

a cura di Paolo Lombardi* e Manuela Osmi**

Il WWF fa il punto su Natura 2000 di Manuela Osmi**

Natura 2000: Ostacoli e Opportunità¹ di Guy Beaufoy

La Direttiva Habitat: un impegno per conservare la natura

La natura di Natura 2000

Le necessità di Natura 2000

La protezione e la conservazione della Rete

Oltre la conservazione, verso uno sviluppo sostenibile

Opportunità politiche per sostenere la Direttiva Habitat

Le opportunità presentate da Agenda 2000

Obiettivi generali dei Fondi Strutturali

Nuove possibilità nei Fondi e strumenti specifici

Lo sviluppo rurale e la Politica Agricola Comunitaria

Ostacoli alla Direttiva Habitat

Una sbilanciata distribuzione delle risorse finanziarie

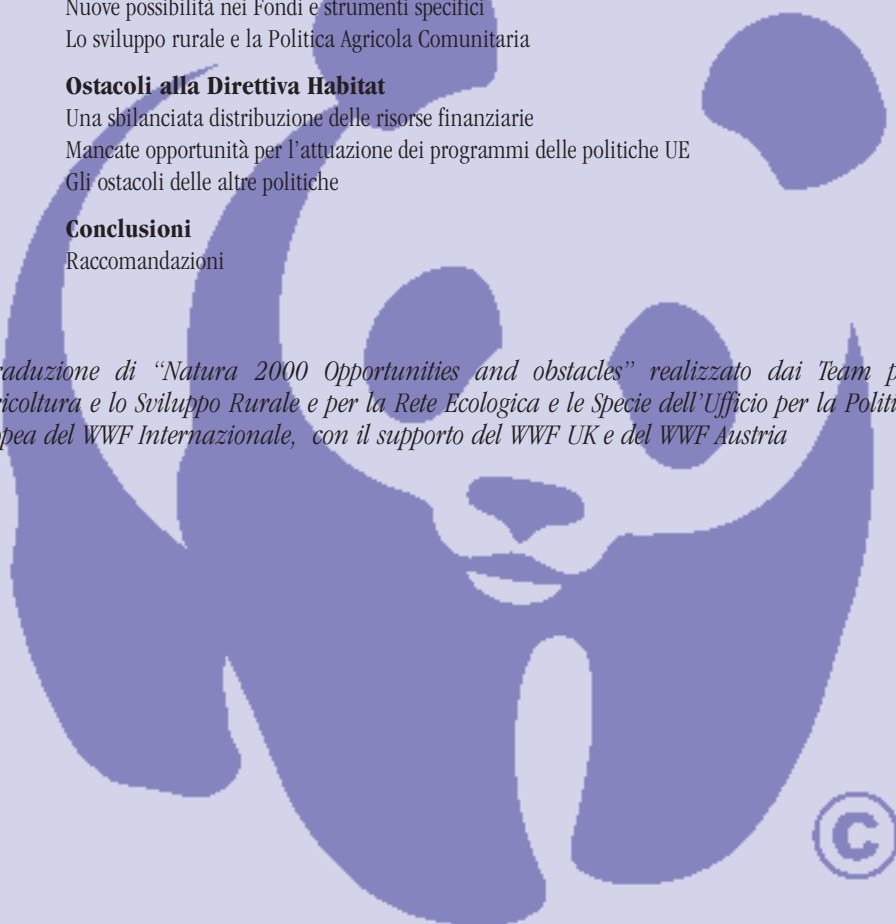
Mancate opportunità per l'attuazione dei programmi delle politiche UE

Gli ostacoli delle altre politiche

Conclusioni

Raccomandazioni

1 Traduzione di "Natura 2000 Opportunities and obstacles" realizzato dai Team per L'Agricoltura e lo Sviluppo Rurale e per la Rete Ecologica e le Specie dell'Ufficio per la Politica Europea del WWF Internazionale, con il supporto del WWF UK e del WWF Austria



Natura 2000: Ostacoli e Opportunità

comunitarie (le proposte in Agenda 2000 per la riforma della PAC, mostrano le diverse opportunità esistenti per sostenere la Direttiva).

Ma la consapevolezza è un traguardo lontano se non supportato da un'adeguata attività di sensibilizzazione, formazione e informazione sulle Direttive e le loro potenzialità.

La Campagna Internazionale di sensibilizzazione del WWF si colloca proprio nell'ottica di promuovere gli obiettivi e le finalità di Natura 2000 e della Direttiva Habitat e di favorire l'attuazione del sistema Europeo di Aree Protette.

Il progetto vede coinvolti i WWF di cinque paesi (Italia, Gran Bretagna, Spagna, Austria e Francia), con il supporto tecnico dell'Ufficio per la Politica Europea del WWF Internazionale ed il sostegno finanziario della Commissione Europea (DGXI). I destinatari della campagna informativa sono stati individuati in base alle problematiche riscontrate per l'attuazione della Rete nei diversi paesi.

In Italia, in cui le attività agricole interessano una notevole percentuale dei SIC, la campagna di sensibilizzazione è rivolta prioritariamente agli agricoltori, alle loro organizzazioni e alle popolazioni locali.

Nell'ambito del progetto sono state coinvolte anche Coldiretti, Confagricoltura e Cia, le principali associazioni di operatori e imprenditori del mondo agricolo, con la collaborazione delle quali il WWF ha organizzato corsi di formazione nelle diverse regioni italiane per far conoscere le Direttive e i suoi obiettivi.

Un progetto di 15 mesi, come quello del WWF iniziato lo scorso Aprile 1998, è solo il primo passo per promuovere le nuove strategie di conservazione promosse dall'Unione Europea. Lo stesso processo Natura 2000, al momento a metà strada, richiede un impegno forte di tutte le parti coinvolte, Commissione, Governi, Autorità e popolazioni locali, affinché gli obiettivi della Direttiva Habitat possano concretizzarsi in una Rete Ecologica di Aree protette, in cui sviluppo socioeconomico e tutela del patrimonio naturale possano procedere di pari passo.

** Referente Natura 2000 Unità Diversità Biologica WWF Italia*



In molti paesi dell'Unione Europea, le autorità hanno finalmente percepito l'importanza della Direttiva Habitat¹ e si stanno attivando per raggiungere gli obiettivi da essa proposti.

