemi di informazione geografica esistenti, compresi quelli pertinenti per il monitoraggio delle attività LULUCF e per il tracciamento delle materie prime a deforestazione zero conformemente al regolamento sulla deforestazione.

**L'Agenzia europea dell'ambiente assisterà** la Commissione nell'attuazione del sistema di monitoraggio, compreso il sistema europeo d'informazione sulle foreste.

La **relazione del Governo** osserva che il **nuovo sistema di monitoraggio** proposto è **perfettamente in linea con quanto si sta facendo in Italia**, dove il nuovo sistema informativo forestale (**SINFOR**) è in fase di realizzazione da parte della DIFOR del Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste (con la collaborazione del Consiglio per la ricerca in agricoltura e l'analisi dell'economia agraria - CREA) ed il nuovo inventario forestale nazionale è in fase di progettazione da parte dei Carabinieri forestali (con il supporto scientifico del CREA). La prima delle due attività, realizzata con la collaborazione di tutti gli enti attori della materia (Ministeri, Istat, Ispra, amministrazioni regionali, enti di ricerca) vedrà anche la pubblicazione di uno strato tematico digitale dedicato alla nuova Carta Forestale Italiana.

### ***Sistema di identificazione geograficamente esplicita per la mappatura e la localizzazione delle unità forestali***

L'**art. 4** stabilisce le norme che si applicano al **primo elemento** del sistema di monitoraggio delle foreste, volto alla **identificazione geograficamente esplicita** per la mappatura e la localizzazione delle unità forestali. Esso dovrà consentire la corretta mappatura e localizzazione delle zone contenenti foreste e permettere di tracciare il cambiamento della copertura forestale e delle sue caratteristiche nel corso del tempo. Per garantire un livello sufficiente di accuratezza, il sistema dovrà **rispettare norme minime in termini di scala e svilupparsi intorno a un approccio standardizzato**.

### ***Quadro di monitoraggio per la raccolta dei dati forestali***

L'**art. 5** stabilisce le norme del **secondo elemento** del sistema, vale a dire il quadro di monitoraggio per la raccolta dei dati forestali, specificando le prescrizioni in materia di tempistiche e di raccolta dei dati per la Commissione per quanto riguarda i dati forestali standardizzati (allegato I) e quelle in materia di frequenza per gli Stati membri per quanto riguarda i dati forestali armonizzati (allegato II).

In particolare, la **Commissione**, conformemente alle specifiche tecniche di cui all'allegato I, **raccoglierà i dati seguenti** sulle foreste, garantendone in tal modo la standardizzazione: a) area forestale; a) densità della copertura arborea; b) tipo di foresta; c) connettività delle foreste; d) defogliazione; e) incendi boschivi; f) valutazione del rischio incendi; g) disturbi della copertura arborea. Gli **Stati membri**, invece, **raccoglieranno i dati seguenti** sulle foreste, con la frequenza specificata nell'allegato II: a) foresta disponibile per l'approvvigionamento di legname e foresta non disponibile per l'approvvigionamento di legname; b) volume degli alberi in piedi; c) incremento annuo netto; d) struttura del popolamento; e) composizione e ricchezza delle specie arboree; f) tipi di foreste europee; g) prelievi; h) legno morto; i) ubicazione degli habitat forestali nei siti Natura 2000; j) abbondanza dell'avifauna comunemente presente nelle foreste; k) ubicazione delle foreste primarie e antiche; l) aree forestali protette; m) produzione e commercio di prodotti in legno; n) biomassa forestale per la bioenergia.

L'articolo conferisce alla Commissione il potere di adottare atti delegati per modificare l'allegato I allo scopo di adeguare le specifiche tecniche al progresso tecnico e scientifico.

**L'art. 6** consente agli Stati membri di **non partecipare alla raccolta standardizzata** dei dati forestali gestita dalla Commissione, fornendo dati nazionali in linea con le specifiche standardizzate e garantendo una valutazione della qualità.

### *Quadro per la condivisione dei dati forestali*

**L'art. 7** stabilisce le norme applicabili al **terzo elemento** del sistema di monitoraggio, vale a dire il **quadro per la condivisione** dei dati forestali, specificando le prescrizioni in materia di tempistiche e armonizzazione per gli Stati membri e conferendo alla Commissione il **potere di adottare atti di esecuzione** che stabiliscono norme tecniche e procedure di condivisione e armonizzazione dei dati sulle foreste a norma del presente regolamento. L'articolo specifica anche l'obbligo per gli Stati membri e la Commissione di rendere i dati **pubblicamente accessibili**, anche nel sistema europeo d'informazione sulle foreste. L'articolo conferisce alla Commissione il potere di adottare **atti delegati** per modificare le specifiche dei dati armonizzati di cui all'allegato II allo scopo di adeguarle al progresso tecnico e scientifico.

