



NATURA 2000 NELL'ARCO LATINO. 26 / 27 Ottobre 2007

«La Rete Natura 2000, una visione delle Istituzioni dell'UE»

Mabel Salinas
Eurodeputata

In primo luogo, vorrei cominciare questo intervento facendo i miei complimenti agli organizzatori di queste giornate per il completissimo programma che stanno presentando esperti di indiscusso prestigio. Noi rappresentanti del Parlamento Europeo abbiamo il privilegio di lavorare con alcuni di questi esperti, che ci offrono quotidianamente la loro inestimabile consulenza e il loro appoggio nei nostri compiti legislativi.

Tuttavia, un programma così completo e un gruppo di esperti come quello che sta parlando da questo tavolo, fanno sì che mi chieda che cosa vi può raccontare un'eurodeputata su Natura 2000 che non vi sia stato già rivelato. Sapete già che cos'è la Rete Natura, quali direttive l'ispirano e come viene attivata attraverso i Siti di importanza comunitaria (SIC) e le Zone di Protezione Speciale (ZPS). Lasciate quindi che vi parli, a partire dalla mia esperienza di legislatrice comunitaria, di quali sono le nostre motivazioni, dell'ispirazione ambientalista che permea i Trattati e la futura Costituzione Europea, e degli strumenti che ci consentono di far sì che Natura 2000 sia già una realtà malgrado le innegabili difficoltà che esistono e che cercherò di individuare con voi.

Europa: dal primo impegno per la conservazione dell'ambiente all'orizzontalità delle politiche per lo sviluppo sostenibile

La vocazione di salvaguardia, che spiega la necessità sentita dall'Unione europea di far nascere una Rete come Natura 2000, è qualcosa di molto radicato nel carattere europeo. A molti può sorprendere, per esempio, che un atto legislativo così completo come la Direttiva "Uccelli", uno dei pilastri fondamentali di Natura 2000, compia presto 28 anni e che, inoltre, sia nato in un momento in cui sembrava che l'Europa avesse altre priorità come l'ingresso in vigore del Sistema Monetario Europeo, le prime elezioni al Parlamento europeo a suffragio universale, o l'inizio dei negoziati di adesione con la Spagna. L'iniziale adozione della Direttiva "Uccelli" ci dimostra che la preoccupazione per la conservazione della fauna e flora in territorio comunitario è sempre stata fra le priorità della costruzione europea.

Infatti, molto prima del '79, quando l'Unione Europea non era neanche un sogno, questa vocazione europeista legata alla necessità di definire specie e spazi protetti, emergeva già con carattere proprio. Fu proprio nel nostro Paese che, alla fine del XIX secolo, le società di ingegneri forestali difesero la definizione di determinati spazi naturali e forestali come "risorse

d'interesse comune ed utilità pubblica". Poco dopo, nel 1889, nasceva in Gran Bretagna la Reale Società per la Protezione degli Uccelli -che poi si sarebbe diffusa nel resto dei Paesi europei-, al fine di ottenere denominazioni di protezione per le specie minacciate.

Più tardi, nel 1916, la Spagna diventava nuovamente pioniera in Europa con l'approvazione della Legge sui Parchi Nazionali, considerata uno dei primi passi del conservazionismo moderno, che portò, due anni dopo, alla dichiarazione dei Parchi di Covadonga e Ordesa, fra i primi d'Europa.

Con questi precedenti, e senza dimenticare che su suolo europeo sono nate anche iniziative importanti come la creazione nel 1968 del famoso "Club di Roma",¹ è possibile capire la forza con la quale l'Europa ha partecipato ai grandi appuntamenti internazionali per la tutela della biodiversità. Si può infatti affermare che la Conferenza di Stoccolma del 1972² diede l'avvio a una politica comunitaria di tipo ambientale, inesistente fino ad allora, mediante l'approvazione del Primo Programma Comunitario in Materia di Ambiente.

