



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 22.1.2008  
COM(2008) 6 definitivo

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL  
PARLAMENTO EUROPEO**

**Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sull'attuazione del  
sistema Forest Focus  
in conformità al regolamento (CE) n. 2152/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio  
del 17 novembre 2003 relativo al monitoraggio delle foreste e delle interazioni  
ambientali nella Comunità (Forest Focus)**

{SEC(2008)30}

## 1. INTRODUZIONE E CAMPO DI APPLICAZIONE

La presente relazione risponde agli obblighi di relazione di cui all'articolo 19 del regolamento 2152/2003, con il quale è stato istituito un sistema comunitario (di seguito denominato "Forest Focus") per il monitoraggio a lungo termine e su larga base, armonizzato e completo, delle condizioni delle foreste, di durata quadriennale, dal 1° gennaio 2003 al 31 dicembre 2006.

Detto regolamento è stato abrogato dal regolamento (CE) n. 614/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 maggio 2007 riguardante lo strumento finanziario per l'ambiente (LIFE+). Poiché LIFE+ prevede misure attinenti al campo di applicazione di Forest Focus, si propone di non presentare proposte concernenti la prosecuzione di Forest Focus dopo il 2006.

La presente relazione riguarda pertanto solo la fase di attuazione di Forest Focus.

## 2. FOREST FOCUS: IL SISTEMA E LA SUA ATTUAZIONE

### 2.1. *Contesto e obiettivi*

Il sistema Forest Focus si basa su una normativa precedente, concernente principalmente il monitoraggio delle condizioni fitosanitarie delle foreste, nell'ambito della convenzione UNECE sull'inquinamento atmosferico transfrontaliero a lunga distanza (CLRTAP) di cui la Comunità è parte<sup>1</sup>. La legislazione comunitaria in materia, vale a dire il regolamento (CEE) n. 3528/86 del Consiglio, del 17 novembre 1986, relativo alla protezione delle foreste nella Comunità contro l'inquinamento atmosferico<sup>2</sup>, e il regolamento (CEE) n. 2158/92 del Consiglio, del 23 luglio 1992, relativo alla protezione delle foreste nella Comunità contro gli incendi<sup>3</sup>, è scaduta alla fine del 2002.

Il sistema Forest Focus si incentrava sul monitoraggio dell'inquinamento atmosferico delle foreste, sul monitoraggio degli incendi forestali, sulle cause ed effetti degli incendi medesimi e sulla loro prevenzione. Esso prevedeva inoltre la messa a punto di nuovi strumenti di monitoraggio con riguardo al monitoraggio del suolo, dell'assorbimento del carbonio, della biodiversità, del cambiamento climatico e delle funzioni protettive delle foreste, nonché la valutazione dell'efficacia delle attività di monitoraggio in questione. A tal fine, gli Stati membri stanno realizzando studi, esperimenti e progetti dimostrativi che occorre portare a termine entro il 2008.

---

<sup>1</sup> ICP Forests (il programma di cooperazione internazionale per la valutazione e il monitoraggio degli effetti dell'inquinamento atmosferico sulle foreste) è stato lanciato nel 1985 nell'ambito della convenzione della Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite (UNECE) sull'inquinamento atmosferico transfrontaliero a lunga distanza, vista la crescente consapevolezza dell'opinione pubblica riguardo i possibili effetti negativi dell'inquinamento atmosferico sulle foreste. Il programma ICP Forests, in cooperazione con la Commissione Europea, controlla le condizioni delle foreste in Europa avvalendosi di due diversi livelli d'intensità di monitoraggio. La prima rete (definita di livello I) è costituita da circa 6 000 posti di osservazione inseriti in un reticolato transnazionale di 16 x 16 km che si estende attraverso tutto il territorio europeo. Il livello di monitoraggio intensivo (di livello II) comprende circa 800 posti collocati all'interno di ecosistemi forestali europei selezionati. I livelli I e II sono gli stessi del programma Forest Focus. Al programma ICP Forests partecipano attualmente 40 paesi. Si veda il sito: <http://www.icp-forests.org/Political.htm>

<sup>2</sup> GU L 326 del 21.11.1985, pag. 2.

<sup>3</sup> GU L 217 del 31.7.1992, pagg. 3-7.