In questo rapporto saranno esaminati quali strumenti della politica dell'Unione Europea (UE) offrono concrete opportunità a diversi livelli, regionale e nazionale, per attuare e conservare la Rete Natura 2000 e promuovere gli obiettivi della Direttiva Habitat.

Il rapporto si propone, inoltre, di individuare gli ostacoli chiave, presenti sia a livello dell'UE sia a livello delle politiche nazionali, che dovranno essere superati per raggiungere gli scopi della Direttiva Habitat in conformità ad approccio economico coerente.

La Direttiva Habitat: un impegno per conservare la Natura

Dall'adozione della Direttiva Habitat nel 1992, gli Stati Membri dell'Unione Europea, si sono impegnati a realizzare la Rete Ecologica Natura 2000, al fine di conservare un ampio spettro di habitat e di specie selvatiche. Così facendo, hanno attivato l'iniziativa più significativa per la tutela della natura nella storia dell'Europa.

La Rete Natura 2000 sarà costituita da Zone di Protezione Speciale (ZPS), designate sulla base della Direttiva Uccelli², per la tutela delle specie d'uccelli selvatici, e Zone Speciali di Conservazione (ZSC), per conservare gli habitat e le specie individuate dalla Direttiva Habitat.

La Direttiva Habitat riconosce, tuttavia, che una conservazione adeguata della biodiversità non potrà essere assicurata esclusivamente dalla Rete Natura 2000.

Gli Stati Membri, pertanto, nell'Articolo 12, si impegnano a garantire la protezione di una vasta gamma di "Specie di Interesse Comunitario" (elencate nell'Allegato IV), e dei siti di riproduzione e di sosta presenti nel loro territorio.

L'Allegato IV include specie che sopravvivono in varie zone rurali dell'Europa, come la lontra (*Lutra lutra*). L'Articolo 10 della Direttiva esorta, infine, gli Stati Membri a mantenere quelle caratteristiche del paesaggio che fungono da corridoi ecologici e trampolino di lancio per la fauna e la flora selvatiche.

Questo impegno rappresenta un'importante sfida per gli Stati Membri, molti dei quali, fino ad ora, non si sono rivelati all'altezza della situazione.

estesi includeranno superfici di territorio molto ampie, che saranno gestite per la produzione delle proprietà sia private che pubbliche.

Anche nel caso di aree più modeste, le attività legate all'agricoltura o alla gestione forestale potranno essere presenti se non addirittura predominanti.

In certi casi l'impatto di queste attività può giocare un ruolo positivo sulla vita selvatica. In un continente come l'Europa, in cui poche risorse naturali riescono a sopravvivere, anche gli habitat seminaturali, che risultano dall'intervento dell'uomo, assumono un'importanza determinante.

Questo si può desumere dalle differenti tipologie di habitat menzionate dalla Direttiva che include ad esempio, 17 differenti tipi di praterie, la maggior parte delle quali formate da vegetazione mantenuta da un allevamento a basso impatto, dal pascolo tradizionale e da paludi pascolate.

Altri tipi di terreni agricoli forniscono l'habitat essenziale per la sopravvivenza di specie di interesse comunitario. Le steppe della Penisola Iberica, con le comunità ornitiche che le caratterizzano, ne sono un esempio.

Data la relazione tra i tipi di habitat e l'uso antropico del territorio e delle sue risorse, gli habitat risultano particolarmente suscettibili ad ogni modifica effettuata in questa direzione.

In molte regioni europee, in particolare quelle del sud, del centro e dell'est, l'intensificarsi dello sfruttamento dei territori agricoli e forestali continua a rappresentare una minaccia pericolosa per gli habitat e per le specie.

Nello stesso tempo, nelle aree più marginali, l'abbandono

Box 1

Cosa si intende per "sviluppo sostenibile"?

L'articolo 6 del Trattato di Amsterdam dell'Unione Europea dichiara che "le esigenze di tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e attuazione delle politiche comunitarie e delle loro attività...in particolare in visione di uno sviluppo sostenibile".

Il termine "sviluppo sostenibile" può essere interpretato in modo differente secondo i casi. La sostenibilità può essere intesa da un punto di vista sociale, economico ed ecologico e a ciascuno di questi aspetti dovrà essere data la stessa importanza. Il WWF aspira a riflettere questo approccio integrato nella definizione seguente:

"Lo sviluppo sostenibile significa miglioramento della qualità della vita umana e della capacità portante degli ecosistemi".

La tutela degli habitat e delle specie contribuisce in modo fondamentale alla qualità della vita dell'uomo e dovrebbe integrarsi nei programmi di sviluppo.

Lo stato di conservazione degli habitat e delle specie più vulnerabili nel territorio UE fornisce un indice del nostro modello di sviluppo sostenibile.

Sulla base degli habitat individuati e dell'obiettivo di fornire loro uno "stato ottimale di conservazione", la Direttiva Habitat stabilisce una linea di fondo per lo sviluppo sostenibile attraverso il territorio dell'Unione Europea.

Uno sviluppo che non garantisce il mantenimento di questa linea di fondo non può essere considerato sostenibile.

no delle pratiche tradizionali di uso del suolo, può comportare l'effettiva perdita di habitat preziosi.

Dato lo stretto rapporto esistente tra i 198 tipi di habitat dell'Allegato I della Direttiva e le attività agricole e forestali, uno studio³ ha rivelato che un terzo degli habitat (65) elencati, potrebbe essere sfavorevolmente influenzato dall'intensificarsi delle attività agricole, mentre 57 tipi sarebbero invece alterati dall'intensificarsi dello sfruttamento forestale. Lo stesso studio ha inoltre evidenziato che 28 tipi di habitat dell'Allegato I potrebbero scomparire se le pratiche agricole a basso impatto che attualmente li mantengono, fossero abbandonate.

Complessivamente, fatta eccezione per le situazioni locali di Natura 2000 e indipendentemente dalle dimensioni dei siti, lo sfruttamento del territorio, dei fiumi e delle altre risorse naturali, attraverso l'inquinamento e la frammentazione degli habitat, incide negativamente sulla conservazione dei siti designati, degli habitat e delle specie che la Direttiva Habitat intende tutelare.

