



PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
DIPARTIMENTO POLITICHE EUROPEE
UFFICIO COORDINAMENTO POLITICHE UE
Servizio II – Segreteria CIAE II

Presidenza del Consiglio dei Ministri
DPE 0007230 P-4.22.1
del 03/10/2013



8333439

Al Senato della Repubblica
Ufficio dei rapporti con le istituzioni
dell'Unione Europea

Alla Camera dei Deputati
Ufficio Rapporti con l'Unione Europea

e p.c. Al Ministero Affari Esteri
Direzione Generale dell'Unione Europea

Alla Rappresentanza Permanente d'Italia
presso l'Unione Europea

OGGETTO: Trasmissione, ai sensi dell'art.6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012 n. 234, della relazione concernente una proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante disposizioni volte a prevenire e a gestire l'introduzione e la diffusione delle specie esotiche invasive. COM (2013) 620.

Si trasmette, ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012 n. 234, la relazione elaborata dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare in merito al progetto di atto legislativo dell'Unione Europea di cui all'oggetto.

P. Il Capo dell'Ufficio
Coordinamento Politiche UE
Dott.^{ssa} Cristina Bianchini



*Ministero dell' Ambiente
e della Tutela del Territorio
e del Mare*

SECRETARIATO GENERALE

Presidenza del Consiglio dei Ministri

DPE 0007229 A-4.22.1

del 03/10/2013



8333207

SERVIZIO IV - AFFARI COMUNITARI ED INTERNAZIONALI

MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA
DEL TERRITORIO E DEL MARE
Segretariato Generale

REGISTRO UFFICIALE - USCITA
Prot. 0036850/SG del 02/10/2013
SERVIZIO IV

Alla Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento Politiche Comunitarie
Ufficio Coordinamento Politiche UE
Segreteria CIAE - Servizio II
c.a. Dott.sa Cristina Bianchini

e, p.c.

All'Ufficio Legislativo
SEDE

Oggetto: Informazione qualificata - Richiesta di relazione

Proposta di regolamento del parlamento europeo e del Consiglio recante disposizioni volte a prevenire e a gestire l'introduzione e la diffusione delle specie esotiche invasive

- Codice Consiglio: 13457/13
- Codice proposta: COM(2013) 620 final
- Codice istituzionale: 2013/0307 (COD)
- Riferimento DPE: CWP_OLD 8

Con riferimento alla richiesta di cui all'oggetto, si allega per i seguiti di competenza la citata relazione redatta dalla Direzione Generale per la Protezione della Natura e del Mare ai sensi dell'articolo 6, comma 4 della legge 234/2012.

Cordialmente

Dirigente Servizio IV
Dott.ssa Federica Aricano

Relazione

ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012, n. 234

Oggetto dell'atto:

Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio Proposta di regolamento del parlamento europeo e del Consiglio recante disposizioni volte a prevenire e a gestire l'introduzione e la diffusione delle specie esotiche invasive

Codice della proposta: COM(2013) 620 final del 09/09/2013

Codice interistituzionale: 2013/ 0307

Amministrazione con competenza prevalente: Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare

Premessa: finalità e contesto

La proposta presenta soprattutto dal punto di vista delle finalità, elementi qualificanti e innovativi, in quanto si prefigge lo scopo di colmare un'importante lacuna nella legislazione a tutela della biodiversità, e di istituire un quadro di azione per prevenire, ridurre al minimo e mitigare gli effetti negativi dell'introduzione e diffusione, intenzionale e non, delle specie esotiche invasive sulla biodiversità e sui servizi ecosistemici, puntando nel contempo a limitare i danni sociali ed economici. Deve peraltro essere perfezionata relativamente alla disposizione delle risorse finanziarie che, se non adeguate e correttamente individuate, anche attraverso un finanziamento "ad hoc," rischiano di vanificare e rendere irrealizzabile proprio tali aspetti qualificanti e innovativi.

La proposta si colloca nel contesto dell'attuazione comunitaria della Convenzione internazionale per la Diversità Biologica di Rio de Janeiro ratificata dall'Ue nel dicembre 1993 con la decisione 93/626/CEE e dall'Italia con L. n. 124 del 1994. In particolare è indirizzata all'articolo 8(h) della Convenzione che richiede alle Parti contraenti di "prevenire l'introduzione delle specie esotiche che minacciano ecosistemi, habitat o specie, e di controllarle o eradicarle".