Nell'ambito di questo sistema, sono state costituite reti di migliaia di punti e posti di osservazione (posti dei livelli I e II, si veda la nota 1) che hanno consentito la realizzazione di inventari periodici e un monitoraggio permanente degli ecosistemi forestali.

## **2.2. Funzionamento**

Alla Commissione spettava il compito di coordinare, monitorare e sviluppare il sistema. Al fine di conseguire gli obiettivi di Forest Focus, era stato richiesto agli Stati membri di elaborare programmi nazionali riferiti ai bienni 2003/2004 e 2005/2006 (quest'ultimo ripartito in due fasi, una per il 2005 e una per il 2006). Detti programmi sono stati presentati alla Commissione per approvazione ed hanno formato oggetto di una valutazione ex ante.

Ogni Stato membro è stato invitato a designare un organismo competente per gestire il proprio programma nazionale. Tuttavia, dato che il Belgio, la Germania e il Portogallo hanno designato più di un organismo competente per paese, gli organismi competenti che stanno attuando il sistema sono in tutto 41, (compresi gli organismi competenti degli UE-10, tranne Malta, che ha aderito al sistema nel 2004).

La Commissione ha adottato decisioni<sup>4</sup> concernenti la designazione degli organismi nazionali incaricati dell'attuazione del sistema, i programmi nazionali e il relativo bilancio e ha notificato tali decisioni agli Stati membri partecipanti. Successivamente, ha concluso accordi con gli organismi nazionali competenti per ciascun periodo di riferimento dei programmi nazionali. Sulla base di tali decisioni, la Commissione ha concluso, con gli organismi competenti, un totale di 123 accordi che coprono tutto il periodo dal 2003 al 2006.

Il bilancio complessivo di Forest Focus per il quadriennio era pari a 65 milioni di euro, di cui 9 milioni destinati a misure di prevenzione degli incendi. L'Unione europea ha erogato contributi per le spese relative ai programmi nazionali in ragione del 50% o del 75%, a seconda del tipo di attività finanziata. L'allegato I presenta la ripartizione annuale della dotazione finanziaria per tipo di attività svolta nell'ambito del sistema.

Le attività di Forest Focus in ciascun programma nazionale possono essere suddivise nelle seguenti categorie (si vedano le figure 1 e 2):

- Attività A, riguardanti il coordinamento e la gestione del progetto, ad esempio le attività legate al coordinamento del programma nazionale;
- Attività di tipo B1, realizzate sulla base della rete di monitoraggio di livello I, ad esempio installazione e mantenimento di un reticolato sistematico;
- Attività di tipo B2, realizzate sui posti di livello II, che richiedono un monitoraggio intensivo, ad esempio misurazioni dello stato della chioma;
- Attività di tipo B3, sulla prevenzione degli incendi boschivi, includente il sistema europeo di informazione sugli incendi boschivi. Tra le attività previste figurano la creazione di fasce tagliafuoco, il mantenimento e l'ulteriore sviluppo del sistema europeo di informazione sugli incendi boschivi (EFFIS) e campagne di sensibilizzazione;

---

<sup>4</sup> Decisione 2003-2004: Decisione della Commissione C (2004) 4901 definitiva.  
Decisione 2005: Decisione della Commissione C (2006) 874 definitiva.  
Decisione 2006: Decisione della Commissione C (2006) 2466 definitiva

- Attività di tipo C: studi e progetti dimostrativi, ad esempio studi per individuare le cause e le dinamiche degli incendi boschivi, fasi sperimentali di monitoraggio (si veda l'elenco degli studi nell'allegato).

