



Obiettivi per il futuro:

l'estensione all'ambiente marino della rete Natura 2000

A cura del Dott. Lorenzo Cristofaro

DOCUMENTI

2009

*IN*formazione

Il Sesto Programma d'azione per l'ambiente della Comunità europea identifica la protezione della biodiversità come uno dei pilastri delle future politiche ecologiche dell'Unione. In linea con l'obiettivo di «*ridurre significativamente la perdita di biodiversità entro il 2010*» (cd. *Countdown 2010*) posto dalla Conferenza sullo sviluppo sostenibile di Johannesburg del 2002, anche l'UE, quattro anni più tardi, ha elaborato una strategia per la difesa e la conservazione della diversità biologica (PAB, piano d'azione per la biodiversità, COM(2006)216), con cui si è tracciato il quadro di riferimento per la pianificazione e l'attuazione di tutte le misure necessarie alla salvaguardia dei sistemi naturali europei. Tra le azioni proposte dal Programma comunitario “*Ambiente 2010: il nostro futuro, la nostra scelta*” per la realizzazione dell'ambizioso obiettivo di «*arrestare la perdita di biodiversità*» entro il 2010, si deve sottolineare l'estensione della rete Natura 2000 agli habitat e agli ecosistemi dell'ambiente marino e costiero degli Stati membri. Con la Direttiva 92/43/CEE (Direttiva Habitat), infatti, si è istituita una rete di siti “d'importanza comunitaria” chiamata appunto Natura 2000, diffusa su tutto il territorio dell'Unione e finalizzata alla tutela degli habitat naturali e delle specie floro-faunistiche di particolare valore ambientale. La rete Natura 2000, che rappresenta il cardine della politica europea sulla protezione della natura e della biodiversità, è costituita dalle zone speciali di conservazione (ZSC) istituite secondo quanto stabilito dalla Direttiva Habitat e dalle zone di protezione speciale (ZPS), create a loro volta ai sensi della Direttiva 79/409/CEE (Direttiva Uccelli), volta alla conservazione degli uccelli selvatici. Questa vasta rete di aree protette e le due normative che ne costituiscono il fondamento rappresentano il principale strumento giuridico a disposizione dell'UE per la realizzazione dell'obiettivo fissato per il 2010.

Negli ultimi due decenni la rete Natura 2000 ha trovato una diffusione straordinaria: oltre 26.000 siti protetti, per un totale di quasi 850.000 km², ovvero circa il 20% dell'intero territorio europeo (dati *Eionet*, 2008). La distribuzione delle aree comprese nella rete, tuttavia, nonostante fosse previsto che questa potesse estendersi anche a tratti di mare, scogliere, lagune e zone costiere ed intercotidali¹, non è stata uniforme tra aree terrestri e marine. Soprattutto a causa dell'incertezza, infatti, fino a non molto tempo fa, circa lo status giuridico delle acque al di là del mare territoriale, la rete Natura 2000, ad esclusione di molte zone costiere, non si è estesa all'ambiente marino². La maggior parte degli Stati membri, infatti, ha a lungo sostenuto che l'obbligo di applicazione della normativa di tutela della biodiversità fosse limitato alle acque soggette alla propria giurisdizione e, dunque, al solo mare territoriale (12 miglia dalla linea costiera di base). La Commissione europea, al contrario, opponendosi a questa idea, si è sempre espressa a favore dell'attuazione delle due Direttive “Natura” in un ambito spaziale più esteso, sostenendo che la tutela degli habitat e delle specie marine in pericolo non possa essere adeguatamente realizzata in un'area così limitata. Si è giunti ad una soluzione, infine, dopo varie discussioni in sede europea, facendo riferimento al principio

¹ La zona intercotidale è quella fascia di mare compresa tra i livelli di bassa e alta marea.

² Nel mese di giugno del 2008 gli Stati membri avevano istituito solamente 531 ZPS che interessavano anche acque marine (66.084 km²) ai sensi della Direttiva “Uccelli” e 1294 ZSC (87.505 km²) ai sensi della Direttiva “Habitat” (fonte Commissione europea).



