

# Revisione della normativa UE per la protezione della natura e ruolo della scienza

A cura di Lorenzo Ciccarese (Membro del Consiglio Scientifico dell'ISPRA)

## Introduzione

La normativa comunitaria dell'UE è spesso accusata di reprimere le imprese, soprattutto le più piccole, e di interferire in maniera esorbitante con la vita quotidiana dei cittadini. Il 74% dei cittadini europei ritiene che l'UE generi troppa burocrazia.

Per rispondere a queste preoccupazioni, negli anni scorsi la Commissione ha messo in atto uno sforzo coordinato per snellire e semplificare la normativa UE, alleggerire gli oneri gravanti sulle imprese e facilitare l'attuazione delle normative.

Già nel 2010 la Commissione Europea (CE) aveva annunciato la sua intenzione di lavorare a un'agenda per una *smart regulation*, cioè per costruire un *corpus* normativo comunitario più chiaro, semplice ed efficace, e più adatto a sostenere la crescita e l'occupazione.

All'interno di questo percorso, la CE immaginava una fase di valutazione complessiva del composito quadro normativo esistente, per verificare: se gli obiettivi erano realmente conseguiti; se i costi fossero commisurati ai risultati; se le diverse politiche settoriali fossero integrate o viceversa isolate o contraddittorie tra loro; se le azioni dell'UE fossero effettivamente necessarie, se e quale valore aggiunto avessero generato.

Sulla base di questi presupposti nel dicembre 2012 la CE ha istituito la piattaforma *Regulatory Fitness and Performance Programme* (REFIT) al fine di:

- verificare, attraverso un processo continuo, l'adeguatezza e l'efficacia della norma comunitarie
- adottare misure in grado di rendere le norme più semplici e meno costose per la collettività, contribuendo in tal modo a creare un contesto normativo chiaro, preciso e pertinente per sostenere la crescita e l'occupazione.

Per riuscire in questo compito REFIT ha creato un meccanismo congiunto tra il "sistema dei governi" (ossia il Parlamento europeo, il Consiglio europeo, la Commissione europea, gli Stati membri) e il "gruppo delle parti interessate" (ossia imprese, parti sociali e società civile).

## Fitness check

Nell'ambito delle prime fasi del programma REFIT, la Commissione ha svolto un esame dell'intero *corpus* normativo dell'UE e ha deciso le azioni conseguenti. Una di queste azioni è il cosiddetto *fitness check* (o Controllo di Idoneità), un percorso che partendo da un'analisi complessiva del quadro normativo di un particolare settore deve poi giungere a valutare se esso è *fit for purpose*, ossia 'adatto allo scopo'. In sostanza il Controllo di Idoneità fornisce

un'analisi critica, fondata su evidenze certe (*evidence-based*), per valutare l'adeguatezza delle azioni dell'UE rispetto agli obiettivi delle norme e l'effettivo raggiungimento degli obiettivi. Il Controllo di Idoneità riguarda tutte le politiche dell'UE e in particolare quelle relative agli aspetti ambientali, economici e sociali.

Nel campo della politica ambientale, la Commissione ha già completato il Controllo di Idoneità sulla legislazione riguardante le acque dolci e i relativi rifiuti e di recente lo ha avviato per le direttive *Uccelli* e *Habitat*, i capisaldi della conservazione della natura nell'UE.

### **Le direttive Uccelli e Habitat**

Come primo passo, la Commissione ha elaborato un mandato per il Controllo di Idoneità delle due direttive *Uccelli* e *Habitat*. Pubblicato nel febbraio 2014, il mandato ha definito il campo di applicazione e lo scopo del lavoro; inoltre, esso ha precisato una serie di criteri chiave rispetto ai quali deve essere eseguito il *fitness check*. Questi criteri sono l'efficacia, l'efficienza, la coerenza tra le politiche settoriali, la rilevanza e il valore aggiunto per l'UE.

Il Controllo di Idoneità delle direttive per la conservazione della natura è chiamato a esaminare i successi e i problemi incontrati nella fase d'implementazione delle norme, nonché i costi e i motivi della loro mancata attuazione nei Paesi membri. Il Controllo di Idoneità, inoltre, deve evidenziare le opportunità che possono scaturire dalla completa implementazione della normativa; considerare l'occorrenza di ridurre i costi amministrativi senza compromettere l'integrità dell'obiettivo ultimo delle direttive; fare una panoramica dell'attuazione nei diversi paesi dell'UE e redigere un compendio delle opinioni espresse dai portatori di interesse.