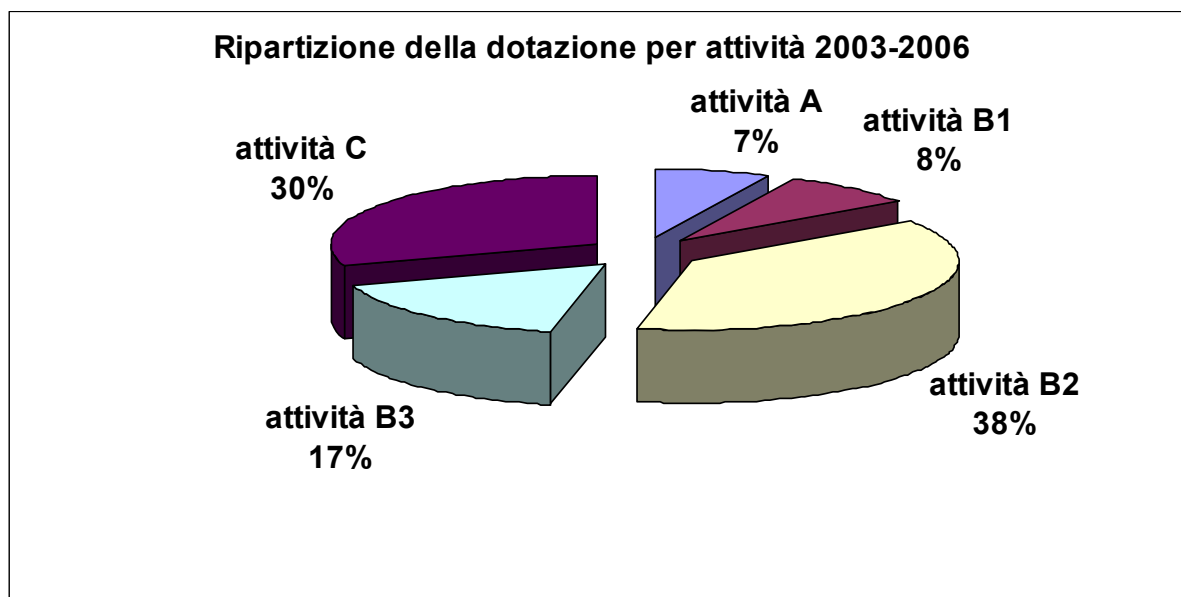


Fig. 1: Dotazione finanziaria in percentuale per tipo di attività. (A: coordinamento e gestione del progetto; B1: monitoraggio livello I; B2: monitoraggio intensivo livello II; B3: prevenzione incendi boschivi; C: studi e progetti dimostrativi)

La Commissione (DG Centro comune di ricerca) ha sostenuto e continua a sostenere il sistema a livello sia tecnico che scientifico. Il suo organismo di coordinamento scientifico ha messo a punto una base di dati destinata a rispondere alle esigenze di raccolta di dati del sistema e ha sviluppato e ulteriormente migliorato il sistema europeo di informazione sugli incendi boschivi (EFFIS), in conformità alle richieste espresse dagli Stati membri e dal Parlamento. Il CCR gestisce il Centro dati forestali europeo della Commissione.

Sulla base di un accordo di sovvenzione con la Commissione, il programma ICP Forests (si veda la nota 1) ha assicurato il funzionamento di gruppi di esperti e ha sviluppato metodi e norme armonizzate per il monitoraggio delle condizioni delle foreste ai livelli I e II, compresa l'elaborazione di un manuale comune per il monitoraggio e la messa a punto di sistemi di controllo e assicurazione della qualità per le osservazioni sul campo e le analisi di laboratorio. Nell'esecuzione di questi compiti il programma ICP Forests si è avvalso del sostegno di sei partner, principalmente istituti di ricerca forestale.

