



Campagna Viva per un'agricoltura in armonia con l'uomo, la natura e gli uccelli

Il Regolamento (CE) n. 1698/2005 sullo Sviluppo Rurale per il periodo 2007-2013 Opportunità e rischi per la conservazione della natura e degli uccelli selvatici Settembre 2005

Sintesi

Il nuovo Regolamento (CE) n. 1698/2005 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) per il periodo dal 2007 al 2013, contiene alcuni elementi potenzialmente idonei alla conservazione della natura in Italia, alcuni dei quali rappresentano un'interessante novità rispetto al passato periodo di programmazione (2000-2006).

Vi è però una grossa incertezza sull'effettiva disponibilità finanziaria della nuova politica di Sviluppo Rurale, dovuta alle trattative ancora in corso sul bilancio UE. Vi è il rischio concreto che i sussidi diretti (I pilastro) rimangano invariati, mentre gli eventuali tagli vadano proprio a carico del cosiddetto II pilastro. In tal caso verranno probabilmente a mancare i fondi necessari per la gestione efficace dei siti Natura 2000 e più in generale per affrontare adeguatamente la crisi della biodiversità europea.

Va comunque ricordato che, se utilizzati intelligentemente, i fondi dello Sviluppo Rurale potrebbero comunque far fare un significativo balzo in avanti alla conservazione della natura in Italia.

Gli elementi principali di continuità con il passato e potenzialmente importanti per la conservazione della natura sono le misure agroambientali, mentre i pagamenti per interventi silvoambientali e le indennità NATURA 2000 rappresentano la principale novità. L'effettiva capacità di queste misure di incidere positivamente sul trend negativo della biodiversità in Italia dipende in maniera critica da quali misure verranno effettivamente finanziate e dalle risorse finanziarie che verranno allocate. Rispetto al passato il monitoraggio, e quindi l'efficacia, delle misure dovrebbe migliorare. La descrizione delle misure e la definizione dei loro obiettivi, delineate nel Regolamento, verranno ulteriormente dettagliati nei Regolamenti attuativi che dovrebbero essere finalizzati entro fine 2005, così come nel documento europeo sulle Linee guida strategiche, recentemente proposto dalla Commissione e attualmente in discussione presso il Consiglio.

Il Regolamento definisce tre assi prioritari per ciascuno dei quali viene indicata una quota minima di allocazione finanziaria:

- Asse prioritario 1: miglioramento della competitività dei settori agricolo e forestale
- Asse prioritario 2: ambiente e gestione del territorio
- Asse prioritario 3: diversificazione dell'economia rurale e qualità della vita in ambiente rurale

In ogni Asse sono indicate le attività finanziabili tramite il Piano di Sviluppo Rurale. Sono finanziabili solo attività che vadano oltre quelle obbligatorie previste dalla condizionalità.

Ad ogni Asse è assegnata una quota minima del bilancio di spesa che ciascuna Regione dovrà rispettare: almeno il 10% per gli assi 1 e 3, almeno il 25% per l'asse 2. Ciò significa che all'asse 2, che contiene la gran parte delle misure potenzialmente positive per la biodiversità, potrà essere allocato al massimo l'80%

del bilancio. La spesa programmata nei PSR per l'attuale periodo 2000-2006 è stata del 45,6% per le misure riconducibili all'asse 1, 41,5% per l'asse 2, 11,9% per l'asse 3.

Il Regolamento non contiene un'analisi delle potenziali sinergie tra gli assi e di come si possa raggiungere un'integrazione. Tali considerazioni quindi dovranno essere realizzate nel Documento Strategico Nazionale e nei singoli Piani di Sviluppo Rurale Regionale. Le misure contenute nel Regolamento sono destinate principalmente agli agricoltori, in misura molto minore agli altri attori che operano nelle comunità rurali.

La comunicazione della Commissione Europea sulle linee guida strategiche individua la conservazione della biodiversità come uno dei tre obiettivi prioritari della UE (accanto all'acqua e al cambiamento del clima) ai quali lo Sviluppo Rurale deve contribuire positivamente¹.