Da allora, al Programma di Azione approvato nel 1973 ne sono seguiti altri sei, fra i quali riveste particolare importanza il Terzo Programma (1983-1987), che ha sostenuto per la prima volta l'integrazione della politica ambientale nel resto delle politiche comunitarie. In questo modo, l'Unione si dotava di un'orizzontalità che non le avrebbe consentito di portare avanti alcuna politica in contraddizione con la preservazione della natura e lo sviluppo sostenibile.

Determinante per le politiche comunitarie di tutela della natura e della biodiversità, è stata anche la Conferenza delle Nazioni Unite svoltasi a Rio de Janeiro nel 1992. Ricordiamo che lo stesso anno si firmava il Trattato di Maastricht fra i cui obiettivi figurava quello di "promuovere uno sviluppo armonioso ed equilibrato delle attività economiche in tutta la Comunità ed una crescita sostenibile e non inflazionistica nel rispetto dell'ambiente".

Con questo spirito, a giugno del 1992 la Comunità e i suoi Stati membri si sono impegnati ad applicare le misure concordate a Rio e, in particolare, "l'Agenda 21" e la Convenzione sulla Diversità Biologica. Ed è sotto l'impulso di Rio che l'Unione europea, come riportato nella sua Comunicazione del 2001 del Consiglio³, "ha realizzato e realizzerà piani d'azione in favore della diversità biologica in settori specifici quali la conservazione delle risorse naturali, l'agricoltura, la pesca, l'aiuto allo sviluppo e la cooperazione economica". In sintesi, l'obiettivo essenziale di questi piani d'azione è quello di migliorare e preservare lo status della biodiversità, e impedire un peggioramento della perdita di diversità biologica.

¹ Associazione considerata pioniera nella creazione di "una coscienza ambientale mondiale"

² 1972 Assemblea Generale dell'ONU, «Conferenza sull'Ambiente Umano», che diventerà famosa con il motto «Una sola Terra».

³ COM (2001) 162

Proprio la Commissione ha appena presentato il suo nuovo piano comunitario di preservazione della biodiversità, nel quale sono contemplati dei provvedimenti volti a frenare la perdita di biodiversità fino al 2010.

Sono tutti questi elementi –la tradizione conservazionista degli Europei, la forte partecipazione dell'UE ai grandi appuntamenti ambientalisti internazionali, e la stessa volontà di legiferare in modo orizzontale- che ci portano alla costituzione della Rete Natura, alla cui base vi sono le Direttive "Habitat" e "Uccelli".

Tuttavia, sebbene sia la più importante, Natura 2000 non è l'unica azione europea sulla tutela della natura e della biodiversità. Oltre ai regolamenti o alle direttive specifiche per la tutela di determinate specie (cetacei, delfini, regime comunitario di protezione di specie forestali, ecc.), l'Unione ha sottoscritto numerosi accordi internazionali di tutela di fauna e flora, fra i quali evidenziamo:

- La Convenzione di Bonn (1979) sulla conservazione di specie migratrici;
- La Convenzione di Washington (1973) CITES, sul commercio internazionale di specie animali e vegetali selvatiche a rischio di estinzione.

Natura 2000: radiografia delle necessità della Rete e dei suoi problemi d'introduzione

Con gli atti legislativi e le iniziative descritte, la biodiversità europea dovrebbe godere di migliori salute di quella che invece presenta attualmente. La Rete Natura, come dice la prestigiosa organizzazione ecologista WWF, "è forse l'ultima occasione per creare una rete di spazi naturali basata su criteri scientifici".

Per questo, dal Parlamento europeo riconosciamo il lavoro svolto finora, ma reclamiamo maggiori sforzi per frenare una situazione mondiale allarmante che registra più di 16.000 specie minacciate⁴. In Europa, circa 335 vertebrati sono a rischio di estinzione, così come un 40% delle specie di uccelli e 800 specie di piante. In Spagna, considerata uno dei 33 punti critici della biodiversità mondiale, tutti noi conosciamo il caso della lince iberica, del visone, dell'orso bruno o dell'aquila imperiale iberica, ma ve ne sono molti altri.

