



Institute for
European
Environmental
Policy

BREVE SINTESI

STUDIO SUGLI INDICATORI DI VALUTAZIONE AVN

Ottobre 2007

1 IL CONCETTO DI ALTO VALORE NATURALE

Il concetto di alto valore naturale (AVN), formulato per la prima volta nel 1993, individua il nesso causale che collega alcuni tipi di attività agricola ai “valori naturali” (Baldock *et al.*, 1993). Il tipico sistema di conduzione agricola AVN è caratterizzato da bassa intensità e basso input e molto spesso da una considerevole diversità strutturale. Un altro elemento essenziale di tali sistemi è il consumo di vegetazione seminaturale da parte del bestiame, spesso associato alla presenza di altre caratteristiche seminaturali. I sistemi AVN, con le loro specifiche caratteristiche, favoriscono la biodiversità e la presenza di specie e habitat la cui conservazione è di importanza europea, nazionale e/o regionale.

Recentemente, il concetto AVN è stato applicato al settore forestale. Grazie a un intreccio di caratteristiche strutturali e funzionali e alla loro stessa composizione, tutte le foreste naturali (e gran parte di quelle seminaturali), se sottoposte a una gestione ecocompatibile – sia al presente che in prospettiva storica – sono in grado di sostenere elevati livelli di biodiversità e si possono quindi considerare foreste AVN.

2 INDICATORI AVN NEL QUADRO COMUNE PER IL MONITORAGGIO E LA VALUTAZIONE (CMEF)

Nel quadro del FEASR (regolamento 1698/2005 del Consiglio), gli Stati membri ricevono sostegno comunitario per programmi di sviluppo rurale concordati, che devono corrispondere agli obiettivi strategici comunitari. Per quanto riguarda l'attività agricola e silvicola AVN, l'obiettivo è il seguente:

“Per tutelare e rafforzare le risorse naturali dell'UE e i paesaggi nelle zone rurali, le risorse destinate all'asse 2 dovrebbero contribuire in tre aree prioritarie a livello comunitario: la biodiversità e la preservazione e lo sviluppo dell'attività agricola e di sistemi forestali ad elevata valenza naturale e dei paesaggi agrari tradizionali; il regime delle acque e il cambiamento climatico.” (decisione 2006/144/CE del Consiglio, GU L 55/20; sottolineatura aggiunta).

I programmi di sviluppo rurale saranno oggetto di una valutazione in itinere e di una valutazione *ex-post*, rispettivamente nel 2010 e nel 2015; tali valutazioni dovranno verificare l'efficienza e l'efficacia delle misure di sviluppo rurale e constatare fino a che punto gli obiettivi del programma siano stati raggiunti. Grazie all'impiego di cinque serie di indicatori, il CMEF fornisce un quadro unitario per la sorveglianza e la valutazione di tutti gli interventi di sviluppo rurale.

Il regolamento attuativo (regolamento 1974/2006 della Commissione) contiene una serie di indicatori che servono a stabilire in che misura le risorse AVN di uno Stato membro vengano effettivamente conservate.

Indicatore iniziale 18: Biodiversità: terreno agricolo e forestale di alto valore naturale, misurato in SAU (superficie agricola utilizzata) di terreno agricolo AVN, in ettari.

Indicatore di risultato 6: Area caratterizzata da gestione efficace, che contribuisce alla biodiversità e all'attività agricola/silvicola AVN misurata come area totale di terreno agricolo e forestale AVN caratterizzato da gestione efficace, in ettari.

Indicatore di impatto 5: Continuità dell'attività agricola e silvicola AVN, misurata in base ai cambiamenti verificatisi nelle aree AVN e definita in termini di cambiamenti quantitativi e qualitativi.