**L'art. 8** prevede l'obbligo per la Commissione e gli Stati membri di raccogliere **dati forestali supplementari**, elencati nell'allegato III, sulla base di metodologie adeguate e conferisce alla Commissione il potere di stabilire tali metodologie con atti di esecuzione.

**L'art. 9** specifica la responsabilità della Commissione e degli Stati membri di sviluppare **sistemi di scambio di dati compatibili**, conferisce alla Commissione il potere di adottare atti di esecuzione per garantire la compatibilità dei sistemi di conservazione e scambio dei dati e stabilire misure di salvaguardia relative alla posizione geograficamente esplicita dei siti di monitoraggio.

**L'art. 10** stabilisce i ruoli e le responsabilità della Commissione e degli Stati membri nel garantire il **controllo della qualità dei dati**, conferendo alla Commissione il potere di adottare atti delegati per stabilire norme relative all'accuratezza e alla valutazione della qualità mediante atti delegati e norme specifiche sulle relazioni di valutazione e sulle azioni correttive.

### **Capo III - Governance integrata (artt. 11-13)**

**Gli artt. 11 e 12** istituiscono un **quadro di governance** per il coordinamento e la collaborazione tra la Commissione, gli Stati membri e i portatori di interessi pertinenti a livello regionale. Sono previste norme concernenti il ruolo dei **corrispondenti nazionali** (ogni Stato membro ne dovrà designare uno) che fungeranno da punto focale per lo scambio di informazioni volti allo sviluppo o all'adeguamento dei piani integrati volontari a lungo termine.

**L'art. 13** prevede la possibilità per gli Stati membri di sviluppare **piani forestali integrati a lungo termine** o di **adattare quelli esistenti**, possibilmente in una **prospettiva a medio-lungo termine** anche oltre il 2040 e il 2050, specificando ulteriormente gli aspetti di cui tenere conto nei piani e l'obbligo di rendere tali piani disponibili al pubblico. Se elaborano o adeguano i piani, gli Stati membri sono incoraggiati a includere gli aspetti raccomandati all'allegato IV.

#### **Capo IV - Disposizioni finali (artt. 14-17)**

**Gli artt. da 14 a 17** stabiliscono le norme sull'esercizio del potere di delega e la procedura di comitato.

*Al fine di attuare il regolamento, alla Commissione europea è conferito un ampio potere di adottare atti delegati o di esecuzione (ad es., come si è illustrato, per sviluppare specifiche tecniche e disposizioni in materia di raccolta dei dati per gli indicatori aggiuntivi, compresi quelli che richiedono l'integrazione di dati rilevati a terra e mediante telerilevamento). Nel corso dell'esame potrebbe essere utile valutare la coerenza di tali disposizioni con le previsioni di cui agli artt. 290 e 291 TFUE che disciplinano i presupposti e l'ambito per il ricorso agli atti esecutivi e delegati.*

Prevedono inoltre un **riesame periodico** del regolamento (per tenere conto degli sviluppi pertinenti della normativa dell'UE, dei quadri internazionali, dei progressi tecnologici e scientifici, delle ulteriori esigenze di monitoraggio e della qualità dei dati condivisi); allo scopo stabiliscono che la Commissione riferisca in merito all'attuazione del regolamento entro **cinque anni** dall'entrata in vigore.

La **relazione del Governo** osserva che l'iter di approvazione della proposta dovrà tenere conto del necessario tempo di metabolizzazione e analisi dei singoli Stati membri. Va assolutamente evitata, sostiene la relazione, una nociva "fretta attuativa" che può portare a problemi attuativi per molti Stati membri.

#### **Base giuridica**

La **base giuridica** della proposta è costituita dall'**articolo 192, paragrafo 1**, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (**TFUE**), che conferisce all'UE il diritto di intervenire al fine di perseguire gli obiettivi della politica in materia ambientale.

Tali obiettivi, stabiliti all'articolo 191, paragrafo 1, del TFUE, sono: la salvaguardia, la tutela e il miglioramento della qualità dell'ambiente; la protezione della salute umana; l'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali; la promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale e, in particolare, a combattere i cambiamenti climatici.