Questi aspetti generali non dovranno essere ignorati nella gestione delle singole aree di Natura 2000 e nell'attuazione di strategie efficaci che possano assicurare lo "stato ottimale di conservazione" degli habitat e delle specie di interesse comunitario degli Allegati I, II e IV, come previsto dalla Direttiva (vedere Box 2).

Le necessità di Natura 2000

La protezione e la conservazione della Rete

La protezione dei siti Natura 2000 dal "degrado degli habitat... e dal disturbo delle specie per i quali le aree sono state designate"⁴ rappresenta il primo passo fondamentale per assicurare la loro conservazione.

Uno Stato Membro potrà approvare un progetto che determini un impatto deleterio sul sito designato solo nel caso di "preponderanti motivi di interesse pubblico" ed esclusivamente nel caso in cui saranno previste misure per compensare l'azione, al fine di "assicurare che la coerenza complessiva di Natura 2000 venga garantita" (come ad esempio il restauro degli habitat).⁵

E' essenziale che gli Stati Membri, l'Unione Europea ed il Consiglio d'Europa prendano in seria considerazione questo presupposto, indispensabile per assicurare la tutela di Natura 2000, tranne che in casi del tutto eccezionali.

Contrariamente, se la realizzazione di un qualsiasi tipo di infrastruttura, strada o diga, viene giustificata sulla base del principio "dell'interesse pubblico preponderante", la Rete Natura 2000, risulterà del tutto insignificante come strumento per la conservazione della biodiversità in Europa.

Una volta designate le Zone Speciali di Conservazione (ZSC), gli Stati Membri dovranno attuare ogni misura necessaria per mantenere gli habitat e le specie, per le quali il sito è stato prescelto, in uno "stato ottimale di conservazione" (dove necessario, potranno essere intraprese misure per il restauro ambientale).

Una definizione soddisfacente dello "stato ottimale di conservazio-

Tabella 2: Prospetto delle necessità di Natura 2000 e delle possibilità di finanziamento UE

Misure necessarie per la rete Natura 2000	Possibili strumenti e risorse UE per il loro finanziamento
Protezione degli habitat e delle specie, valutazione di impatto ambientale dei progetti e dei piani per impedire il danneggiamento della rete.	<ul style="list-style-type: none"> ✘ Norme più restrittive per le aree Natura 2000 da introdurre nell'attuazione della Direttiva VIA. ✘ Il FSE (Fondo Sociale) potrebbe essere usato per la formazione di guardaparco per elevare la vigilanza e creare nuovi posti di lavoro.
Ricerca sulla distribuzione e lo stato di preservazione degli habitat e delle specie, sulle interazioni con le modalità d'uso delle risorse esistenti e potenziali e opportunità per il restauro degli habitat.	<ul style="list-style-type: none"> ✘ Il Fondo di Coesione può finanziare studi (100% dei costi). ✘ Il SFOP (Fondo per le Zone di Pesca) può finanziare studi. ✘ LIFE può essere usato per inventari di habitat/specie ma non è eleggibile per la ricerca di base. ✘ Il FESR (Fondo per lo Sviluppo Regionale) è stato usato per mappare gli habitat naturali a scala locale (Grecia). ✘ I programmi FEAOG (Fondi Agricoli) per lo sviluppo rurale hanno finanziato la ricerca per la conservazione (Spagna).
Elaborazione Piani con il consenso del pubblico e delle parti interessate di piani di gestione con chiari obiettivi e meccanismi per la conservazione.	<ul style="list-style-type: none"> ✘ LIFE ha finanziato progetti pilota per l'elaborazione di piani di gestione per SIC (Regno Unito, Francia, Italia). ✘ PESCA è stato usato per pianificare riserve marine (Spagna). ✘ Il Fondo di Coesione può essere usato per questo scopo. ✘ Il FESR ha finanziato piani di gestione per le specie (Grecia). ✘ I programmi FEAOG hanno finanziato piani di gestione (Spagna).
Misure pratiche per la conservazione e il ripristino di habitat e specie.	<ul style="list-style-type: none"> ✘ LIFE- Natura è inteso per queste misure. ✘ Misure agro-ambientali della PAC ✘ Misure della PAC per la riforestazione e il miglioramento forestale. ✘ Programmi FEAOG per lo sviluppo rurale
Adattamento degli usi del suolo e delle risorse alla conservazione degli habitat e delle specie, ad esempio attraverso restrizioni legali, incentivi, accordi di gestione e pagamenti compensativi.	<ul style="list-style-type: none"> ✘ Misure agro-ambientali della PAC. ✘ Pagamenti compensativi per aree meno favorite adattati alle condizioni ecologiche. ✘ Contributi della PAC per il rimboschimento e il miglioramento forestale e lo sviluppo forestale nelle aree rurali. ✘ Inclusione di vincoli ambientali nei sussidi PAC.
Assistenza e formazione sulla conservazione per agricoltori, forestali, pescatori, cacciatori, ecc.	<ul style="list-style-type: none"> ✘ Formazione per gli agricoltori nelle misure agro-ambientali della PAC. ✘ Programmi di sviluppo forestale (Reg. 1610/91). ✘ Iniziative SFOP e PESCA per i pescatori. ✘ FSE per la formazione e l'educazione di ogni genere.
Un pubblico ben informato e sensibile, grazie alla disseminazione d'informazione e a meccanismi efficienti per un coinvolgimento pubblico.	<ul style="list-style-type: none"> ✘ FESR e Fondo di Coesione per centri d'informazione. ✘ SFOP sostiene progetti dimostrativi e disseminazione dell'informazione. ✘ Il FSE può sostenere la sensibilizzazione in base all'Agenda 2000.
Pianificazione territoriale e spaziale strategica che tiene conto della rete Natura 2000 e delle specie tutelate dalla Direttiva.	<ul style="list-style-type: none"> ✘ Il FESR ha finanziato misure di questo genere in Portogallo. ✘ Il Fondo di Coesione è ideale per questo, soprattutto per programmare reti di trasporto che evitino danni ecologici.
Promozione dello sviluppo sostenibile e dell'occupazione attraverso forme adeguate di agricoltura, selvicoltura, pesca, caccia, turismo, ecc.	<ul style="list-style-type: none"> ✘ Il programma agro-ambientale della PAC e i sussidi per diversificare le attività agricole, l'etichettatura dei prodotti, il miglioramento forestale, ecc. ✘ Programmi di sviluppo rurale FEAOG. ✘ LEADER per iniziative di sviluppo rurale locale. ✘ Il FESR per le infrastrutture (centri per visitatori, sistemi di trasporto ecologici, ecc.) ✘ Il FSE per la formazione. ✘ III SFOP per una pesca sostenibile, PESCA per la diversificazione. ✘ III Fondo di Coesione per infrastrutture ambientali, come impianti di trattamento dei rifiuti e riciclaggio.
Monitoraggio dello stato di conservazione degli habitat e delle specie.	<ul style="list-style-type: none"> ✘ ILIFE è stato usato per il monitoraggio (Germania, Regno Unito). ✘ III SFOP potrebbe essere usato nelle zone marine ✘ III Fondo di Coesione potrebbe essere usato potenzialmente.