Background

In luglio 2005, il Consiglio UE dei Ministri per l'agricoltura ha votato il nuovo Regolamento UE sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale per il periodo dal 2007 al 2013 (FEASR). Il Regolamento riorganizza le misure attualmente finanziate dallo sviluppo rurale e dai fondi strutturali, creando un singolo strumento finanziario (FEASR) al fine di semplificare dal punto di vista amministrativo il supporto alle aree rurali.

Sulla base di questo Regolamento, del Piano strategico europeo e del Piano strategico nazionale, le Regioni dovranno redigere i Piani di Sviluppo Rurale (PSR) per il periodo 2007-2013.

La LIPU, insieme a BirdLife, ha lavorato molto a livello europeo e nazionale per una politica agricola capace di sostenere uno sviluppo rurale attento alle esigenze della conservazione della biodiversità. I commenti che seguono evidenziano le opportunità che il Regolamento offre per la conservazione della natura, così come i possibili rischi. **Di seguito sono riportati dei suggerimenti per rendere i PSR italiani più adeguati alla conservazione della biodiversità, ad uso di tutti coloro che, avendo a cuore la tutela della natura, saranno a vario titolo coinvolti nella stesura dei PSR.**

Opportunità

1. Le misure agroambientali (Asse II, art. 39)

Le misure agroambientali sono l'unica tipologia di misura, tra quelle elencate nel regolamento UE, a dover essere inserite obbligatoriamente nei PSR.

Le misure agroambientali sono impegni che gli agricoltori, su base volontaria e contrattuale, prendono per almeno 5 anni con la pubblica amministrazione per fornire un servizio di tipo "ambientale". Tali misure comportano l'erogazione di somme agli agricoltori, calcolate in base ai costi sostenuti e ai minori redditi percepiti, conseguenti all'applicazione dell'impegno. Le Regioni periodicamente aprono dei bandi pubblici per finanziare queste misure alle quali gli agricoltori possono aderire presentando la documentazione richiesta.

Le misure agroambientali dovrebbero servire ad incoraggiare una corretta gestione del territorio a favore della biodiversità in quanto sono sufficientemente flessibili da adattarsi alla grande variabilità delle condizioni locali.

Per una loro più efficace utilizzazione appare necessario combinare forti investimenti nel recupero di "isole" di habitat naturale (siti Natura 2000, aree protette, ecc.) con un miglioramento diffuso della matrice agricola per garantire una sufficiente connettività tra le suddette "isole". Si rende quindi utile un approccio a due livelli:

- misure di base: misure di "mitigazione" degli impatti agricoli, relativamente facili da applicare e poco costose, da applicare su larga scala con l'obiettivo di "ammorbidire" la matrice agricola aumentandone la connettività per le specie selvatiche. Queste misure, pur applicabili su larga

¹ COM(2005) 304 finale, comunicazione della Commissione Europea sulle linee guida strategiche per il periodo di programmazione 2007-2013 dello Sviluppo Rurale

scala, vanno preferibilmente concentrate nei corridoi ecologici (es. pertinenze fluviali) e affiancate alle azioni di ripristino ambientale. E' opportuno prevedere l'adozione di un criterio di preferenza per le misure che sommano benefici alla biodiversità a benefici ambientali generali (qualità delle acque, controllo dell'erosione, mitigazione dell'effetto serra);

- misure specializzate: primariamente ripristino di particolari habitat naturali e semi naturali utili per l'insediamento della fauna e flora selvatiche ed in particolare mirati alla conservazione di specie minacciate. L'utilizzo di specie ombrello come target permetterebbe di ottenere interventi più focalizzati, efficaci e monitorabili.

Le misure agroambientali non dovrebbero comprendere misure generiche prive di chiari obiettivi e di benefici dimostrabili, oppure difficili da monitorare e da controllare (es. l'agricoltura integrata).

Esempi di misure agroambientali di base

- impianto di siepi, filari, boschetti
- manutenzione dei muretti a secco e delle terrazze
- creazione di margini erbosi ai bordi dei campi
- realizzazione di piccoli stagni permanenti o temporanei
- conversione di seminativi in prati permanenti
- aratura ritardata delle stoppie
- mantenimento invernale delle stoppie, mantenimento dell'acqua e creazione di canaline di rifugio nelle risaie
- mantenimento della copertura erbacea e dei rami derivanti dallo scalvo (possibilmente in piccoli mucchi) di pioppeti e frutteti
- sostegno al pascolo estensivo (con adeguati periodi e carichi di bestiame)
- sostegno al biologico (ma non all'agricoltura integrata i cui effetti positivi sulla natura sono poco conosciuti e presumibilmente trascurabili, oltre che essere difficilmente controllabile)
- sostituzione di coltivazione da foraggio ad elevato impatto ambientale (es. mais) con coltivazioni da foraggio più favorevoli alla biodiversità (es. prati stabili polifiti, erba medica, ecc.)