3 OBBLIGHI IMPLICITI DEGLI STATI MEMBRI

Per realizzare l'obiettivo di conservare e sviluppare l'attività agricola e i sistemi forestali AVN e assicurarne un'efficace sorveglianza, gli Stati membri si assumono alcuni obblighi impliciti, tra cui:

- adottare misure per la conservazione delle proprie aree agricole e forestali AVN e dei paesaggi agrari tradizionali;
- applicare l'indicatore iniziale 18 all'inizio del programma di sviluppo rurale;
- introdurre indicatori per misurare, con scadenza annuale, l'estensione e la qualità delle proprie aree agricole e forestali AVN, dal 2010 sino alla fine del programma di sviluppo rurale. Tali indicatori saranno una versione modificata dell'indicatore iniziale e si conetteranno all'indicatore di impatto 5, per individuare i mutamenti nel corso del tempo;
- applicare indicatori per monitorare l'estensione e la qualità delle proprie aree agricole e forestali AVN alla fine del programma di sviluppo rurale (indicatore di impatto 5);
- se necessario, misurare l'estensione (in ettari) dei propri paesaggi agrari tradizionali per tutta la durata dell'attuale programma rurale;
- nominare alcuni valutatori del programma per verificare in che misura gli obiettivi del programma stesso siano stati raggiunti.

4 DEFINIZIONI DEI TERMINI PRINCIPALI

Nell'ambito dello studio, viene utilizzata una serie di termini associati, concernenti il concetto complessivo di agricoltura AVN, allo scopo di rispecchiare la varietà di termini usata in letteratura. L'agricoltura AVN si configura come un concetto onnicomprensivo, che può riferirsi sia alle aree agricole AVN, sia ai sistemi di conduzione agricola AVN: aree agricole AVN e sistemi di conduzione agricola AVN non sono concetti intercambiabili. In linea generale tale distinzione riflette i diversi

approcci alla loro caratterizzazione, oltre che gli indicatori e i dati usati per individuarli. Le aree agricole AVN si definiscono in relazione allo stato AVN in quanto tale, e delimitano aree agricole relativamente statiche; i sistemi di conduzione agricola AVN, invece, si caratterizzano in parte per le forze attive che agiscono nello stato AVN – forze dinamiche che cambiano nel corso del tempo. Questo studio offre un possibile approccio per individuare i sistemi di conduzione agricola AVN; gli indicatori presentati – che riguardano le caratteristiche tipiche di un sistema di conduzione agricola AVN – si riferiscono all’uso del territorio, e di conseguenza sono definiti indicatori per le aree agricole AVN.

Aree agricole e conduzione agricola AVN

“Le aree agricole AVN comprendono quelle zone d’Europa in cui l’agricoltura costituisce un importante (o anzi, il principale) uso del territorio, e in cui l’agricoltura stessa si accompagna o serve da sostegno a una considerevole diversità di specie e habitat, oppure alla presenza di specie la cui conservazione è di importanza europea, nazionale e/o regionale (o a entrambe le situazioni).”

Occorre però notare che non tutte le aree agricole AVN recano lo stesso contributo in termini di conservazione. Le aree agricole AVN di livello più alto sono quelle che favoriscono la presenza di specie la cui conservazione è di importanza europea, mentre la conservazione di specie di importanza regionale caratterizza le aree di livello più basso.

Caratteristiche delle aree agricole AVN

“Le caratteristiche delle aree agricole AVN favoriscono la presenza di habitat e specie la cui conservazione sia di importanza europea, nazionale e/o regionale, e la cui sopravvivenza dipenda dal mantenimento o dalla continuità di tale caratteristica.”

Foreste AVN

“Sono foreste AVN tutte le foreste naturali, nonché le foreste seminaturali europee la cui gestione (al presente o in prospettiva storica) favorisca una elevata diversità di habitat e specie native, e/o le foreste che favoriscono la presenza di specie la cui conservazione sia di importanza europea, nazionale e/o regionale.”

Paesaggi agrari tradizionali

“I tipici paesaggi agrari tradizionali europei derivano da metodi agricoli di importanza storica (in molti casi di tipo familiare o di sussistenza), nei quali le principali caratteristiche culturali del paesaggio sono il risultato di una gestione tradizionale o adattata alla situazione locale. In generale tali sistemi di conduzione agricola si contraddistinguono per caratteristiche del terreno agricolo (distribuite su scala regionale o specificamente locali) che contribuiscono alle qualità estetiche del paesaggio e ne favoriscono l’integrità ambientale.”