Tabella 3: Opportunità di Politiche U.E. per sostenere la Direttiva sugli Habitat 1994-1999.

LIFE-NATURA Regolamento 92/1973

FONDI STRUTTURALI Regolamento 2081/93

Questi quattro fondi finanziano programmi “orizzontalmente” e in certe zone designate (Obiettivi 1,2, 5b,e 6). I programmi sono elaborati da autorità nazionali e regionali e possono sostenere diversi aspetti per la protezione ambientale, conservazione della natura, e sviluppo sostenibile. Gli obiettivi o le misure finanziabili in accordo ai regolamenti di ciascun fondo, sono riassunti di seguito.

FESR (Fondo per lo Sviluppo Regionale) Regolamento 2083/93	* Investimenti produttivi e investimenti nell'infrastruttura mirati ad una protezione ambientale, in accordo con i principi dello sviluppo sostenibile, nelle regioni degli Obiettivi 1,2,5b e 6.
FSE (Fondo Sociale Europeo) Regolamento 2084/93	* Attività di educazione e formazione che promuovono occupazione in qualsiasi campo, tra i quali la conservazione della natura. Tutte le regioni.
FEOGA (Fondo Guida e garanzia per l'Agricoltura Europea) Sezione Guida Regolamento 2085/93	* Misure che promuovono la protezione ambientale; il mantenimento, il miglioramento ed il restauro del paesaggio; insieme alla protezione e alla tutela del patrimonio rurale, nelle regioni degli Obiettivo 1, 5b e 6. Le misure dell'Obiettivo 5a (tutte le regioni) verranno trattate di seguito in accordo alle misure PAC.
SFOP (Strumento finanziario per la Guida delle Zone di Pesca) Regolamento 2080/93	* Misure per aiutare a stabilire un equilibrio sostenibile tra le risorse ed il loro sfruttamento, l'adattamento della pesca alle necessità delle politiche ambientali UE. Sono inclusi studi, progetti dimostrativi e divulgazione delle informazioni. Tutte le regioni.
INTERREG Gazzetta Ufficiale C180 1.7.94 e C200 10.7.96	* Iniziativa per uno sviluppo delle aree confinanti tra i quali la pianificazione spaziale e le misure “compatibili con l'ambiente”.
LEADER Gazzetta Ufficiale C180 1.7.94	* Progetti di sviluppo rurale locale nelle regioni degli Obiettivi 1, 5b e 6. Può includere la protezione e la riabilitazione delle risorse naturali.
PESCA Gazzetta Ufficiale C180 1.7.94	* Diversificazione nel settore della pesca, della gestione delle zone di pesca e altri progetti specifici nelle regioni degli Obiettivi 1,2,5b e 6.

FONDO DI COESIONE Regolamento 1164/94

Fondi sostanziosi per Spagna, Portogallo, Grecia e Irlanda. Il 50% delle spese dovrebbe essere per misure ambientali, tra le quali i progetti che coincidono con le priorità delle politiche ambientali UE (Direttiva Habitat), finanziate all'80-85% dei costi. Anche studi, specialmente se collegati ai progetti finanziati da questo fondo e/o per assicurare la loro coerenza con altre politiche comunitarie, finanziate al 100%.

POLITICA AGRICOLA COMUNITARIA

La PAC è una combinazione di misure di supporto di mercato e di reddito e di misure di “accompagnamento” (finanziate dalla sezione Garanzia del FEOGA). Le opportunità rilevanti sono riassunte più in basso. Se non indicato altrove, tutte le regioni sono eleggibili.

Programmi agro-ecologici Regolamento 2078/92	* Incentivi per gli agricoltori per intraprendere pratiche a beneficio per l'ambiente, come la conservazione della natura. Formazione inclusa.
Indennizzi per Aree Meno Agevolate Direttiva 75/268	* Questi pagamenti agli agricoltori nelle zone designate come AMA possono essere adeguati in accordo alle pratiche in uso nelle aziende agricole compatibili con la protezione ambientale.
Rimboschimento delle aree rurali e “miglioramento “ forestale. Regolamento 2080/92	* Può fornire un buon incentivo per gli agricoltori per ricreare habitat forestali nelle aree rurali, per promuovere una gestione forestale sostenibile, anche se questi obiettivi non vengono esplicitamente menzionati nel regolamento.
Sviluppo dei boschi nelle zone rurali Regolamento 1610/89	* “Miglioramento” dei boschi nelle regioni degli Obiettivi 1, 5b e 6, inclusi gli obiettivi di conservazione del suolo e conservazione delle risorse idriche e funzioni sociali e ricreative. Anche campagne di sensibilizzazione e di guida.
Sussidi per investimenti agricoli Regolamento 950/97	* Sussidi per agricoltori in tutte le regioni per investimenti che possono includere la protezione ambientale nelle aree rurali.
Regimi PAC per il sostentamento dei prodotti Regolamenti vari	* Condizioni ambientali possono essere annesse ai sussidi sotto certi regimi (e.g. pagamento per capo di manzo, pecore e capre)

Un criterio chiave per finanziare le misure ecologiche è quello di promuovere le priorità ambientali nelle politiche comunitarie, tra le quali dovrà essere inserita la Direttiva Habitat.