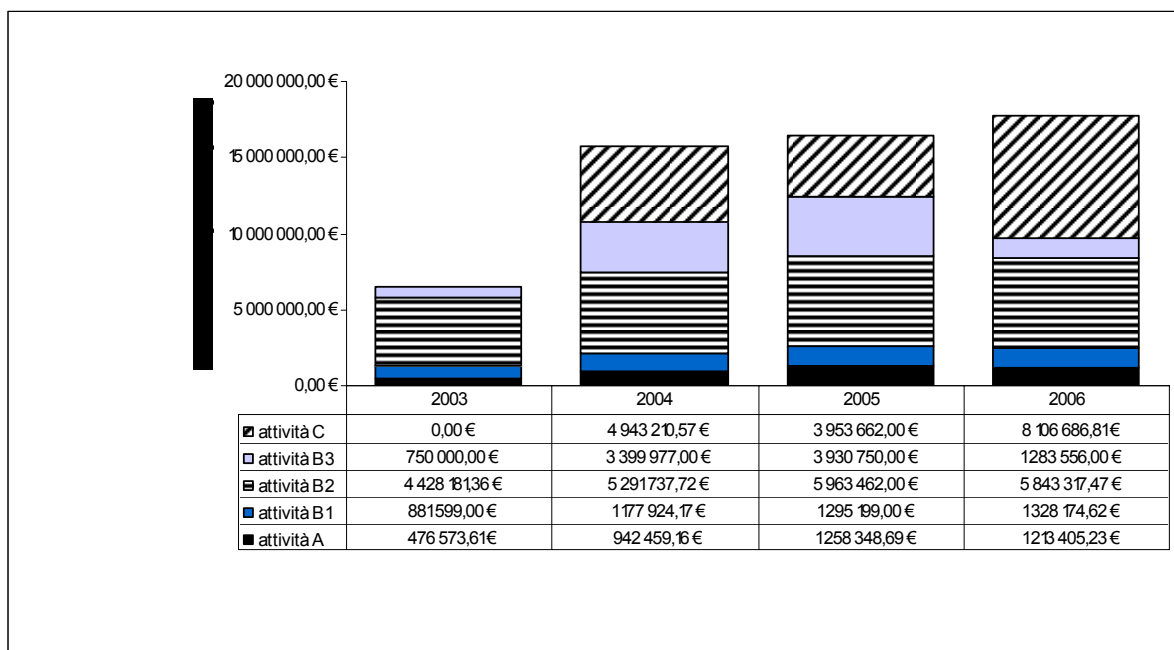


Fig. 2: Dotazione finanziaria per tipo di attività dal 2003 al 2006. (A: coordinamento e gestione del progetto; B1: monitoraggio livello I; B2: monitoraggio intensivo livello II; B3: prevenzione incendi boschivi; C: studi e progetti dimostrativi)

### 3. RELAZIONI

Gli Stati membri hanno adempiuto ai loro obblighi di relazione trasmettendo alla Commissione i dati raccolti annualmente nell'ambito di Forest Focus (provvedendo altresì a renderli disponibili al pubblico<sup>5</sup>), corredati di una relazione. Sono state ora presentate alla Commissione delle relazioni intermedie relative al primo periodo del programma (2003-2004). Le relazioni finali andranno presentate una volta completati i programmi nazionali, il che avverrà presumibilmente al massimo tre anni dopo la fine del periodo di attuazione del programma considerato. Il ritardo è dovuto principalmente alla necessità di completare gli studi intrapresi. Inoltre gli organismi competenti, che hanno il compito di dare attuazione al sistema, sono tenuti ad informare regolarmente la Commissione sullo stato di avanzamento del programma.

L'informazione generale su Forest Focus avviene mediante relazioni annuali pubblicate dalla Commissione europea e dall'ICP Forests, nonché attraverso una serie di pubblicazioni scientifiche (si veda il sito: <http://www.icp-forests.org/Reports.htm>) con cui vengono date informazioni sulle politiche nazionali in materia forestale e ambientale. La stesura e la pubblicazione delle relazioni dell'ICP Forests sono cofinanziate dalla Commissione sulla base di un accordo di sovvenzione.

<sup>5</sup> Nonostante la pubblicazione e la diffusione dei dati siano state oggetto di diversi dibattiti all'interno degli organismi competenti, non è stato possibile raggiungere nessun accordo al riguardo. Pertanto i dati non sono a disposizione del pubblico, se non previa consultazione dei proprietari dei dati stessi.