5 SORVEGLIANZA DEI MUTAMENTI NELL'ESTENSIONE E NELLA QUALITÀ DELLE AREE AGRICOLE E FORESTALI AVN

Disponiamo di dati sull'approssimativa estensione attuale delle potenziali aree agricole AVN in 26 Stati membri dell'Unione europea (rimane esclusa Malta)¹. Il Centro comune di ricerca e l'Agenzia europea dell'ambiente hanno elaborato mappe che ricostruiscono la distribuzione delle aree agricole AVN, basandosi sui dati forniti da CORINE per il manto vegetale, sulle tendenze registrabili nelle popolazioni di uccelli e farfalle, sui dati Natura 2000 e su alcuni dati nazionali (comprese le indagini sui terreni erbosi). Tali mappe forniscono certo preziose indicazioni preliminari sulla distribuzione delle aree agricole AVN; tuttavia, misurare in tal modo l'estensione delle aree agricole AVN non basta per sorvegliare con adeguata precisione l'impatto delle politiche, nel breve arco di tempo di un programma di sviluppo rurale.

Di conseguenza, per la sorveglianza e la valutazione dei programmi di sviluppo rurale è stato elaborato un approccio complementare, descritto più avanti. Quest'approccio prevede 1) la caratterizzazione dei potenziali sistemi di conduzione agricola e delle foreste AVN e l'individuazione dei valori naturali a essi associati, compresi gli habitat e le specie la cui conservazione è di importanza europea, nazionale e/o regionale; e 2) la scelta di indicatori atti a individuare e misurare l'estensione e la qualità di foreste e aree agricole AVN nel corso degli attuali programmi di sviluppo rurale.

Agli Stati membri si offre pure l'opzione di misurare l'estensione dei loro paesaggi agrari tradizionali. A tale scopo occorrerà definire tali paesaggi sulla base dei tre criteri indicati nel capitolo uno della relazione ed elaborare indicatori nazionali specifici per misurare l'estensione dei paesaggi agrari tradizionali.

6 CARATTERIZZAZIONE DELL'ATTIVITÀ AGRICOLA E DELLE FORESTE AVN, NONCHÉ DEI PAESAGGI AGRARI TRADIZIONALI

Caratterizzazione e individuazione dei sistemi di conduzione agricola AVN

Il capitolo tre della relazione elenca una tipologia di sistemi di allevamento del bestiame, terreni coltivabili e colture permanenti presenti nell'UE-27. Il capitolo illustra le caratteristiche generiche che distinguono i sistemi più verosimilmente definibili AVN da quelli non AVN. In via generale, i potenziali sistemi di conduzione agricola AVN, individuati grazie alla tipologia europea, si possono osservare sotto forma di sottotipi nazionali e regionali; l'approccio presentato in questa sede dovrà incoraggiare gli Stati membri a individuare i sottotipi presenti nel loro territorio.

¹ Per ulteriori informazioni sull'attività dell'Agenzia europea dell'ambiente e del Centro comune di ricerca, vedi <http://eea.eionet.europa.eu/Public/irc/envirowindows/AVN/library>

Dopo aver individuato i probabili sistemi di conduzione agricola AVN, occorrerà descriverne le caratteristiche essenziali, basandosi sulle conoscenze degli esperti e sulla letteratura disponibile in materia. La caratterizzazione si articolerà su tre criteri, ricavabili dalla definizione di sistema di conduzione agricola AVN:

- 1) intensità dell'uso del territorio,
- 2) presenza di caratteristiche seminaturali e
- 3) presenza di un mosaico di diversi usi del territorio.

La caratterizzazione del sistema comporta la raccolta di informazioni sulle caratteristiche fisiche della regione, sulle caratteristiche produttive del sistema, sulle prassi di gestione, sulle caratteristiche seminaturali, sulla scala e la diversità del manto vegetale, e infine sulla biodiversità sostenuta dal sistema, comprese le specie e gli habitat la cui conservazione è di importanza europea, nazionale e/o regionale, nonché le specie e gli habitat Natura 2000. È essenziale specificare il rapporto esistente fra l'intensità dell'uso, la presenza di caratteristiche seminaturali, la presenza di un mosaico di diversi usi del territorio e i valori naturali (le esigenze di conservazione di habitat e specie).

Caratterizzazione e individuazione delle caratteristiche delle aree agricole AVN

Le caratteristiche seminaturali sono parte integrante dei sistemi di conduzione agricola AVN. Inoltre si osservano caratteristiche AVN nei paesaggi agricoli più intensivi. Tali caratteristiche AVN contribuiscono bensì a rendere possibile la presenza di elevate valenze naturali nei terreni ad agricoltura intensiva, ma non fanno parte di un sistema di conduzione agricola AVN.