Sfortunatamente, il fatto che i progetti eleggibili debbano costare almeno 10 milioni di ECU, incoraggia le autorità ad usare questo fondo su grande scala per i progetti che impiegano tecnologie costose.

Gli Stati Membri potrebbero comunque associare ed integrare diversi progetti per creare un programma che soddisfi questo criterio di base.

L'incapacità da parte delle autorità ad utilizzare il Fondo di Coesione come risorsa principale per Natura 2000 è particolarmente deludente.

Poiché numerosi habitat importanti presenti nei paesi di Coesione sono minacciati da progetti per infrastrutture stradali, il Fondo potrebbe sostenere l'integrazione delle priorità della conservazione della natura (Siti Natura 2000, specie incluse nell'Allegato IV, corridoi ecologici) nell'ambito della pianificazione delle reti di trasporto nazionale, mediante i Sistemi di Informazione Geografica (Geographic Information System) o altri meccanismi.

E' inoltre importante rilevare che l'attuazione di Natura 2000 nei paesi di Coesione potrebbe essere co-finanziata dal Fondo come progetto integrato per la creazione di "infrastrutture per la conservazione".

Anche il Fondo per la Pesca (SFOP) offre possibilità di tutela delle aree marine e potrebbe essere ampiamente utilizzato.

Le misure finanziabili includono quelle che promuovono un equilibrio sostenibile tra le risorse ed il loro sfruttamento e quelle che adattano la pesca alle richieste delle politiche comunitarie per la protezione dell'ambiente, come nella Direttiva Habitat per la tutela ecologica.

In quelle regioni non considerate prioritarie per le politiche comunitarie regionali e di coesione, fino ad ora lo spettro degli strumenti finanziari disponibili è stato limitato al LIFE, al programma agro-ambientale, ai sussidi per la riforestazione e per il miglioramento forestale, ai compensi per gli agricoltori nelle Aree Meno Agevolate e agli SFOP nelle aree marine.

Le proposte della Commissione in Agenda 2000 offrono comunque nuove importanti opportunità per queste regioni, come spiegato di seguito.

Le opportunità presentate da Agenda 2000

"Agenda 2000" è il nome dato alle proposte della Commissione Europea, formulate nel 1997 e presentate nel Marzo 1998 per la riforma della Politica Agricola Comunitaria e dei Fondi Strutturale e di Coesione.

Queste proposte saranno negoziate durante il 1998-1999 al fine di attivare una nuova fase di programmi nell'anno 2000. Il presente rapporto offre un panorama delle diverse opportunità esistenti

nell'Agenda 2000 per sostenere gli obiettivi della Direttiva Habitat. Il documento non entra però nello specifico dei diversi aspetti delle proposte che necessitano miglioramenti, dei regolamenti proposti nell'Agenda 2000, trattati in altre relazioni WWF, a cui si fa riferimento alla fine di questo rapporto.

Obiettivi generali dei Fondi Strutturali

Un aspetto positivo delle proposte è che la tutela dell'ambiente e lo sviluppo sostenibile sono inclusi tra gli obiettivi generali dei Fondi Strutturali: gli Stati Membri dovrebbero rinnovare il loro sforzo per utilizzare i Fondi finalizzati a questi obiettivi. La classificazione e gli obiettivi regionali dei Fondi strutturali sono razionalizzati nella proposta della Commissione. Le regioni del nuovo Obiettivo 1 rimpiazzeranno quelle incluse negli Obiettivi 1 e 6, mentre le regioni del nuovo Obiettivo 2 sostituiranno gli attuali Obiettivi 2 e 5b. La popolazione totale coperta da queste regioni degli obiettivi specifici sarà ridotta, ma esistono nuove ed importanti possibilità oltre queste aree nel regolamento per lo sviluppo rurale.

Nuove possibilità nei Fondi e strumenti specifici

Le possibilità di finanziamento del (FESR) per la conservazione della Natura nelle regioni degli Obiettivi 1 e 2 è aumentata dal frastuono del regolamento. Questo fa sì che le misure per la conservazione dell'ambiente siano sostenute nell'obiettivo "la protezione ed il miglioramento dell'ambiente, tenendo in considera-

Box 5

La promozione della Direttiva Habitat attraverso l'accordo trasversale, i pagamenti compensativi e il supporto agro-ambientale

- L'accordo trasversale, in forma di vincoli ambientali ai quali gli agricoltori devono attenersi per ricevere i pagamenti, è proposto come obbligatorio per i sussidi AMA e per gli aiuti agli agricoltori. Per le altre forme di supporto (pagamenti diretti o sostegno dei prezzi), l'accordo trasversale è proposto come un'opzione per gli Stati Membri da utilizzare quando necessario.
- L'opzione dovrebbe essere usata in cambio di un minimo impegno degli agricoltori, a non danneggiare le specie e gli habitat protetti e ad attuare correttamente le pratiche agricole.
- Le indennità sono pagate agli agricoltori come compensi AMA con vari obiettivi, tra cui il mantenimento di quelle attività che contribuiscono all'equilibrio ecologico. In Agenda 2000 questi pagamenti potrebbero compensare gli agricoltori per eventuali perdite che risultano dai loro obblighi sotto la legislazione ambientale" per le restrizioni imposte sulla loro attività agricola nelle aree Natura 2000 dalle autorità regionali e nazionali.
- Pagamenti compensativi sono inoltre previsti per la gestione sostenibile delle foreste nelle aree con seri handicap, in visione della tutela e del miglioramento della stabilità ecologica e per ridurre i rischi di incendio, dove questo ruolo non è assicurato dai fondi per la selvicoltura. Questi pagamenti dovrebbero essere usati come incentivi per promuovere una gestione naturalistica delle foreste nelle aree Natura 2000, ma contrariamente per i pagamenti AMA, queste misure non includono l'opzione dei compensi per le restrizioni ambientali.

Una proposta significativa, che potrebbe dare agli Stati Membri una grande autonomia nell'uso dei sussidi nel settore delle carni bovine e dei latticini, consiste nella promozione del loro adattamento alle particolari condizioni ecologiche, imponendo delle limitazioni sulla densità di approvvigionamento e sostituendo il compenso per capo di bestiame con pagamenti per ettaro di pascolo.