Esempi di misure agroambientali specializzate

- Ritardo degli sfalci dei prati per la tutela di particolari specie (es. Re di quaglie, Albanella minore), da attivare in maniera mirata nelle aree di accertata presenza delle specie
- Ripristino di habitat naturali per la conservazione della biodiversità su terreni ritirati dalla coltivazione per lunghi periodi (minimo 7 anni, possibilmente per periodo decennale o ventennale)
 - prati e pascoli con gestione naturalistica,
 - complessi macchia radura che alternano zone a prato permanente con zone cespugliate
 - zone umide permanenti o temporanee

2. Indennità NATURA 2000 (Asse II, artt. 38 e 46)

Questa è una novità rispetto al precedente periodo di programmazione. Si tratta di una misura che potenzialmente può dare importanti risultati per la corretta gestione dei siti Natura 2000 caratterizzati da attività agricole o forestali.

Questa misura consiste nella possibilità di compensare gli agricoltori per eventuali costi aggiuntivi o mancati redditi derivanti dall'applicazione di vincoli imposti in base alle Direttive Habitat e Uccelli.

Ad esempio, il piano di gestione di una ZPS designata per la presenza del Re di quaglie o dell'Albanella minore prevede che tutti gli agricoltori i cui prati da sfalcio ricadono nel sito ritardino gli sfalci fino alla fine giugno per evitare la distruzione delle covate. Tramite i pagamenti Natura 2000 è possibile compensare l'agricoltore del mancato reddito.

L'esistenza delle Indennità Natura 2000 dovrebbe consentire agli uffici responsabili della gestione della Rete Natura 2000 di redigere piani di gestione con adeguate misure restrittive nella consapevolezza che eventuali ricadute negative sulle attività agricole e forestali potranno essere ricompensate e quindi meglio accettate dalla popolazione residente nei siti.

Le Indennità Natura 2000 si differenziano dalle misure agroambientali nel fatto che i primi costituiscono una sorta di indennità compensativa per gli svantaggi derivanti dall'applicazione di un programma vincolante di gestione del sito, mentre l'adesione agli schemi agroambientali è volontaria.

Ogni Regione può decidere se utilizzare o meno questa misura. Sarebbe importante che tutte le regioni inserissero questa misura nei propri PSR, con relativo adeguato capitolo di spesa.

Altri esempi di misure gestionali per le quali potrebbero essere concesse le Indennità Natura 2000 sono il divieto di superare una certa densità di pascolo per non disturbare la riproduzione a terra di determinate specie di uccelli, l'obbligo di lasciare fasce tampone inerbite lungo le zone umide per ridurre l'eutrofizzazione delle acque, il divieto di conversione ad altri usi colturali nel caso in cui determinate specie di uccelli dipendano specificamente da certi tipi di coltura (es. uliveti, risaie, ecc.), ecc.

3. Le misure per interventi silvoforestali (Asse II, art. 47)

Queste misure rappresentano una novità rispetto al passato e sono l'equivalente delle misure agroambientali, però con riferimento all'attività forestale piuttosto che all'attività agricola. Esse sono un potenziale importante strumento per il miglioramento ecologico dei boschi italiani, caratterizzati da popolamenti giovani e monospecifici.