Le specie esotiche invasive sono state infatti riconosciute a livello globale come una delle principali minacce per la biodiversità e la società. A livello comunitario è stata raggiunta la consapevolezza che tale minaccia tenderà ad accrescersi in futuro se non si interviene sinergicamente a tutti i livelli per contenere e ridurre la loro introduzione insediamento e prendere provvedimenti per quelle già introdotte. Nella condizione attuale i danni causati dalle specie esotiche invasive nell'Ue sono stati stimati in 12,5 miliardi di euro all'anno.

Attualmente a livello Ue non esiste una esaustiva legislazione in materia. L'unione Europea ha adottato la nuova Strategia per proteggere e migliorare lo stato della biodiversità in Europa nel prossimo decennio "La nostra assicurazione sulla vita, il nostro capitale naturale: una Strategia europea per la biodiversità verso il 2020" (COM 2011/244 final). In detta Strategia, 6 Obiettivi

Strategici e 20 Azioni permettono di concretizzare l'impegno comunitario assunto con l'adesione alla Convenzione per la Diversità Biologica di contrastare entro il 2020 la perdita di biodiversità nell'ambito di una più ampia visione temporale finalizzata alla protezione, valutazione e ripristino della biodiversità dell'Ue e dei servizi eco sistemici da essa offerti entro il 2050. L'Obiettivo Strategico 5 della Strategia comunitaria è totalmente dedicato *ad indirizzare e classificare in ordine di priorità le specie esotiche invasive e i loro vettori, contenere o eradicare le specie prioritarie, gestire i vettori per impedire l'introduzione e l'insediamento di nuove specie.* Per il raggiungimento di tale obiettivo sono previste due azioni che riguardano rispettivamente la presente proposta di regolamento (Azione 16 – sviluppo di uno specifico strumento legislativo per le specie esotiche invasive) e altre due proposte di regolamento COM(2013) 267 final e COM(2013) 260 final indirizzate rispettivamente a rafforzare i regimi fitosanitari e zoo sanitari dell'Ue (Azione 15) inserendo in entrambi ulteriori considerazioni in materia di biodiversità.

A livello nazionale la Strategia Nazionale per la Biodiversità, adottata in Conferenza Stato Regioni il 7 ottobre 2010 è il documento di riferimento nell'ambito del quale si collocano le azioni di contrasto per le specie esotiche invasive coerentemente con quanto disposto dalla Strategia comunitaria 2020.

Nella Strategia Nazionale sono state evidenziate le minacce trasversali apportate dalle specie esotiche invasive in sette delle 15 Aree di lavoro in cui è strutturata la stessa Strategia e individuati diversi obiettivi specifici e priorità di intervento tra cui quella di *mettere in atto programmi e iniziative volte a prevenire l'introduzione e l'invasione di specie alloctone, assicurare la rapida identificazione e rimozione dei nuclei di nuovo insediamento, attivare azioni coordinate di eradicazione e controllo per le specie già insediate nel territorio nazionale e di mitigazione degli impatti sulle specie e gli ecosistemi colpiti* che possono essere efficacemente attuate attraverso le disposizioni della proposta legislativa in oggetto.

A livello comunitario vi sono poi altri strumenti legislativi che affrontano specifiche problematiche collegate ad alcune specie esotiche invasive con finalità diverse dalla tutela della biodiversità.

Tra questi si citano la Convenzione internazionale per la protezione delle piante (IPPC), riferimento internazionale di cooperazione per prevenire la diffusione degli organismi patogeni dei vegetali e dei loro prodotti attraverso la definizione di misure standard di carattere fitosanitario; la direttiva 2000/29/CE; il regolamento sui prodotti fitosanitari (regolamento (CE) n. 1107/2009) e quello sui biocidi (regolamento (UE) n. 528/2012), intesi a disciplinare il rilascio deliberato di microrganismi da usarsi a fini fitosanitari o alla stregua di biocidi; il regolamento relativo all'impiego in acquacoltura di specie esotiche e di specie localmente assenti (regolamento (CE) n. 708/2007); la Convenzione internazionale per il controllo e la gestione delle acque di zavorra e dei depositi, adottata dall'Organizzazione marittima internazionale (IMO) per prevenire, ridurre e eliminare il trasferimento di organismi acquatici dannosi e patogeni attraverso il controllo e la gestione dell'acqua di zavorra e dei sedimenti delle navi; i

provvedimenti indirizzati alla salute animale che comprendono vari regolamenti e direttive.