stabilito dall'art. 56 della Convenzione sul diritto del mare di Montego Bay, secondo il quale a fronte del riconoscimento agli Stati costieri di una serie di diritti sovrani di sfruttamento delle risorse marine in un'area estesa fino a 200 miglia (370,4 km) dalla linea costiera di base, ovvero la zona economica esclusiva, si richiede agli stessi il dovere di protezione e conservazione dell'ambiente marino dell'area stessa. Da questa regola si è dedotto che la normativa europea relativa alla tutela della biodiversità marina non deve essere applicata solo nelle acque interne e nel mare territoriale, ma in tutte quelle aree in cui gli Stati esercitano diritti esclusivi, dunque la ZEE o zone *minoris generis* quali le zone di protezione ecologica, oltre alla piattaforma continentale. La precisa definizione, quindi, da parte della Convenzione UNCLOS, delle varie zone giuridiche in cui è suddiviso il mare, ha portato chiarezza sull'ambito spaziale di applicazione delle Direttive "Habitat" e "Uccelli". Su questo presupposto, l'UE ha richiesto agli Stati membri di compilare entro il 2008 delle liste di siti marini cui estendere la protezione della rete Natura 2000, fino ad una distanza massima di 200 miglia dalla linea costiera di base. E' possibile, in questa prospettiva, che i siti designati siano al confine tra due o più Paesi o che le ZSC, proposte in base alla Direttiva *Habitat*, siano situate in acque internazionali soggette alla giurisdizione di due o più Stati. In questo caso, sotto la vigilanza della Commissione europea, alla quale spetta il compito di garantire l'omogeneità tra le aree designate affinché non si realizzi l'applicazione di un diverso grado di tutela in zone contigue, sarà necessaria l'individuazione di più "frazioni" per una stessa area protetta, ciascuna delle quali sarà affidata alla responsabilità del Paese competente nella relativa zona di mare³. Risulta fondamentale, inoltre, da parte degli organismi tecnici preposti, un'attenta opera d'aggiornamento dell'elenco di habitat naturali d'interesse comunitario per la cui protezione si rende necessaria la designazione di zone speciali di conservazione. Attualmente, quelli indicati nell'apposita Direttiva (Allegato I) sono nove: banchi di sabbia, praterie di posidonie⁴, estuari, distese fangose o sabbiose emergenti durante la bassa marea, lagune costiere, grandi cale e baie poco profonde, scogliere, strutture sottomarine causate da emissioni di gas e grotte marine sommerse o semisommerse. La Commissione europea ha

³ Il Mare di Wadden, condiviso da Danimarca, Germania e Paesi Bassi, è il tipico esempio di area marina costiera di dimensione internazionale. In considerazione della posizione e dell'ampiezza di quest'area protetta, che rappresenta una delle zone umide marine più estese d'Europa, ognuno dei tre Paesi interessati ha dovuto istituire la propria "frazione" di zona protetta, al fine di coprire l'intera estensione transnazionale del mare stesso.

⁴ La *Posidonia oceanica* è una pianta superiore, endemica del Mediterraneo. Forma vaste praterie sottomarine che si sviluppano lungo il litorale costiero fino a circa 50 m di profondità e svolge un ruolo fondamentale nell'ecosistema del bacino mediterraneo. In primo luogo è uno dei principali produttori di ossigeno e sostanze organiche in ambiente marino, in secondo luogo risulta fondamentale per la sopravvivenza di numerose specie di pesci, molluschi, echinodermi e crostacei, costituendo il riparo ideale per questi organismi che trovano tra le sue fronde condizioni ottimali per la riproduzione e l'alimentazione. La *Posidonia*, inoltre, attenua i fenomeni erosivi del mare sulle coste: il movimento delle foglie, infatti, rallenta il moto ondoso creando una vera e propria barriera. Nonostante tutte queste caratteristiche positive, nel bacino del Mediterraneo si sta assistendo ad una progressiva regressione delle praterie dovuta a diversi fattori. Oltre alla competizione con le alghe invasive alloctone, infatti, contribuiscono al regresso della specie, con effetti altamente destabilizzanti per l'equilibrio dell'intero ecosistema marino, altri importanti fattori di disturbo, come la cementificazione delle rive, l'inquinamento incontrollato e gli effetti devastanti delle reti pelagiche derivanti ("a strascico").