La base giuridica è la stessa utilizzata per le misure dell'UE intese a proteggere il patrimonio naturale degli ecosistemi forestali.

#### **Sussidiarietà**

La proposta è accompagnata da una "**Subsidiarity Grid**" (Griglia di Sussidiarietà) che motiva approfonditamente la necessità e il valore aggiunto dell'azione legislativa a livello UE.

La necessità viene ricondotta alla portata e alla **natura transfrontaliera** dei mercati che dipendono dalle foreste nonché ai crescenti rischi e incertezze legati ai cambiamenti climatici richiedono il monitoraggio degli effetti delle politiche e della legislazione dell'UE e la valutazione, con maggiore precisione e tempestività, della necessità di cambiamenti delle politiche al fine di raggiungere gli obiettivi strategici. La Commissione sottolinea che attualmente, come illustrato precedentemente, il monitoraggio delle foreste è **frammentario e disomogeneo**, il che impedisce all'UE di agire tempestivamente contro i fattori di stress e le minacce con una dimensione transfrontaliera e di trarre il massimo vantaggio dagli sviluppi tecnologici e

dall'innovazione digitale efficaci in termini di costi, in particolare in relazione all'osservazione della terra. Tale situazione è dovuta al fatto che gli **Stati membri hanno agito da soli e in modo non coordinato per molti anni** e finora non è stato pienamente sviluppato un approccio coerente e transnazionale per la raccolta dei dati. La salute e la resilienza delle foreste sono di interesse comune ed è improbabile, a giudizio della Commissione, che gli Stati membri affrontino tale situazione frammentata **senza l'intervento dell'UE**.

La **relazione del Governo** riporta le argomentazioni della Commissione europea.

### Proporzionalità

La Commissione ritiene che le **misure contenute** nella **proposta** siano limitate a quanto necessario affinché gli Stati membri conseguano in misura soddisfacente gli obiettivi proposti. Gli Stati membri, infatti, saranno tenuti a raccogliere unicamente i dati forestali connessi alla normativa e agli obiettivi strategici dell'UE. Inoltre, il regolamento proposto si baserà sulla condivisione di dati armonizzati provenienti da sistemi nazionali di raccolta dei dati, principalmente inventari forestali nazionali. In tal modo, la necessità per gli Stati membri di adattare i propri metodi di acquisizione dei dati sarà ridotta al minimo. Al fine di garantire **bassi costi di adeguamento**, le descrizioni dei dati forestali sono state **selezionate** sulla base del lavoro di armonizzazione già svolto negli inventari forestali nazionali. La proposta mira a lavorare sui dati comunicati esistenti, laddove sono conformi alle prescrizioni, per evitare duplicazioni degli obblighi di comunicazione. Il regolamento proposto, infine, **non comporterebbe un trasferimento di poteri dagli Stati membri all'UE che vada oltre l'armonizzazione e la standardizzazione del monitoraggio necessarie**.

La **relazione del Governo** riporta le argomentazioni della Commissione europea.

### Scelta dell'atto giuridico

La Commissione afferma di aver optato per un regolamento in quanto garantirà l'applicabilità diretta e uniforme delle disposizioni nell'UE e sarà utile ai fini dell'armonizzazione e della **fornitura di dati tempestivi**. Consentirà di stabilire norme comuni vincolanti e direttamente applicabili in tutti gli Stati membri senza gli **oneri amministrativi e i ritardi** dovuti alla necessità di recepire lo strumento nel diritto nazionale.

### Esame presso le Istituzioni dell'UE

La proposta è esaminata secondo la **procedura legislativa ordinaria**. Il Consiglio Ambiente del 18 dicembre 2023 ha svolto una prima discussione sulla proposta in esame che, secondo il **comunicato** ufficiale, si è concentrata sui seguenti elementi: l'adeguatezza e l'efficacia del quadro per il monitoraggio delle foreste proposto, gli aspetti più pertinenti per colmare le attuali lacune in termini di conoscenze e **come attuare il futuro regolamento in modo efficace in termini di costi**.

### Esame presso altri parlamenti nazionali

Sulla base dei dati forniti dal **sito IPEX**, l'esame dell'atto risulta avviato da parte dei parlamenti di Repubblica Ceca (Senato), Danimarca, Germania (Bundestag e Bundesrat), Lettonia, Malta, Polonia (Sejm), Slovacchia e Svezia.