Sfortunatamente, fino ad ora, nessun tentativo per introdurre una simile riforma è stato ancora effettuato.

Ostacoli alla Direttiva Habitat

La Direttiva Habitat si trova ad affrontare due problematiche fondamentali: da un lato, le risorse finanziarie e l'impegno politico insufficienti per sostenere gli obiettivi di conservazione e, d'altro le politiche esistenti più consolidate, che continuano a spingere nella direzione di un uso sempre più insostenibile del territorio, causando direttamente o indirettamente il degrado delle risorse naturali che la Direttiva Habitat intende tutelare.

Una sbilanciata distribuzione delle risorse finanziarie

Forse l'ostacolo più evidente per l'attuazione della Direttiva Habitat risiede proprio nell'incapacità dei Governi dell'UE ad investire sufficienti risorse per la tutela dell'ambiente e della natura in particolare. Questo va attribuito in parte al modo in cui i fondi per la conservazione della natura sono distribuiti a livello comunitario e, in parte all'incapacità delle autorità locali e nazionali ad impiegare opportunamente le possibilità di finanziamento esistenti.

A livello dell'UE, i budget comunitari continuano ad essere impiegati solo a sostegno di particolari settori economici, principalmente per la produzione agricola attraverso la PAC e per la costruzione di infrastrutture, come strade, attraverso i Fondi Strutturali e di Coesione. Nello stesso tempo, i budget per i programmi agro-ambientali, come il LIFE, sono assolutamente insufficienti per sostenere gli obiettivi di conservazione previsti dalla Direttiva Habitat.

La mancanza di risorse effettivamente disponibili per Natura 2000 rappresenta un ostacolo non soltanto da un punto di vista pratico, ma mina seriamente la fiducia nei confronti di questo nuovo approccio per la conservazione in Europa e scoraggia le autorità a promuovere nuove aree da inserire nella Rete.

Questo aspetto è emerso chiaramente in alcuni casi in cui la disponibilità di finanziamento LIFE è stato un incentivo per le autorità locali a promuovere nuove aree che altrimenti non sarebbero state prese in considerazione.

Quanto sarebbe più avanzato il processo Natura 2000 oggi se ci fosse stato un finanziamento sostanzioso dietro il fondo LIFE, piuttosto che lo 0,08% del budget comunitario, attualmente disponibile?

Il Grafico 1 mostra l'enorme contrasto esistente tra il budget comunitario per i sussidi all'agricoltura e allo sviluppo regionale e quelli con obiettivi prioritariamente ecologici.

I sussidi PAC connessi alla produzione agricola hanno un budget 50 volte superiore sia al programma agro-ecologico sia allo schema compensativo per le AMA, e oltre 700 volte superiore al LIFE Natura. Le proposte di Agenda 2000 non affrontano la questione fondamentale della distribuzione delle risorse a livello globale.

Come mostra la Tabella 4, le somme proposte dopo l'anno 2000 per le nuove misure che potrebbero sostenere la Direttiva Habitat, tra cui i programmi di Sviluppo Rurale nelle regioni fuori dell'Obiettivo 1, sono ancora limitate se paragonate ai sussidi del budget previsto dalla PAC per la produzione agricola.

La proposta di convertire le misure compensative per le AMA in uno strumento potenzialmente utile per Natura 2000 viene resa inattuabile dalle risorse finanziarie effettivamente disponibili.

Una questione fondamentale da risolvere riguarda le modalità di distribuzione dei budget tra gli Stati Membri sulla base del nuovo regolamento per lo Sviluppo Rurale.

L'Agenda 2000 propone una ripartizione dei fondi sulla base dei "criteri oggettivi, tenendo in considerazione le particolari situazioni e necessità, oltre gli sforzi che devono essere intrapresi specialmente per l'ambiente, la creazione dell'occupazione ed il mantenimento del paesaggio. Questi principi dovranno inoltre includere una valutazione delle necessità di conservazione delle singole regioni sulla base ad esempio della proporzione delle aree proposte da inserire nella Rete Natura 2000.

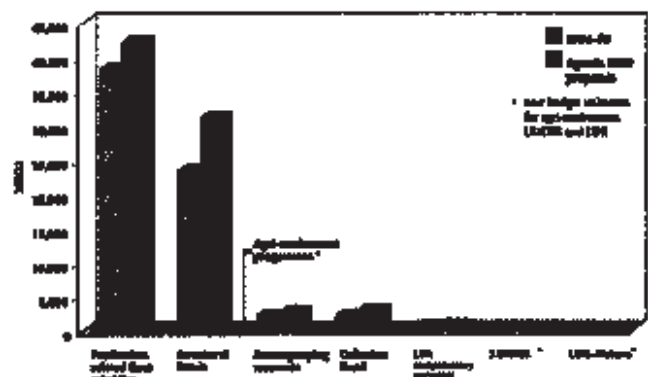
È fondamentale che un obiettivo di questo genere sia perseguito e che la distribuzione non avvenga solamente sulla base delle spese effettuate in passato per le misure di sviluppo rurale (programmi agro-ambientali, schemi AMA, rimboschimento, etc.).

I fondi dovranno essere stanziati in favore delle misure agro-ambientali e della conservazione delle risorse naturali esistenti, piuttosto che sulla base dei budget stanziati dagli altri paesi.

Questa necessità è avvalorata dalla diversa attuazione da parte delle regioni degli schemi agro-ambientali e AMA. E' previsto, ad esempio, che Natura 2000 possa avere un'influenza determinante in molte zone rurali dell'Europa del sud dove domina l'agricoltura estensiva, proprio dove questi schemi risultano più deboli.