Esempi di misure silvoambientali

- Sostituzione di piantagioni di specie alloctone con formazioni forestali, o non forestali, ad elevata valenza ecologica
- Eradicazione o controllo di specie alloctone invasive
- Diversificazione della struttura forestale (diradamento in boschi eccessivamente fitti per favorire la rinnovazione naturale, governo a ceduo di piccole parcelle in estese formazioni a fustaia, avvio a fustaia di parcelle in estese formazioni a ceduo, ecc.)
- Diversificazione della composizione specifica forestale mediante piantumazione di essenze rare all'interno di formazioni pure (ad esempio Abete bianco, Tasso, Acero, Agrifoglio, ecc. all'interno delle faggete appenniniche)
- Creazione di radure
- Creazione di piccole zone umide per favorire l'insediamento e la riproduzione di anfibi e invertebrati
- Mantenimento e adattamento allo scopo, laddove esistono, di piccoli ruderi di muri o edifici utili al rifugio, alla sosta e alla riproduzione di molte specie di rettili e di loro predatori
- Incremento della biomassa legnosa morta
- Limitazioni alle attività forestali attorno a nidi o agli areali di riproduzione di specie importanti (es. uccelli rapaci o Tetraonidi)
- Limitazione dei tempi di effettuazione degli interventi di governo del bosco al periodo compreso tra ottobre e fine febbraio al fine di ridurre al minimo gli effetti negativi alla fauna selvatica
- Limitazione alla rimozione di alberi morti o deperienti
- Divieto alla rimozione di alberi con cavità
- Allungamento del turno di taglio e creazione di aree di riserva non soggette a taglio all'interno di foreste produttive
- Specifiche azioni di gestione, ad esempio ceduzione (ringiovanimento) nei boschi che ospitano le garzaie

4. Approccio Leader

Almeno il 5% del bilancio del PSR deve essere dedicato al finanziamento di attività rurali realizzate tramite l'approccio Leader. Ovverosia tramite la formazioni di Gruppi di Azione Locale che promuovano progetti locali. L'approccio Leader (altrimenti detto bottom-up) ben si presta alla realizzazione di progetti di conservazione della natura, soprattutto in contesti rurali marginali dove la conservazione della natura può rappresentare un'occasione di rivitalizzazione economica e turistica dell'area.

5. Beneficiari

Una novità rispetto al passato periodo di programmazione è rappresentata dal fatto che oltre agli agricoltori conduttori dei fondi, potranno essere beneficiari delle misure agroambientali, anche tutti gli altri soggetti gestori dei fondi (es. associazioni, enti pubblici, proprietari non agricoltori).

6. Investimenti non produttivi (Asse II, artt. 41 e 49)

Queste misure permettono il finanziamento di interventi accessori alle misure agro e silvo ambientali. Possono ad esempio servire per finanziare interventi sulla rete idraulica volti ai ripristini di habitat, o l'acquisto di recinzioni mobili per la corretta gestione del pascolo. Possono anche servire per investimenti finalizzati a minimizzare i conflitti tra attività agricola e fauna selvatica (es. acquisto di cani pastore per la protezione delle greggi, protezione degli alveari dall'intrusione degli animali selvatici, ecc).

7. Tutela e riqualificazione del patrimonio rurale (Asse III, art. 55 e 57)

I PSR possono contenere misure specifiche per la redazione dei piani di gestione dei siti della Rete Natura 2000 o di altri siti di elevato valore naturalistico, misure per la sensibilizzazione ecologica, misure per realizzare investimenti associati alla conservazione e al ripristino del patrimonio naturale e di siti ad elevato valore naturalistico (piccola ricettività, infrastrutture per l'accesso alle zone naturali, ecc.).

8. Formazione (Asse III, art. 58 e 59)

E' prevista la possibilità che le Regioni attivino corsi di formazione. Sarebbe opportuno che tali corsi trattassero anche tematiche di rilevanza per la conservazione della natura e la gestione della Rete Natura 2000.

9. Partenariato

I preamboli n. 4, 6, 67 e l'articolo 6 del Regolamento affermano chiaramente che il partenariato deve essere adeguatamente promosso dalle amministrazioni competenti (le Regioni), tramite l'istituzione e la promozione di un Comitato di Sorveglianza, nella preparazione, monitoraggio e valutazione dei PSR. Le associazioni ambientaliste come la LIPU sono chiaramente una componente importante del partenariato. Al fine di realizzare un effettivo coinvolgimento dei soggetti interessati le Regioni devono fornire le informazioni necessarie in modo adeguato.