Questa stessa settimana, all'Assemblea Plenaria di Strasburgo abbiamo votato il Rapporto sul nuovo LIFE+, lo strumento finanziario al quale accennerò e che dovrebbe essere uno dei principali sostegni di Natura 2000. Nel corso dei dibattiti su questo Rapporto, abbiamo avuto l'occasione di ricevere una serie di contributi di cittadini, associazioni ecologiste, esperti, ecc.,

⁴ La «Lista Rossa» dell'UICN (Unione Internazionale per la Conservazione della Natura) ha registrato nel 2006 un totale di 16.119 specie animali o vegetali a rischio.

che ci hanno aiutato a individuare alcuni dei problemi che si stanno presentando nell'introduzione della Rete e che vorrei menzionare in questa sede.

1. **Finanziamento insufficiente:** Nell'esercizio precedente, LIFE faceva affidamento su "LIFE Natura", un fondo specifico destinato alla conservazione della biodiversità e al mantenimento della Rete Natura. Tuttavia, nella presentazione delle prospettive finanziarie 2007-2013, la Commissione ha eliminato questo fondo specifico nel nuovo LIFE+. In prima lettura di questo dossier, il Parlamento europeo ha ottenuto una dotazione di bilancio specifica per garantire che Natura 2000 disponga di risorse finanziarie. Ciononostante, la vittoria ottenuta non si è riflessa nel bilancio finale 2007-2013, perché dei 100 milioni di Euro richiesti dal Parlamento, ne devono essere consegnati ancora 50. Adesso, in seno al comitato di conciliazione, la Commissione e il Consiglio dovranno cercare una soluzione.

È chiaro che noi europarlamentari riteniamo che la scommessa fatta su Natura 2000 non possa restare sprovvista di risorse sufficienti a renderla possibile. Non solo non accettiamo l'abolizione del Programma specifico LIFE Natura senza un'adeguata compensazione in LIFE+, ma vogliamo anche che si riveda il peso del mantenimento della Rete, che attualmente la Commissione propone di realizzare attraverso il FEDER e il FEADER.

2. **La difficile integrazione fra tutela della biodiversità e sviluppo:** Dall'esperienza di questi anni si deducono anche molti problemi di convivenza fra l'attività economica e la gestione degli spazi naturali, di cui l'esempio più significativo è quello dell'edilizia indiscriminata. L'Osservatorio sulla Sostenibilità in Spagna ha appena reso noto che a causa dell'edilizia indiscriminata il nostro Paese perde ogni anno circa 50.000 ettari di natura, l'equivalente a 50.000 campi di calcio.

È per questo motivo che, sebbene i criteri scientifici nella designazione di SIC e ZPS siano fondamentali, è necessario fare uno sforzo per chiarirli ulteriormente. Il fatto che un habitat sia citato nella Direttiva non significa che tutti i territori nei quali è presente debbano essere classificati da uno Stato come Siti d'Interesse Comunitario. In Spagna, per esempio, vi sono molti terreni paludosi, ma sono i criteri come lo stato di conservazione e l'importanza di un sito per ospitare le specie protette indicate negli allegati di "Habitat" o "Uccelli", che ne determinano la designazione, come nel caso del Delta dell'Ebro.

È emblematico l'esempio al quale stiamo assistendo in questi giorni a Las Navas del Marqués, in Castiglia e Leon, dove un progetto di costruzione massiccia di villette e campi da golf avrebbe comportato l'eliminazione dell'habitat di specie protette come

l'aquila imperiale e la cicogna nera, in una zona già designata come ZPS. In questo caso, sebbene le autorità locali abbiano ignorato deliberatamente la legislazione e abbiano violato le norme sulla valutazione dell'impatto ambientale, il Ministero dell'Ambiente ha agito con celerità paralizzando l'abbattimento della pineta in questione. Ma non sempre la legislazione è sufficiente per frenare un'aggressione ad una zona protetta, come illustreremo quando parleremo del ruolo della Corte di Giustizia dell'Unione europea.