Per il *fitness check* delle due direttive sulla natura due momenti chiave erano: la presentazione da parte della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio della revisione di medio termine dei progressi nell'implementazione della strategia biodiversità fino al 2020; e l'adozione da parte della Commissione europea della relazione sullo Stato della natura nell'Unione europea, basata proprio sulle valutazioni dello stato di conservazione degli Stati membri della specie e dei tipi di habitat protetti dalle due direttive ([http://ec.europa.eu/italy/news/2015/20150520\\_state\\_of\\_nature\\_it.htm](http://ec.europa.eu/italy/news/2015/20150520_state_of_nature_it.htm))

### **Raccolta di prove evidenti e consultazione pubblica**

La prima fase del processo di *fitness check* delle due direttive per la protezione della natura è stato avviato agli inizi del 2015 e si è conclusa a giugno 2015. Dovendo il *fitness check* essere fondato su dati, informazioni e documentazioni evidenti (*evidence-based*), la CE ha assegnato un contratto a un consorzio di imprese per la raccolta e la valutazione delle informazioni.

In questa fase sono stati inviati questionari a 47 organizzazioni di livello europeo e di organismi rappresentativi e a 112 organizzazioni a livello degli Stati membri, uno per ciascuna delle seguenti categorie: autorità competente per la conservazione della natura, un altro ente pubblico, un settore privato.

Le organizzazioni non governative sono coinvolte nella conservazione della natura.

Un notevole sforzo è stato fatto per garantire che le prove fossero raccolte direttamente da un campione geograficamente distribuito e rappresentativo di tutti i settori rilevanti e gruppi di interesse.

Le risposte ricevute sono consultabili *on-line*, insieme a una serie di questionari compilati inviati da altre organizzazioni su propria iniziativa.

Tra aprile e giugno 2015, in dieci Stati membri (Paesi Bassi, Germania, Polonia, Spagna, Malta, Francia, Regno Unito, Svezia, Slovacchia, Estonia) si sono svolte diversi incontri con l'obiettivo di raccogliere ed esaminare in modo più dettagliato le 'evidenze' chieste dalla CE, in particolare rispetto ai costi e agli eccessivi (qualora non inutili) oneri amministrativi legati alle direttive e alle ragioni che stanno dietro, così come le principali difficoltà di implementazione delle due direttive e i successi ottenuti.

La seconda fase del *fitness check*, che si è svolta dal 30 aprile al 26 luglio 2015, prevedeva una consultazione pubblica, *on-line*, aperta a tutti, per raccogliere idee, pareri, punti di vista, sulla vigente legislazione per la conservazione della natura. Le risposte sono ancora in corso di elaborazione. Il rapporto completo dovrebbe essere pubblicato in autunno in occasione di una conferenza a Bruxelles, dove saranno condivisi e discussi con gli Stati membri e i principali gruppi di interesse i risultati della valutazione. Agli inizi del 2016 è prevista pubblicazione della relazione della Commissione sui risultati del *fitness check* per le due Direttive sulla natura.

### **Direttive Uccelli e Habitat e gli obiettivi strategici**

Adottata nel 1979, la Direttiva Uccelli è stata concepita per proteggere tutti gli uccelli selvatici e i loro habitat più importanti in tutta l'UE. L'obiettivo strategico della direttiva è di mantenere la popolazione di tutte le specie di uccelli selvatici nell'UE a un livello conforme alle esigenze ecologiche, scientifiche e culturali, pur tenendo conto delle esigenze economiche e ricreative, o di adattare la popolazione di queste specie a quel particolare livello.

La direttiva Habitat, adottata nel 1992, introduce misure analoghe alla direttiva Uccelli per circa 230 tipi di habitat e 1000 specie di piante e animali selvatici, collettivamente denominate «specie di interesse comunitario». L'obiettivo strategico della direttiva è 'di mantenere o ripristinare gli habitat naturali e delle specie di interesse comunitario in uno stato favorevole di conservazione, tenendo conto delle esigenze economiche, sociali e culturali, nonché delle specificità regionali e locali'.