Nel 1997, solo il 2% dell'area agricola in Spagna era sottoposta ad accordi agro-ambientali, paragonata ad oltre il 50% in Austria,

Grafico 1: Confronto tra i budget UE



Box 7

I sussidi PAC per il bestiame incoraggiano l'eccessivo pascolamento in molti habitat protetti, anche in numerose località designate o proposte per Natura 2000

- Il Parco di Whernside nello Yorkshire del Nord in Inghilterra è stato così gravemente danneggiato dall'eccessivo pascolamento tanto da rischiare di perdere la designazione di Area di Particolare Interesse Scientifico (riservata agli habitat importanti del Regno Unito). Il pagamento della PAC per ogni capo di bestiame ha incoraggiato l'eccessivo pascolamento delle pecore e costituisce un ostacolo per la diminuzione del carico di bestiame, che lo schema 2078/92 tende a ridurre. Questa località, tra le più preziose del Regno Unito e dell'Irlanda, si trova attualmente in uno stato di degrado a causa del sovrapascolamento che è, tra l'altro, sovvenzionato.
- Il territorio steppico di La Serena in Badajoz in Spagna è una delle località più importanti per la presenza di Gallina prataiola (*Tetrax tetrax*). Nel 1986 il numero delle pecore è cresciuto drammaticamente dall'introduzione dei sussidi PAC. Questo problema, insieme alla pratica di recinzione promossa dagli aiuti per gli investimenti agricoli PAC, ha avuto degli effetti negativi sulla fauna ornotica degli habitat steppici.
- La popolazione di Gallina prataiola è diminuita del 75% tra il 1987 ed il 1993. Lo schema 2078/92, che offre incentivi agli agricoltori per ridurre il numero del bestiame, non ha riscosso risultati significativi a causa del maggiore profitto che gli agricoltori traggono dal pagamento PAC per capo di bestiame.
- Le montagne di Lefka Ori nell'ovest di Creta, tra le quali vi è una località che è stata proposta per far parte della Rete Natura 2000 dal Governo greco, si presenta attualmente come un paesaggio lunare a causa dell'eccessivo pascolamento di bestiame ovino sostenuto dai sussidi PAC. Questo sfruttamento si è manifestato con maggiore intensità negli ultimi anni, provocando gravi danni al rinnovamento delle numerose specie di piante endemiche, rare o in pericolo di estinzione.

Data l'evidente resistenza da parte degli Stati Membri ad usare le risorse come i Fondi Strutturali e di Coesione per gli scopi di conservazione della Natura, è necessario rendere tali possibilità più esplicite nei Regolamenti UE. Piuttosto che limitarsi a dichiarazioni generali sulla tutela dell'ambiente e sullo sviluppo sostenibile, i regolamenti che definiscono gli obiettivi dei programmi comunitari come i Fondi Strutturali, dovrebbero esprimere chiaramente le priorità ambientali che sostengono, inclusa la Direttiva Habitat. Questo sarebbe un passo importante verso l'integrazione degli interessi ecologici nelle altre politiche.

Gli ostacoli delle altre politiche

L'uso del territorio e lo sfruttamento delle risorse nell'ambito delle aree Natura 2000 è guidato, dove più e dove meno (a seconda delle regioni) da una serie di politiche comunitarie, come la PAC, i programmi di sviluppo finanziati dai Fondi strutturali e dallo sviluppo delle reti di trasporto paneuropee. Nelle regioni dove le politiche regionali comunitarie hanno un impatto minimo (come le regioni non incluse negli Obiettivi 1, 2, 5b e 6) le politiche nazionali hanno una simile influenza.

In molte regioni, questa serie di politiche ostacola l'attuazione eco-

Box 8

Gli stanziamenti della PAC per i raccolti in conflitto con la conservazione

Il parco Nazionale di Tablas de Daimiel in Spagna rappresentava una delle più importanti zone umide della Penisola Iberica. Attualmente è in uno stato di degrado avanzato a causa degli effetti disastrosi dell'agricoltura irrigua nelle aree circostanti.

Le coltivazioni di mais e di barbabietola da zucchero, supportate entrambi da enormi finanziamenti PAC, hanno dominato l'area negli anni passati, facendo aumentare il fabbisogno di irrigazione. Gli investimenti della PAC hanno contribuito a promuovere l'irrigazione da quando la Spagna, nel 1986, è entrata tra i paesi dell'Unione Europea.

Durante il periodo di siccità degli anni 90, le zone umide sono scomparse quasi completamente.

Lo schema 2078/92 è stato introdotto al fine di ridurre l'estrazione di acqua e di restaurare il quadro naturale. Lo schema offre un budget di 35.000 ECU per ognuno dei 2.500 agricoltori che si prevede aderiranno a questo schema.

Per ricevere la prima rata del pagamento 2078/92, gli agricoltori dovranno essere entro il limite giuridico stabilito dalle autorità per l'estrazione dell'acqua.

L'elevato livello di sostegno della PAC per i raccolti integrati è in conflitto diretto con lo schema 2078/92

nomica della Direttiva mantenendo il sistema intensivo dell'uso del suolo e dello sfruttamento delle risorse o promuovendo la costruzione di strade, dighe e altre infrastrutture. Molti programmi e progetti sostenuti da queste politiche sono direttamente responsabili della degradazione degli habitat e del declino delle specie.

Gli effetti della PAC nel promuovere i sistemi agricoli intensivi dell'UE sono ampiamente documentati. I rimborsi per i capi di bestiame hanno promosso un aumento della densità di approvvigionamento in molte regioni, spesso con effetti contrastanti sulla conservazione degli habitat e delle specie (vedere Box 7).

Il sostegno dei prezzi ed i pagamenti per i raccolti che variano dai cereali, alla barbabietola da zucchero, dalle olive e al tabacco, hanno promosso lo sviluppo di un sistema di produzione intensivo che ha causato danni ambientali sotto forma di distruzione e deterioramento degli habitat, inquinamento ed erosione del suolo.

Dal 1992, una parte del sostegno dei prezzi, è stato convertita in rimborsi diretti per ettaro e per capo di bestiame.

Il sistema di pagamento diretto relativo ai livelli di produzione reali o storici rappresenta, nonostante tutto, il principale ostacolo ai tentativi di ridurre l'intensità della produzione o di interrompere le coltivazioni dove queste attività sono la causa di ingenti danni ecologici.

Questi stanziamenti perciò hanno alzato il costo pubblico della conservazione e rendono molte misure agro-ambientali inefficienti. Uno dei numerosi esempi disponibili nell'UE è riportato nel Box 8.

Gli investimenti FEOGA (Obiettivi 1, 5a e 5b) hanno contribuito ad incentivare lo sfruttamento intensivo dei sistemi di produzione,

di sufficienti e concrete risorse da dedicargli.