10. Asse I

Nell'asse I sono contenute delle misure che se attivate adeguatamente potrebbero essere funzionali alla realizzazione dell'obiettivo di conservazione della biodiversità e di gestione della Rete Natura 2000 specifico dell'Asse II. L'asse I contiene infatti misure che possono finanziare investimenti strutturali nelle aziende agricole non finanziabili tramite le misure dell'asse II, ma indispensabili per la tutela della natura. Ad esempio potrebbero essere finanziati investimenti strutturali per la realizzazione di recinzioni mobili, microcaseifici, macelli mobili, sistemi di promozione e commercializzazione diretta, ecc., per favorire la persistenza o il ritorno del pascolo. Infatti per garantire il ritorno del pascolo in zone dove era stato abbandonato è necessario realizzare le infrastrutture che ne permettono l'esercizio e che permettono la commercializzazione dei prodotti da esso derivati.

C'è il rischio che, come in passato, le misure di competitività vengano intese come misure per aumentare la produzione agricola attraverso la promozione dell'intensificazione, con probabili danni ambientali, piuttosto che benefici. Le regioni dovrebbero essere quindi invitate a considerare l'attivazione di sinergie con l'Asse II come quelle qui descritte a titolo di esempio.

11. Asse III

Allo stesso modo dell'Asse I, nell'Asse III sono contenute altre misure che ugualmente potrebbero essere funzionali agli obiettivi dell'Asse II. La diversificazione delle attività agricole infatti può essere intesa come la creazione di attività a servizio della natura come promozione delle attività di ecoturismo e la redazione di piani di gestione dei siti Natura 2000 (art. 57), particolarmente importanti quelli riferiti a siti contenenti attività agricole per la definizione dei Pagamenti Natura 2000. Nei PSR la Regione può quindi inserire misure per finanziare la redazione dei piani di gestione e per promuovere attività di ecoturismo.

12. Consulenza

Il Regolamento del Consiglio UE sul sostegno allo sviluppo rurale prevede l'attivazione di servizi di consulenza che assistano gli agricoltori nell'accesso ai finanziamenti. Sarebbe opportuno che tali servizi venissero attivati su base provinciale ed è indispensabile che vengano dotati di specifiche competenze ecologiche e naturalistiche e che possano quindi assistere adeguatamente gli agricoltori nella preparazione delle domande di finanziamento, incluse le eventuali Valutazioni di Incidenza.

13. Monitoraggio e indicatori di risultato

Per la valutazione dell'efficacia delle misure finalizzate alla conservazione della biodiversità è necessario utilizzare degli indicatori di risultato specifici per la biodiversità, come ad esempio diversità e abbondanza di alcuni taxa chiave quali uccelli passeriformi, chiroterri, lepidotteri, carabidi.

Gli uccelli sono eccellenti "termometri" della salute dell'ambiente e della sostenibilità delle attività umane. Gli uccelli, infatti, sono presenti in un elevato numero di differenti habitat, sono facilmente osservabili, sono sensibili e rispondono velocemente ai cambiamenti ambientali, rispecchiano i cambiamenti subiti anche da altri Taxa o gruppi di specie selvatiche (altri vertebrati, invertebrati, piante, ecc.). Sugli uccelli sono disponibili dati sia relativi alla situazione attuale che agli anni passati. Inoltre, la raccolta dei dati quantitativi e qualitativi sugli uccelli è relativamente semplice e poco costosa. Infine, gli uccelli hanno un elevato valore simbolico, letterario e culturale e sono il Taxa più conosciuto ed amato dal grande pubblico, quello più facilmente osservabile e contattabile. Attualmente è disponibile un indicatore di biodiversità significativo e robusto basato sugli uccelli selvatici che è stato recentemente inserito nella lista ufficiale di indicatori di sviluppo sostenibile dell'Unione Europea².

Per le misure agroambientali, il monitoraggio potrebbe essere impostato secondo la seguente logica:

- monitoraggio delle specie avifaunistiche target per gli schemi specializzati
- monitoraggio di comunità di uccelli selvatici ed altri taxa chiave per gli schemi base

Rischi

1. Forestazione di terreni agricoli e di terreni non agricoli (Asse II, artt. 44 e 45)

Queste due misure finanziano la creazione di nuove superfici boscate su terreni agricoli e non agricoli. Il Regolamento UE non specifica cosa si intende per superfici agricole, e a meno di ulteriori chiarimenti nei regolamenti di attuazione sono pertanto inclusi i prati e i pascoli che sono ambienti altamente minacciati e fondamentali per la biodiversità. In Italia, la gran parte delle superfici non agricole include habitat naturali molto importanti come le dune sabbiose costiere, zone umide, macchia mediterranea.