Le direttive richiedono a tutti i paesi dell'UE di:

1. istituire un regime di rigorosa tutela di tutte le specie di uccelli selvatici europei e altre specie a rischio, di cui all'allegato IV della direttiva Habitat.
2. designare una serie di siti ritenuti fondamentali per la protezione delle specie e dei tipi di habitat elencati negli allegati I e II della direttiva Habitat e nell'allegato I della direttiva Uccelli, (così come pure degli uccelli migratori).

Complessivamente, i siti fondamentali (*core sites*) designati fanno parte di una rete di aree per la protezione della natura, conosciuta come la rete europea *Natura 2000*. Attualmente la rete comprende circa 27 mila aree protette ad alto valore di biodiversità, che coprono circa il 18% del territorio UE e più del 4% dei suoi mari.

### **Considerazioni conclusive**

La decisione della CE di iniziare dalle direttive Uccelli e *Habitat* il percorso di revisione delle norme UE ha sorpreso molti scienziati e organizzazioni ambientaliste, i quali temono che il processo di REFIT possa indebolire o addirittura cancellare lo scopo delle due direttive e, più in generale, del sistema europeo per la tutela della biodiversità.

Questo esito danneggerebbe non solo la natura *per se*, ma anche le persone e le imprese. L'incertezza sul futuro delle direttive potrebbe infatti ridurre i benefici che derivano dalla tutela della biodiversità e dei servizi ecosistemici per le nostre società, a favore di uno sviluppo economico insostenibile.

Come esposto nei paragrafi precedenti, il processo di *fitness check* prevedeva l'effettuazione di un'analisi critica *evidence-based* per attestare che la normativa è particolarmente "adatta allo scopo". Molte delle domande poste dal *fitness check* per misurare e valutare i benefici tangibili offerti dalle direttive per la biodiversità alla società e all'economia europea tout court chiamano in causa direttamente gli *input* scientifici.

Questo impulso verso l'utilizzo di dati più scientifici e di competenze per sostenere la gestione delle risorse naturali si sta diffondendo tra i responsabili politici e i responsabili della gestione delle aree protette.

Un numero crescente di scienziati reclama che le decisioni sul futuro della conservazione della biodiversità si fondi su una corretta scienza ecologica e sono sempre più gli scienziati che offrono direttamente le loro competenze e servizi al governo, tentando di far emergere il rigore del lavoro svolto dalla comunità di ricerca e che questo sia valutato correttamente dai decisori politici.

In principio, il concetto di aumentare il livello d'interazione tra i decisori politici e gli scienziati è evidentemente condivisibile, da sempre auspicato da entrambe le parti in causa. In pratica, però, le due parti non sempre sono preparate ad ascoltare i rispettivi punti di vista. I dibattiti sulla ricerca e sulla coltivazione di piante OGM o sui rischi legati al consumo di carne o sull'efficacia dell'agricoltura biologica per la tutela dell'ambiente e della salute umana, sono testimonianza di come la prova scientifica può, a volte, essere mal interpretata o addirittura ignorata.

Maggiori richieste di contributo scientifico, come ad esempio quelle connesse al *fitness check* dell'UE, possono mettere sotto *pressione* gli scienziati che devono fornire i dati "giusti" in una forma facilmente comprensibile e diretta, senza perplessità e dubbi. In più, gli scienziati che si occupano di biologia della conservazione raramente sono preparati nella scienza della comunicazione, lasciando questo compito ai politici.

È necessario che la comunità nazionale lavori per individuare i modi con cui rafforzare l'interfaccia tra scienza e politica della conservazione.

Una proposta è quella di promuovere un evento che riunisca ecologisti, professionisti e decisori politici per discutere, attraverso lo studio di una serie di casi-studio, come la comunicazione, il *networking* e l'interazione possono essere migliorati.

Esplorare gli scambi e le interdipendenze tra conservazione della natura e più in generale tra protezione dell'ambiente e sviluppo economico non è semplice. Per sostenere scambi più fruttuosi tra la dimensione scientifica e quella politica (decisionale, istituzionale) è necessario innanzi tutto precisare e condividere visioni, concetti e linguaggi e quindi costruire una piattaforma in cui tali interazioni possono svilupparsi e crescere.