Tutte le parti coinvolte (Governi, popolazioni locali e imprenditori), concepirebbero la rete ecologica in modo positivo, se potessero rendersi conto dei finanziamenti e dei meccanismi disponibili per la conservazione e lo sviluppo sostenibile nelle aree designate.

Nei prossimi mesi una spinta concreta potrà essere data dall'impegno delle autorità a redigere il programma delle politiche europee per il primo anno del nuovo millennio, sotto la proposta di Agenda 2000 e gli accordi che ne deriveranno.

Sta a queste autorità, in collaborazione con i cittadini e la Commissione, tenere in considerazione le Direttive Habitat ed Uccelli nel disegno e nell'attuazione di ogni elemento dei nuovi programmi e di trarre il massimo vantaggio dalle opportunità evidenziate precedentemente, in modo da raggiungere correttamente gli obiettivi di queste direttive.

Le politiche esistenti che richiedono particolare attenzione includono:

- il programma agro-ambientale (Regolamento 2078/92);
- i programmi del Fondo Strutturale e del Fondo di Coesione;
- le iniziative comunitarie come LEADER e INTERROG

Le proposte di Agenda 2000 includono inoltre numerose nuove possibilità per sostenere gli obiettivi della Direttiva come:

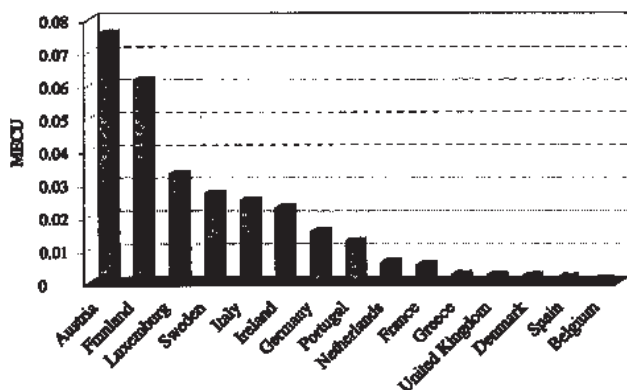
- incremento delle possibilità di finanziare con il Fondo per lo Sviluppo Regionale le iniziative per la conservazione della natura nelle nuove regioni degli obiettivi 1 e 2;
- programmi per lo Sviluppo regionale nel territorio dell'UE che includono opzioni per sostenere le iniziative per la conservazione della natura in tutti i settori rurali (Articolo 31 del regolamento per lo Sviluppo Rurale proposto);
- schema ecologico più efficace per supportare l'agricoltura nelle Aree Meno Agevolate (Articolo 13-19 del regolamento per lo Sviluppo Rurale proposto).

Esiste inoltre un ampio spazio per migliorare le proposte di Agenda 2000 come riportato negli altri report WWF, a cui si fa riferimento in seguito.

In particolare, le opportunità per Natura 2000 riassunte, dovrebbero essere più esplicite e ricevere un maggiore sostegno finanziario. Una speciale priorità dovrebbe essere data al processo Agenda 2000 per trasmettere segnali positivi di supporto alla Rete ecologica, attraverso:

- il sostegno degli obiettivi delle politiche comunitarie per l'ambiente

Grafico 2: Spese agroambientali dai fondi FEOGA (1997) per ettaro agricolo



e la conservazione della natura, includendo le Direttive Habitat ed Uccelli, dovrebbe essere un obiettivo esplicito di tutte le politiche, Strutturale, di Coesione e per lo Sviluppo Rurale e le specifiche opportunità dovrebbero essere evidenziate nei regolamenti relativi;

- i budget comunitari dovrebbero essere ridistribuiti in modo da fornire maggiore disponibilità di finanziamento per le misure che possono sostenere in modo diretto gli obiettivi delle Direttive Habitat ed Uccelli;
- in particolare i sussidi di produzione della PAC ed i compensi dovrebbero essere progressivamente ridotti per garantire l'espansione dei fondi LIFE, del programma agro-ambientale, dello schema per le Aree Meno Agevolate e delle misure per lo sviluppo sostenibile;
- l'opzione per applicare condizioni ecologiche dell'accordo trasversale a tutti i sussidi previsti dalla PAC (Articolo 3 del regolamento per lo Sviluppo Rurale proposto) che potrebbe includere la condizione per gli agricoltori di non danneggiare gli habitat e le specie non protette dalla Direttiva;
- gli Stati Membri dovranno fare in modo che queste opportunità non vadano perse durante i negoziati di Agenda 2000.

Una volta approvati dovrebbero attivarsi per usare queste opportunità a livello regionale e nazionale.

Il regolamento per lo Sviluppo Rurale e la proposta di accordo integrato forniscono uno strumento valido per un nuovo approccio di sostegno per l'agricoltura, la selvicoltura e lo Sviluppo Rurale dell'Unione Europea. Gli obiettivi di conservazione di Natura 2000 dovrebbero diventare parte integrante di questo nuovo approccio.

I ministri non dovrebbero approvare politiche innovative di Agenda 2000 senza un reale impegno sul territorio nazionale.

* *Responsabile Area Progetti WWF Italia*

** *Referente Natura 2000 Unità Diversità Biologica WWF Italia*

Note

1. Direttiva del Consiglio 92/43/del 21.5.1992 sulla conservazione degli habitat naturali e delle specie selvatiche della fauna e della flora
2. Direttiva del Consiglio 79/409 del 2.4.1979 sulla conservazione degli uccelli selvatici
3. Ostermann, O.P. 1998. *La necessità di gestione dei siti per la conservazione della natura designati sotto Natura 2000*. Journal Applied Ecology 35 (in stampa)
4. Direttiva Habitat Articolo 6.2.
5. Direttiva Habitat Articolo 6.4.
6. Agenzia Europea per l'ambiente, 1995. *Europe's Environment-The Dobris Assessment*
7. Sunyer C. e Manteiga M., 1998. *Financial instruments for Natura 2000 network*. Terra, Madrid
8. WWF European Policy Office, 1997, *Tools for economic and social cohesion in the European union. An environmental mid-term review*.

Natura 2000: Ostacoli e Opportunità
dossier giugno 1999



WWF Italia

Via Po, 25

00198 Roma

Tel. 06.844971

Fax 06.84497352

Sito internet: <http://www.wwf.it>