## 4. ASPETTI PARTICOLARI DELL'ATTUAZIONE

### 4.1. Incendi boschivi

Un gruppo permanente ma informale di esperti in materia di incendi boschivi era stato creato nel 1998 dalla Commissione e dagli Stati membri come piattaforma per lo scambio di informazioni; il gruppo doveva sviluppare metodi avanzati per la valutazione del rischio di incendi boschivi ed effettuare una mappatura su scala europea delle aree bruciate. Negli anni successivi, queste attività hanno portato alla creazione del sistema europeo di informazione sugli incendi boschivi (EFFIS)<sup>6</sup> da parte del Centro comune di ricerca. EFFIS ha beneficiato di ulteriori finanziamenti nell'ambito del sistema Forest Focus e ne è stato garantito il proseguimento grazie ad un accordo amministrativo tra la DG Ambiente e la DG Centro comune di ricerca. Esso consente la conservazione e l'analisi dei dati raccolti dagli Stati membri e assicura il coordinamento a livello europeo delle attività legate agli incendi; fornisce inoltre previsioni giornaliere sul rischio di incendi, analizza l'evoluzione annuale del rischio di incendi e valuta l'ultima stagione degli incendi, individuando così eventuali carenze nella gestione e nella lotta agli incendi all'interno e all'esterno del territorio dell'UE. Le attività dell'EFFIS sono coordinate dalla Commissione per consentire agli utenti finali, in particolare alla protezione civile e ai servizi forestali degli Stati membri, di fruire delle informazioni raccolte. Il sistema EFFIS è inoltre utilizzato per la valutazione delle richieste di risarcimento di danni forestali contenute nelle domande di aiuto finanziario presentate al Fondo di solidarietà dell'Unione europea<sup>7</sup>. Il gruppo di esperti in materia di incendi è composto da esperti provenienti dagli organismi nazionali, compresa la protezione civile, e costituisce l'unica rete comune di esperti di incendi a livello europeo: ne fanno parte rappresentanti di tutti gli Stati membri e di alcuni Paesi terzi mediterranei fortemente esposti al rischio di incendi. Questa cooperazione con i paesi terzi vicini è di grande importanza in quanto l'istituzione di misure preventive transfrontaliere e l'assistenza reciproca nella lotta agli incendi dipende dalla mappatura comune europea del rischio incendi.

Con Forest Focus è stato possibile finanziare misure strutturali di prevenzione degli incendi, come la costruzione di sentieri forestali, punti d'acqua o stazioni per la rilevazione di incendi, a condizione che dette misure non fossero già finanziate dal regolamento (CE) n. 1257/1999<sup>8</sup> sul sostegno allo sviluppo rurale e non rientrassero nei programmi nazionali o regionali di sviluppo rurale.

Nel 2004 è stato creato un gruppo di lavoro ad hoc di esperti in materia di prevenzione degli incendi boschivi, costituito da rappresentanti degli Stati membri interessati e delle principali organizzazioni non governative attive nel settore forestale, con lo scopo di presentare proposte alla Commissione su come orientare la politica di prevenzione degli incendi boschivi dopo il 2006.

Tra le altre raccomandazioni<sup>9</sup>, questo gruppo di lavoro ha proposto che nel regolamento su Life + e nel regolamento sul sostegno allo sviluppo rurale venissero introdotte disposizioni specifiche per la protezione dell'ambiente dagli incendi. Per il periodo tra il 2007 e il 2013 si è proceduto esattamente in questo senso: LIFE+ contiene disposizioni relative a campagne

---

<sup>6</sup> L'EFFIS è diretto a fornire informazioni rilevanti ai fini della protezione delle foreste contro gli incendi in Europa, studiando le condizioni prima e dopo l'incendio <http://effis.jrc.it/wmi/viewer.html>

<sup>7</sup> Regolamento del Consiglio 12/2002 dell'11 novembre 2002, GU L 311 del 14.11.2002, pag. 3.

<sup>8</sup> GU L 160 del 26.6.1999, pag. 80.

<sup>9</sup> <http://ec.europa.eu/environment/forests/wgffp.htm>.

informativa e di sensibilizzazione sulla prevenzione degli incendi boschivi e alla formazione specifica del personale destinato alla prevenzione degli incendi, mentre il regolamento sullo sviluppo rurale contempla misure per la prevenzione degli incendi e il ripristino delle aree danneggiate. Inoltre, il gruppo di lavoro ha sostenuto l'importanza dell'EFFIS come strumento di pianificazione strategica e come elemento centrale nel monitoraggio degli incendi boschivi. La prosecuzione delle attività dell'EFFIS precedentemente finanziate da Forest Focus è garantita fino alla fine del 2010 grazie a una sovvenzione del Parlamento europeo per la protezione e la conservazione delle foreste.

Dal 2000, in stretta collaborazione con il gruppo di esperti, la Commissione pubblica una relazione annuale sugli incendi boschivi<sup>10</sup>, la quale fa riferimento alle statistiche degli Stati membri più colpiti (si vedano le tabelle "numero di incendi" e "aree bruciate" riportate in allegato).