Infine, la direttiva Uccelli (direttiva 2009/147/CE), la direttiva Habitat (direttiva 92/43/CEE), la direttiva quadro in materia di acque (direttiva 2000/60/CE) e la direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino (direttiva 2008/56/CE) prevedono il ripristino delle condizioni ecologiche e la necessità di tenere conto delle specie esotiche invasive.

Si segnala anche che nell'ambito della Convenzione internazionale sul commercio internazionale delle specie di flora e fauna selvatiche (CITES) recentemente sono state inserite negli Allegati del Regolamento comunitario 338/97 sette specie esotiche invasive, limitandone in tal modo l'importazione

A. Rispetto dei principi dell'ordinamento europeo

1. Rispetto del principio di attribuzione, con particolare riguardo alla correttezza della base giuridica

La proposta rispetta il principio di attribuzione, infatti l'articolo 191 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea prevede, all'articolo 191, che la politica dell'Unione Europea in materia ambientale contribuisce, tra l'altro, alla promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale e che detta politica è basata sui principi dell'azione preventiva e della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente. La proposta di Regolamento, volta ad istituire un quadro d'azione per prevenire, ridurre al minimo e mitigare gli effetti negativi delle specie esotiche invasive sulla biodiversità e sui servizi ecosistemici, risulta coerente con le competenze attribuite all'Unione dal TFUE.

La base giuridica della proposta è correttamente individuata nell'articolo 192, paragrafo 1, del TFUE, che consente al Parlamento europeo e al Consiglio di decidere in merito alle azioni che devono essere intraprese dall'Unione Europea per realizzare gli obiettivi dell'articolo 191, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni.

2. Rispetto del principio di sussidiarietà

La proposta rispetta il principio di sussidiarietà in quanto l'azione dell'Unione Europea è volta a conseguire l'obiettivo di prevenire e gestire le specie esotiche invasive, obiettivo che non può, a causa della portata e degli effetti delle azioni necessarie, essere raggiunto in misura sufficiente dai singoli Stati membri. I problemi causati dalle specie esotiche invasive infatti sono in aumento e hanno carattere transfrontaliero e, per rendere efficaci le misure, si rende

necessario un approccio coerente a livello dell'Unione.

3. Rispetto del principio di proporzionalità

La proposta rispetta il principio di proporzionalità in quanto si limita a quanto è necessario per conseguire il predetto obiettivo.

B. Valutazione complessiva del progetto e delle sue prospettive negoziali

1. Valutazione del progetto e urgenza

Il regolamento comporta notevoli effetti positivi, perché concorre alla tutela della biodiversità, alla protezione dei servizi ecosistemici, e quindi alla tutela delle attività economiche ed alla salute ed al benessere degli abitanti.

Da un punto di vista tecnico, il regolamento riveste carattere di relativa urgenza, considerato che il tasso di introduzioni di specie invasive è in forte e costante crescita, con crescenti problemi ecologici ed economici.

2. Conformità del progetto all'interesse nazionale

Le finalità del progetto, e le norme proposte appaiono pienamente coerenti con quanto affermato nella Strategia nazionale biodiversità, e concorrono al raggiungimento degli obiettivi previsti da tale strumento.

Le specie invasive (IAS) causano rilevanti impatti ecologici e sociali, e determinano rilevanti costi economici a diversi settori nazionali; l'approvazione del regolamento appare quindi pienamente di interesse nazionale, perché concorrerebbe a prevenire e mitigare tali effetti negativi.

3. Prospettive negoziali ed eventuali modifiche ritenute necessarie od opportune

La proposta è stata presentata dalla Commissione Europea il 9 settembre 2013 ed illustrata al Gruppo Ambiente WPE l'11 settembre 2013; l'avvio della discussione di merito è previsto per il prossimo 7 ottobre. La presidenza lituana intende dedicare al tema alcune riunioni nei mesi di ottobre e novembre per giungere ad un dibattito di orientamento in Consiglio per il 13 dicembre 2013. Si prevede che l'esame del testo continui anche nel 2014 con la presidenza greca e, in considerazione del termine del mandato dell'attuale Parlamento Europeo nella primavera 2014, è possibile che la proposta rientri nel programma di lavoro della Presidenza italiana.