Per individuare le probabili caratteristiche specifiche di un'area agricola AVN, gli Stati membri dovranno accertare quali caratteristiche garantiscano habitat di qualità sufficientemente elevata per sostenere la presenza o la probabile reintroduzione di specie la cui conservazione sia rilevante. Tale accertamento comporta l'individuazione di specie selezionate la cui conservazione sia di importanza europea, nazionale, e/o regionale, e che per la loro sopravvivenza dipendano dal mantenimento o dalla continuità di determinate caratteristiche delle aree agricole. Per le specie selezionate occorrerà descrivere il rapporto e la dipendenza che le lega alle caratteristiche del paesaggio agricolo, rivolgendo particolare attenzione alle dimensioni, alla densità e alle condizioni delle singole caratteristiche, nonché alla loro disposizione spaziale nel paesaggio.

Caratterizzazione e individuazione delle foreste AVN

Per individuare le potenziali foreste AVN, a livello nazionale o regionale, occorre anzitutto classificare le foreste nelle seguenti tre categorie: “naturalmente dinamiche”, “seminaturali” o “piantagioni”. Questo modello si basa sulle tre categorie impiegate per valutare il grado di naturalità delle foreste secondo l'indicatore 4.3 della

Conferenza ministeriale per la protezione delle foreste (EEA, 2006). Tutte le foreste naturalmente dinamiche sono AVN; tutte le foreste seminaturali sono potenzialmente AVN, anche se alcune non lo diventeranno; le piantagioni forestali, nelle loro condizioni attuali, non sono foreste AVN (vedi capitolo cinque per una tipologia europea delle potenziali foreste AVN).

Lo status AVN di una foresta seminaturale dipende dalle sue condizioni attuali, nonché dai criteri di gestione adottati sia oggi che in passato. La gestione può imitare processi naturali, oppure riprendere prassi culturali tipiche delle zone forestali preindustriali, e notoriamente in grado di favorire la biodiversità. Gli Stati membri il cui territorio ospita una più vasta estensione di foreste naturali possono selezionare con maggior rigore le foreste seminaturali.

Per decidere se una foresta seminaturale sia o no AVN, è possibile applicare, sulla scala più adeguata alle condizioni nazionali, uno o più criteri tra quelli elencati di seguito. Il primo criterio, quello fondamentale, eliminerà gran parte delle foreste seminaturali che non sono AVN. Occorrerà applicare uno dei criteri tra il due e il quattro (o una combinazione tra essi) solo qualora vi sia incertezza sull'effettivo status AVN di una foresta. Per ogni criterio viene fissata una soglia, oltre la quale una foresta viene classificata AVN, in base a una motivazione fondata sull'ecologia della foresta. I quattro criteri sono:

1. La proporzione delle specie arboree native (misurata in base alla percentuale delle specie native in un'area determinata)
2. Il volume di legno morto in piedi e atterrato nella foresta (misurato in metri cubi per ettaro)
3. La densità di grandi alberi nella foresta (misurata in base al numero di alberi in un'area determinata)
4. La proporzione dell'area forestale formata da piante che abbiano superato l'età della maturità economica (misurata in base alla percentuale di alberi vecchi in un'area determinata)

Caratterizzazione e individuazione dei paesaggi agrari tradizionali

Se necessario, gli Stati membri possono individuare e caratterizzare i paesaggi agrari tradizionali sulla base dei tre criteri seguenti:

1. L'esistenza di elevati valori culturali ed estetici
2. L'adozione di un approccio gestionale fondato sulla tradizione e adattato alla situazione locale
3. La presenza di caratteristiche, distribuite secondo modelli specifici a livello regionale o locale, tali da contribuire alle qualità estetiche del paesaggio e alla sua integrità ambientale

7 INDICATORI PER LA MISURAZIONE DELL'ESTENSIONE E DELLA QUALITÀ DI FORESTE E AREE AGRICOLE AVN

Indicatori per la misurazione dei mutamenti nell'estensione di foreste e aree agricole AVN

Dopo aver individuato e caratterizzato le proprie rispettive aree agricole e forestali AVN, nonché i paesaggi agrari tradizionali, gli Stati membri possono applicare una selezione di indicatori per determinare le effettive aree agricole e forestali AVN e misurare:

- i mutamenti nell'estensione di foreste e aree agricole AVN,
- i mutamenti dei valori naturali associati alle aree agricole e forestali AVN, per fornire un'indicazione dei mutamenti qualitativi subiti dalle risorse AVN.