sottolineato che l'individuazione, da parte degli Stati membri, di nuovi siti marini da inserire nella rete Natura 2000, deve concentrarsi particolarmente sugli habitat e sulle specie a largo della costa e in alto mare, dove non è stata ancora istituita nessuna zona speciale di conservazione. E' necessaria, inoltre, una concreta promozione delle attività di ricerca scientifica, essenziali per l'elaborazione di un metodo efficace di localizzazione e valutazione degli habitat lontani dalla costa, eventualmente situati in profondità o sui fondali e la cui analisi è complicata dalla difficoltà di ottenere dati geologici, idrologici, geomorfologici e biologici dettagliati. Come stabilito dall'art. 4 della Direttiva in materia (92/43/CEE), i criteri di riferimento per l'individuazione delle aree di conservazione sono costituiti dal grado di rappresentatività dell'habitat nel sito indicato, dalla proporzione tra la superficie dell'area rispetto a quella totale del territorio nazionale caratterizzata dallo stesso ecosistema, dallo stato di conservazione della struttura ecologica, dall'eventuale possibilità di ripristino della stessa e, infine, dalla valutazione globale del valore del sito per la conservazione dell'habitat naturale in questione. La stessa Direttiva, inoltre, estende la rete Natura 2000 anche agli habitat vitali per le specie protette elencate nell'Allegato II, specificando che *«per le specie acquatiche che occupano ampi territori, tali siti vengono proposti solo se è possibile individuare chiaramente una zona che presenta gli elementi fisici e biologici essenziali alla loro vita o riproduzione»* (art. 4). Ma se ciò è possibile per quelle zone di terraferma in cui alcune specie marine trascorrono periodi continuativi di tempo per esigenze biologiche (pensiamo alle foche e alle tartarughe), risulta estremamente più difficile individuare gli habitat critici per quelle specie esclusivamente acquatiche come i cetacei. Per questo motivo la Commissione ha indicato nella presenza stabile e regolare, nell'accentramento nell'area considerata e nell'elevato rapporto tra esemplari giovani e adulti in determinati periodi dell'anno, tre indici attendibili della crucialità del sito per la specie interessata ai fini dell'istituzione dello stesso quale zona speciale di conservazione. Le medesime difficoltà sorgono anche per quanto riguarda la classificazione come zone di protezione speciale degli habitat primari degli uccelli marini, anche migratori, tutelati dalla Direttiva 79/409/CEE (Allegato I). Molte delle specie protette, infatti, oltre che sulla costa vivono o si muovono con frequenza in zone di mare più o meno vicine al litorale. Ovviamente, però, i criteri adottati per la localizzazione delle ZPS sulla terraferma non sono gli stessi a cui fare riferimento per individuare le stesse in ambiente marino. Gli habitat pelagici e bentonici in cui di frequente si muovono molte delle specie di uccelli indicate dalla normativa hanno confini difficilmente tracciabili e possono variare da superfici molto piccole ad aree estremamente ampie (anche centinaia di km). Risulta di conseguenza complicato circoscrivere siti ben determinati, stabilire il numero di uccelli presenti al loro interno e, quindi, poter valutare l'importanza relativa o assoluta degli stessi ai fini della tutela ambientale. In mancanza di indicazioni in materia da parte della Direttiva Uccelli, alcuni Stati membri hanno messo a punto una serie di parametri abbastanza affidabili per la scelta delle zone di protezione speciale, consistenti nella valutazione dell'alta o bassa concentrazione della specie in un determinato habitat, nella presenza regolare in zone specifiche da un anno all'altro e nella distribuzione o diffusione limitata della specie nell'intero territorio nazionale. In ogni caso, sia per la delimitazione di ZSC che di ZPS, la Commissione europea suggerisce la pratica di individuare "zone-cuscinetto" intorno al perimetro dei siti protetti. Nell'ottica di prevenzione, invece, risulta

fondamentale sottolineare come qualunque progetto, piano o programma, da cui possano derivare conseguenze dannose sull'ambiente marino delle aree protette debba essere oggetto dei procedimenti previsti dalle Direttive 85/337/CEE e 2001/42/CE, ovvero di valutazione di impatto ambientale (VIA) e di valutazione ambientale strategica (VAS). In tal modo eventuali ricadute negative sugli ecosistemi interessati possono essere individuate, valutate ed evitate già durante la fase della gestazione degli interventi, in applicazione dell'essenziale principio di precauzione⁵. Per quanto riguarda le misure di conservazione che gli Stati membri sono chiamati a predisporre, queste saranno tese al mantenimento o al ripristino di uno stato di conservazione soddisfacente delle specie e degli habitat per i quali il sito è stato designato⁶. Sulla base delle principali normative in materia di tutela dell'ambiente marino e dunque della Direttiva strategica 2008/56/CE, del Piano d'azione a favore della biodiversità [COM(2006) 216], oltre ovviamente alle due Direttive alla base della rete Natura 2000 e al Piano comune per la pesca [COM (2002) 186], una volta inclusi i siti marini nella rete ecologica, le Parti dovranno intervenire al fine di salvaguardare gli ecosistemi più significativi dei mari europei, applicando la normativa internazionale, comunitaria e nazionale in materia, per riuscire ad arrestare la perdita di biodiversità entro la scadenza del *countdown* globale: il 2010.

Lorenzo Cristofaro

Publicato il 1 novembre 2009

⁵ Si veda in proposito la Comunicazione della Commissione, del 2 febbraio 2000, sul ricorso al principio di precauzione [COM(2000) 1].

⁶ A norma dell'art. 1 della Direttiva Habitat «Lo "stato di conservazione" di un habitat naturale è considerato "soddisfacente" quando - la sua area di ripartizione naturale e le superfici che comprende sono stabili o in estensione, - la struttura e le funzioni specifiche necessarie al suo mantenimento a lungo termine esistono e possono continuare ad esistere in un futuro prevedibile (...) Lo "stato di conservazione" di una specie è considerato "soddisfacente" quando - i dati relativi all'andamento delle popolazioni della specie in causa indicano che tale specie continua e può continuare a lungo termine ad essere un elemento vitale degli habitat naturali cui appartiene, - l'area di ripartizione naturale di tale specie non è in declino né rischia di declinare in un futuro prevedibile e - esiste e continuerà probabilmente ad esistere un habitat sufficiente affinché le sue popolazioni si mantengano a lungo termine».

Vuoi esprimere la tua opinione sull' argomento?
Vuoi inviarci il tuo parere, un'esperienza concreta, un documento
che pensi possa essere utile per il dibattito sul tema? Scrivi a:

redazione@dirittoambiente.net

DOCUMENTI **2009**
INformazione