#### **4.2. *Monitoraggio delle condizioni delle foreste e di altri aspetti ambientali – relazione di valutazione***

Anche se diversi studi intrapresi nell'ambito di Forest Focus non saranno portati a termine prima del 2008, la Commissione ha eseguito una valutazione esterna relativa principalmente alla gestione del programma e al monitoraggio delle condizioni delle foreste nel 2005. Tale valutazione è stata realizzata dagli istituti "Forest Research" del Regno Unito e "Finnish Forest Research Institute" della Finlandia (si veda il sito:

[http://ec.europa.eu/environment/forests/pdf/final\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/environment/forests/pdf/final_report.pdf)).

Le conclusioni della valutazione sono le seguenti:

La gestione dei programmi è stata economicamente efficiente ma negli Stati membri con più di un organismo competente sono aumentati gli oneri amministrativi.

Le attività di monitoraggio (posti del livello I e II) non dovrebbero concentrarsi solo sulle condizioni fitosanitarie delle foreste in relazione all'inquinamento atmosferico, ma dovrebbero includere parametri relativi al cambiamento climatico, alla biodiversità e alle funzioni protettive delle foreste.

Nell'attività di monitoraggio delle foreste occorre tenere conto dei dati provenienti dagli inventari forestali nazionali.

Bisognerebbe garantire la continuità del sistema di monitoraggio.

La relazione segnala inoltre che con la scadenza del regolamento Forest Focus verrà meno l'obbligo da parte degli Stati membri di condurre un monitoraggio delle foreste coordinato a livello dell'UE; per evitare una mancanza di coordinamento nelle attività future, sarebbe necessario sviluppare un quadro comunitario che consenta la massima efficacia nella gestione, nella registrazione dei dati, nell'analisi, nel controllo di qualità e nell'attività di relazione.

La Commissione fa presente che sebbene questa valutazione sia stata eseguita in una fase iniziale dell'attuazione del sistema, la principale raccomandazione ivi contenuta, riguardante l'ampliamento delle attività di monitoraggio, figura oggi tra gli obiettivi di LIFE+.

---

<sup>10</sup> <http://forest.jrc.it/documents/2006/ForestFiresInEurope2005.pdf>

La Commissione ricorda inoltre che la prosecuzione delle attività di monitoraggio delle foreste compare tra gli obiettivi del piano d'azione dell'UE per le foreste (2007-2011)<sup>11</sup>. L'azione chiave 8 del suddetto piano d'azione propone di collaborare alla realizzazione di un sistema europeo di monitoraggio delle foreste. Le conclusioni del Consiglio<sup>12</sup> sul piano d'azione dell'UE per le foreste indicano anch'esse un chiaro impegno da parte degli Stati membri a sviluppare ulteriormente un sistema europeo di monitoraggio delle foreste.

Non sono ancora pervenute proposte nell'ambito dello strumento LIFE+, che possono comunque prevedere la partecipazione degli organismi forestali nazionali responsabili degli inventari. Data la natura volontaria dell'adesione al progetto LIFE+, in futuro le attività di monitoraggio dovrebbero fare piuttosto riferimento a tematiche specifiche come il cambiamento climatico, la biodiversità e le funzioni protettive delle foreste, invece di limitarsi ad una serie di osservazioni effettuate sulla base di parametri tradizionali relativi all'inquinamento atmosferico, come è stato nell'ambito del sistema Forest Focus.

Relativamente alla gestione del sistema, la Commissione segnala che l'impegno finanziario per programma è limitato. Per il biennio 2003-2004 è ammontato a circa mezzo milione di euro per parte contraente, entro una forcella compresa tra 20 000 euro e 2,7 milioni di euro. Per il 2005 è stato di 0,4 milioni di euro, entro una forcella compresa tra 20 000 euro e 2,1 milioni di euro e per il 2006 è stato sempre di 0,4 milioni di euro, entro una forcella compresa tra 28 000 euro e 2,1 milioni di euro, di cui circa il 7% è stato destinato dai vari organismi competenti al coordinamento e alla gestione dei programmi nazionali.

---

<sup>11</sup> COM(2006) 302 definitivo del 15.6.2006.

<sup>12</sup> Conclusioni del Consiglio sul piano d'azione dell'UE sulle foreste (2007-2011). 2758ª sessione del Consiglio Agricoltura e pesca, 24 - 25 ottobre 2006.