Queste tipologie ambientali, piuttosto che essere forestate, andrebbero conservate come ambienti aperti in quanto ospitano un elevato livello di biodiversità, comprese numerose specie animali e vegetali in drammatico declino.

Inoltre, in Italia non è prioritario aumentare le superfici boscate, che hanno subito uno spettacolare aumento negli ultimi 50 anni, ma piuttosto migliorarne la funzionalità ecologica. La forestazione di terreni agricoli può avere un ruolo positivo nella ricostituzione delle fasce fluviali, nella diversificazione ambientale delle aree contigue alle zone umide (ad esempio fornendo siti di nidificazione ad Aironi ed altre specie) e nella ricostituzione del patrimonio forestale delle aree di pianura intensamente coltivate attualmente pressoché prive di boschi. Coerentemente a quanto già discusso, gli interventi di forestazione vanno esclusi da tutte le aree montane e collinari e da gran parte degli ambienti mediterranei caratterizzati da importanti habitat aperti (prati, pascoli, macchia mediterranea, ecc.).

Esempi di "buone" misure di forestazione

² - 2004 Environment Policy Review COM(2005)17 final

- Communication from Mr. Almunia to the members of the Commission: Sustainable Development Indicators to monitor the implementation of the EU Sustainable Development Strategy SEC(2005) 161 final

- rimboschimenti delle fasce fluviali attraverso la ricostituzione delle foreste a galleria di salice e pioppo,
- ricostituzione di boschi igrofilo in prossimità delle zone umide per fornire siti all'installazione di garzaie e ospitare anfibi che frequentano ambienti forestali
- ricostituzione di boschi in aree di pianura intensamente coltivate

2. Ricostituzione del potenziale forestale danneggiato e interventi preventivi (Asse II, art. 48)

Dietro misure di questo tipo spesso si nascondono generici interventi di ripulitura dei boschi e riforestazioni con effetti estremamente dannosi sugli ecosistemi forestali. Danni che in molti casi possono essere ben peggiori di quelli provocati dal fuoco. Gli obiettivi ecologici degli interventi dovrebbero essere esplicitamente dichiarati.

Sarebbe opportuno evitare che nei PSR venissero inserite misure generiche quali “pulizia del bosco” o “sistemazione idrologica”, a favore di interventi mirati e realmente necessari. Massima priorità in questo ambito andrebbe data alla rimozione degli imboschimenti con specie alloctone altamente infiammabili (pini e eucalipti) e alla loro sostituzione con essenze autoctone più resistenti agli incendi (querce, carrubi, ecc.).

3. Coerenza

E' necessario evitare contraddizioni tra gli obiettivi e le misure degli Assi I e III con quelli dell'asse II. Nel perseguire gli obiettivi di miglioramento di competitività delle aziende agricole e di diversificazione dell'economia rurale e di miglioramento della qualità della vita, si devono scegliere quelle soluzioni che non siano dannose all'ambiente dando priorità alle soluzioni che producono anche effetti ambientali benefici. Di conseguenza, ad esempio, il miglioramento della competitività non potrà essere realizzato tramite investimenti che implicano la distruzione o il degrado degli habitat oggetto di tutela nell'Asse II (miglioramento fondiario, ampliamento delle aree soggette ad irrigazione, drenaggi e apertura di nuove strade forestali, costruzione di serre, ecc.).

Conclusioni

La politica di sviluppo rurale è un importante elemento per la conservazione della biodiversità naturale in Italia. Dalle scelte che si faranno nei prossimi mesi dipende la politica di sviluppo rurale per i prossimi 7 anni. Da queste scelte dipende quindi parte del futuro delle specie selvatiche e degli habitat naturali e seminaturali italiani. Ogni elemento che renda i PSR più adeguati alla conservazione della biodiversità è il benvenuto da LIPU-BirdLife Italia.

Per maggiori informazioni:

Patrizia Rossi – LIPU tel. +39-0521-273043 mail patrizia.rossi@lipu.it