Le disposizioni introdotte dallo strumento in esame appaiono sostanzialmente coerenti con il quadro normativo nazionale in materia di gestione delle specie selvatiche di fauna e flora.

Da un primo esame il limite di 50 specie previsto dall'art. 4 comma 4 della proposta per la lista delle specie di interesse comunitario appare tecnicamente criticabile e andrebbe rimosso. Si evidenzia come i criteri imposti per l'inclusione delle specie nella lista appaiono assicurare che gli impegni derivanti per i Paesi e per gli organi comunitari dalle disposizioni della proposta sarebbero comunque limitati.

Con riferimento a specifici aspetti trattati nella proposta di regolamento, si ritiene opportuno portare a conoscenza della stessa anche le seguenti altre amministrazioni pubbliche: Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali, Ministero dello Sviluppo Economico, Ministero della Salute, Agenzia delle dogane.

C. Valutazione d'impatto

1. Impatto finanziario

Si evidenzia che a livello di bilancio UE viene prevista unicamente un'incidenza relativa al funzionamento del Comitato tecnico ai sensi del Regolamento UE n. 182/2011, che assisterà la Commissione.

Non sono attualmente previste risorse deputate a finanziare le misure che gli Stati membri dovranno porre in essere in attuazione del Regolamento. Dal verbale dell'incontro di presentazione della proposta al Gruppo Ambiente redatto dalla Rappresentanza Permanente Italiana risulta che è stato considerato che specifiche misure potrebbero essere finanziate ricorrendo ad altri strumenti settoriali comunitari, ma detta affermazione non rassicura circa l'effettiva possibilità di ricevere contributi, tanto più che le normative settoriali che trattano anche di specie invasive sono espressamente escluse dal campo di applicazione della proposta in commento.

Entrando nel dettaglio dei possibili costi si evidenzia quanto segue.

- a) Per quanto riguarda specificamente gli aspetti di intervento su specie di fauna e flora, si rileva che gli atti di esecuzione che la Commissione potrà emanare su specie non inserite nella lista delle specie di rilievo comunitario che richiedono interventi di emergenza (art. 9 comma 4) possono comportare oneri finanziari per il paese. Tali disposizioni prevedono infatti obblighi di analisi del rischio, interventi di emergenza, reporting.
- b) Al fine di rispondere alle disposizioni del regolamento si ritiene opportuno prevedere l'implementazione e mantenimento di una banca dati nazionale delle specie esotiche invasive; tale prodotto è peraltro in corso di implementazione da parte di ISPRA.
- c) Si richiederà un impegno tecnico-scientifico per l'elaborazione della prevista lista di specie di rilevanza nazionale (Art. 10); si ritiene che tale impegno comporti costi contenuti.
- d) Si richiede la creazione di un sistema nazionale autorizzativo per i rilasci in deroga delle specie di cui all'art. 10; si ritiene che tale impegno comporti oneri finanziari indifferibili.
- e) Si ritiene andranno assicurati impegni per la formazione del personale deputato alla identificazione e gestione delle specie invasive di rilevanza comunitaria, anche per quanto riguarda i controlli frontalieri. Si ritiene che una sinergia con sistemi già esistenti (CITES, fitosanitario) potrebbe permettere di ridurre le spese legate a tali attività.
- f) Il regolamento introdurrebbe anche obblighi di notifica per i quali si richiederà la messa a punto di un sistema di circolazione delle informazioni e di comunicazione con i competenti organi comunitari. Anche per tale attività si ritiene che una sinergia con sistemi già esistenti (reporting Direttiva Habitat, reporting relativo a specie di interesse

fitosanitario, ecc.) potrebbe permettere di razionalizzare le spese.