Per quanto riguarda l'attività agricola AVN, non è possibile usare indicatori comuni per tutti gli usi agricoli del territorio; sono stati quindi elaborati indicatori specifici per le diverse categorie di uso del territorio, tra cui i pascoli seminaturali, i terreni coltivabili, i terreni prativi migliorati e le colture permanenti. Per decidere se una specifica area agricola si possa effettivamente classificare come AVN, si applicheranno indicatori atti a cogliere i tre criteri che caratterizzano l'agricoltura AVN: intensità dell'uso del territorio; presenza di caratteristiche seminaturali; presenza di un mosaico di diversi usi del territorio.

È necessario applicare almeno un indicatore relativo all'intensità dell'uso del territorio, oltre a un indicatore relativo alla presenza di caratteristiche seminaturali. Gli indicatori concernenti la presenza di un mosaico di diversi usi del territorio si aggiungeranno ai primi due, qualora le condizioni lo richiedano. L'elenco completo degli indicatori compare nel capitolo 6 della relazione, in cui se ne analizzano le possibili applicazioni e si discutono le possibili fonti di dati.

Indicatori per la misurazione dei mutamenti qualitativi delle aree agricole e forestali AVN

Per valutare le condizioni ambientali o la qualità delle aree agricole e forestali AVN si può far ricorso a una combinazione di indicatori della biodiversità, in grado di mettere in luce ampie tendenze complessive su scala regionale o nazionale. I mutamenti della qualità ambientale si possono cogliere misurando l'abbondanza di alcune specie selezionate, la cui conservazione sia di particolare importanza.

Sarà necessario individuare alcune specie – la cui conservazione sia di particolare importanza – associate ai sistemi di conduzione agricola e alle foreste AVN: per esempio specie vegetali, vertebrati (compresi gli uccelli), invertebrati (comprese le farfalle) e funghi (qualora siano disponibili i dati occorrenti). Le specie selezionate possono essere quelle la cui conservazione è di importanza europea, nazionale e/o regionale; tuttavia, è opportuno che la scelta non si limiti alle specie più gravemente

minacciate o più rappresentative, ma abbracci piuttosto serie di specie vegetali e animali che si possano considerare indicatori della qualità degli habitat. Il modificarsi dell'abbondanza di queste specie nel tempo consente di misurare il valore naturale delle aree agricole e forestali AVN nell'ambito di uno Stato membro. Per misurare l'abbondanza delle popolazioni si possono usare i sistemi già elaborati a livello nazionale, oppure si può ricorrere allo studio di casi regionali; in alternativa, si possono ideare sistemi nuovi.

8 VALUTAZIONE D'IMPATTO DEI PROGRAMMI DI SVILUPPO RURALE

Nel corso dei programmi di sviluppo rurale 2007-2013, gli indicatori impiegati per misurare estensione e qualità delle risorse AVN potrebbero rivelare svariati mutamenti nello stato delle risorse stesse. L'estensione delle aree agricole e forestali AVN potrebbe aumentare, rimanere stabile oppure diminuire, e tali evoluzioni potrebbero accompagnarsi a mutamenti qualitativi delle risorse; in alcuni casi si potrebbero addirittura registrare tendenze contrastanti. L'aggregazione e la ponderazione delle tendenze a livello nazionale vanno in ogni caso effettuate con cautela e precisione, dal momento che le tendenze possono mutare sensibilmente (per esempio da una regione all'altra, oppure a seconda del sistema di conduzione agricola o delle singole foreste). A tale proposito dovrà intervenire il giudizio dei valutatori del programma.

Gli indicatori rispecchiano mutamenti ambientali innescati da svariate cause e forze, e derivanti dalle decisioni di differenti attori. I valutatori del programma, sulla base del materiale a loro disposizione, dovranno poi stabilire in che misura i cambiamenti osservati si possano ascrivere ai programmi di sviluppo rurale.