Forse è positivo, come sta sostenendo il Governo spagnolo in questi giorni, disporre meccanismi come il decalogo "contro lo sviluppo urbanistico selvaggio" affinché lo Stato, sempre in collaborazione con le regioni e i comuni riuniti in commissioni miste, possa deliberare in determinati casi di assetto del territorio e porre così fine alla permissività della Legge del 1998 del Governo Aznar, che dichiarò urbanizzabile praticamente tutto il suolo.

Dall'Unione europea possiamo fare ben poco per quanto riguarda la pianificazione urbanistica, perché in questa materia vige, logicamente, il principio di sussidiarietà, secondo il quale un luogo deve essere governato dall'amministrazione che gli è più vicina. Il nostro ruolo si limita alla formulazione di Raccomandazioni che, sebbene non vincolanti, non possono essere considerate meno importanti, come ad esempio quella che abbiamo riesaminato di recente sulla politica delle coste. Possiamo anche menzionare la strategia tematica sul suolo nella quale, a proposito, il Parlamento europeo ha ritenuto opportuno introdurre alcuni aspetti della recente legge spagnola sul suolo, come ad esempio la definizione di un periodo durante il quale è vietato riqualficare un terreno incendiato, al fine di evitare situazioni di speculazione urbanistica illegale e reati ambientali.

Ad ogni modo, e come vedremo più avanti, qualsiasi aggressione urbanistica contro un territorio che rientra già nelle liste di Natura 2000 può essere denunciata alla Corte di Giustizia dell'Unione europea.

- 3. La Corte di Giustizia dell'Unione europea e il numero ancora elevato di casi ambientali:** L'istituzione comunitaria della Corte di Giustizia si è finora dimostrata un'arma efficace per deliberare in merito alla preservazione dei SIC e delle ZPS o per mediare in caso di divergenze sulla designazione delle aree. Bisogna riconoscere che la Corte ha lavorato, e molto anche, facendo in modo che gli Stati membri adempissero ai loro obblighi e cercando di attenuare l'enorme ritardo registrato nella designazione di zone Natura 2000. Paesi Bassi, Germania, Francia, Finlandia, Italia, Grecia e Irlanda, sono alcuni degli Stati membri contro i quali la Corte ha aperto un procedimento

d'infrazione per questo motivo. Nel caso della Spagna, una recente sentenza di settembre⁵ scorso dà ragione alla Società Spagnola di Ornitologia (SEO) sull'insufficiente designazione di zone ZPS in diverse regioni, fra cui la Catalogna.

Con l'approvazione da parte dell'attuale Governo catalano di un ampliamento della Rete Natura, che se i dati in mio possesso sono corretti sarà di 957.051 ettari (equivalenti ad un 29,83% del territorio), il procedimento contro la Spagna, nel caso della Catalogna, sarebbe nullo.⁶

Ma tornando all'argomento centrale, dalle istituzioni europee abbiamo lanciato continui appelli ad un maggior rispetto della legislazione ambientale da parte degli Stati membri, affinché cali il numero di casi denunciati alla Corte di Giustizia. Già l'anno scorso si è registrata una diminuzione del 14% dei casi aperti per inadempimenti ambientali; la Corte ha giudicato un totale di 489 casi, e di questi procedimenti d'infrazione 57 sono a carico della Spagna, per cui passiamo ad essere dietro l'Italia per quanto riguarda gli inadempimenti, fatto che si può qualificare come una buona notizia se si considera che tre anni fa la Spagna occupava il primo posto.

4. **La difficile ma necessaria integrazione di Natura 2000 e l'atteggiamento nelle zone rurali:** Diceva la commissaria all'agricoltura Mariann Fischer Boel in alcune giornate svoltesi appunto in Catalogna⁷:

“Mi piacerebbe vedere maggiori sforzi per coniugare le esigenze di un'agricoltura proficua con la cura dell'ambiente. Gli agricoltori hanno bisogno di guadagnare, ma non possono farlo a scapito del valore di determinate zone di fragile bellezza naturale, specialmente di quelle che rientrano nella Rete Natura 2000. Trovare un compromesso è difficile ma fondamentale”.