- g) Si prevede la realizzazione da parte degli SM di un'analisi dei vettori e stesura di un piano d'azione. La realizzazione di tali attività potrà comportare oneri finanziari; l'implementazione del piano d'azione richiederà poi spese di difficile quantificazione, ma tali costi si renderanno eventualmente necessari solo nel medio-lungo periodo (oltre 3 anni).
- h) Si rende necessario creare un sistema di sorveglianza, per il quale il testo raccomanda una sinergia con altre attività di sorveglianza e di reporting (art. 11 Strategia Marina, art. 11 Direttiva Habitat, art. 8 Direttiva Quadro sulle Acque). Si ritiene che, ottimizzando le sinergie con le attuali attività di reporting e con il Network Nazionale Biodiversità in corso di implementazione, si potranno minimizzare i costi legati a tale impegno. I costi dipenderanno comunque dal livello di strutturazione ed efficacia che i singoli SM decideranno di assicurare al sistema di sorveglianza.
- i) Il sistema introduce obblighi di intervento per l'eradicazione e controllo di specie di rilevanza comunitaria e per specie che richiedano azioni di emergenza. Tali attività comporteranno oneri finanziari, prevedibilmente a carico degli enti locali e delle aree protette che nel quadro nazionale hanno competenza in materia.
- j) Si richiedono meccanismi di valutazione delle richieste di deroghe agli obblighi di eradicazione e di percorsi autorizzativi. Considerato il quadro di ruoli e responsabilità nazionali, regionali e locali che caratterizza il nostro Paese, si ritiene che tali attività non comporteranno oneri rilevanti.
- k) Lo strumento introduce obblighi di reporting (art. 19), che si ritiene non comportino oneri rilevanti.

2. Effetti sull'ordinamento nazionale

Si ritiene che sarà necessario un adeguamento normativo finalizzato a regolare competenze ed attività necessarie per l'attuazione delle misure previste nella proposta di Regolamento: in particolare dovranno essere stabilite le misure amministrative e le sanzioni relative alla violazione del Regolamento, secondo quanto previsto agli articoli 24 e 25.

Per quanto riguarda specificamente gli effetti in materia di gestione faunistica, la bozza di regolamento non appare in via generale determinare contraddizioni o conflitti con le disposizioni contenute nelle norme nazionali di settore (Legge 157/1992; Legge 394/1991) in materia di controllo ed eradicazione. I divieti di introduzione in natura introdotti dal regolamento appaiono coerenti con le disposizioni di cui al DPR 357/1997, di recepimento della direttiva habitat. Non vi sono invece nell'ordinamento nazionale analoghe disposizioni per quanto riguarda le specie vegetali.

Per quanto riguarda il destino degli organismi sequestrati, l'esperienza acquisita nel nostro Paese evidenzia come tale aspetto può determinare rilevanti problematiche legali ed economiche. Si ritiene opportuno che vengano esplicitati – nella norma comunitaria o in strumenti applicativi nazionali – i criteri di soppressione/distruzione degli esemplari.

Per quanto riguarda infine gli articoli 26-27, recanti disposizioni per i proprietari di animali ed esercizi commerciali; si renderà necessario prevedere norme transitorie per

disciplinare le autorizzazioni ivi previste.

3. Effetti sulle competenze regionali e delle autonomie locali

Ai sensi di quanto previsto dalla Costituzione, l'ambiente e la tutela degli ecosistemi costituiscono materia di competenza esclusiva dello Stato, ma diverse attività che sarà necessario implementare riguardano il governo del territorio, materia di competenza concorrente, pertanto si ritiene che la relazione dovrà essere inviata alle Regioni, per il tramite rispettivamente della Conferenza Stato Regioni e della Conferenza dei Presidenti (art. 24, comma 2 della legge n. 234/2012).

L'attuale normativa (Legge 157/92) conferisce piena responsabilità a regioni e province autonome per gli interventi di contenimento di mammiferi ed uccelli. Si evidenzia altresì che si renderebbe comunque necessario chiarire gli ambiti di competenza per gli altri gruppi tassonomici e per le specie vegetali.

4. Effetti sull'organizzazione della pubblica amministrazione

Si rimanda a quanto già considerato ai punti 2. e 3.

5. Effetti sulle attività dei cittadini e delle imprese

Il Regolamento comunitario potrebbe introdurre limiti e regolamentazioni circa il commercio, il possesso e l'utilizzo di alcune specie di potenziale interesse ornamentale, commerciale (animali d'affezione, acquariofilia, allevamento, vivai, ecc.), e per attività quali i giardini zoologici, gli orti botanici, ecc.

Una efficace applicazione del Regolamento comunitario avrebbe effetti positivi su rilevanti comparti economici quali agricoltura, allevamento, sanità pubblica, apicoltura, turismo, patrimonio artistico, infrastrutture, tutela del paesaggio, attività forestali, ecc.

ALTRO

Si precisa che la proposta nella sua versione originale è suscettibile di essere modificata nel corso del negoziato nell'ambito delle competenti sedi istituzionali comunitarie e che la posizione potrà evolvere, in relazione anche alle osservazioni delle Amministrazioni interessate, il cui coordinamento è ancora in fase di avvio.