Siamo d'accordo, signora commissaria. Tuttavia, per una corretta integrazione fra Natura 2000 e attività rurale occorre destinare più fondi e non, come vedevamo prima, proporre l'eliminazione del fondo specifico LIFE Natura o volendo gravare sugli agricoltori attraverso ciò che ricevono dal FEADER affinché finanzino il mantenimento delle zone protette. È più che evidente che la gestione di una ZPS o di un SIC comporta molte più cure di quelle che possono essere inerenti al lavoro di un agricoltore, e queste richiedono un finanziamento specifico. Inoltre, come ho avuto occasione di chiedere direttamente alla commissaria varie volte, nel caso del cofinanziamento UE/Stati membri, gli aiuti per Natura 2000 dovrebbero essere concessi in base alla superficie

⁵ Causa C 244/05, Conservazione degli uccelli silvestri, Zone di protezione speciale, regioni.

⁶ In Catalogna vi sono 89 habitat e 124 specie d'interesse comunitario, una percentuale molto alta del totale della Spagna, dove vi sono 120 habitat e 240 specie.

⁷ Congresso del Mondo rurale catalano, 5 maggio 2006

protetta di ogni Stato. È chiaro che un'estensione di zone protette a livello comunitario come quella spagnola richiede allo Stato dei costi di mantenimento non equiparabili a quelli di altri Paesi con superfici molto inferiori.

5. **Necessità di migliorare la gestione degli spazi comunitari protetti:** Partendo dai parametri di gestione definiti da Vicente Urios Moliner, Dottore in Scienze Biologiche all'Università di Barcellona,⁸ nel caso degli spazi Natura 2000, e adesso che le liste di designazione cominciano a chiudersi, sarebbe positivo incidere su determinati aspetti della gestione che dovrebbero essere potenziati e tenuti più in considerazione:

- Difendere i processi ecologici essenziali: non sempre negli spazi di Natura 2000 si è capito che bisogna non soltanto proteggere le specie, ma anche preservare gli habitat in cui queste vivono; per esempio, definendo corridoi ecologici o cinture di protezione (zone intermedie di protezione che circondano l'area protetta). Come dice Uríos Moliner, “è difficile mantenere la natura in conserva e bisogna sapere che l'unica azione efficace passa dal considerare la totalità del territorio e dall'agire, in primo luogo, sui processi ecologici essenziali”.
- Ideare un modello di sviluppo sostenibile adeguato alla zona: in modo che la delimitazione di uno spazio comunitario protetto possa servire da giacimento di nuovi posti di lavoro e creazione di ricchezza. Creare le reti e le risorse adeguate per individuare un uso ricreativo compatibile dello spazio naturale, non solo per i residenti, ma anche per la promozione e la ricezione di visitatori. Esempi positivi: Parco Naturale del Montseny, Cabo de Gata, Osservatorio ornitologico di L'Albufera di Valencia.
- Migliorare e promuovere la partecipazione pubblica alla gestione degli spazi della Rete Natura.

Evidentemente, oltre a questi cinque problemi che abbiamo citato, ne esistono molti altri che devono essere corretti per un'adeguata introduzione della Rete Natura 2000.

La costruzione europea, come dice la stessa Commissione, si basa sul rispetto di diverse identità, ed è questa diversità che fa la nostra ricchezza. La biodiversità ancestrale del nostro continente dovrebbe quindi essere rispettata allo stesso modo. Natura 2000 dovrà organizzare il mantenimento o il ripristino di uno stato di conservazione favorevole degli habitat delle specie nella loro area di distribuzione naturale all'interno del territorio dell'UE.

Barcellona, 27 ottobre 2006

⁸ Ricercatore della stazione biologica di Doñana e Direttore-Conservatore del Parco Naturale del Marjal de Pego-Oliva, fra gli altri.