



Rete Rurale Nazionale 2007-2013

"Principi e strumenti della Politica di Sviluppo Rurale"

Hotel Diana, Roma, 8 settembre 2009

CONDIZIONALITÀ E AGROAMBIENTE

L'evoluzione dei livelli di riferimento

Andrea Povellato

Istituto Nazionale di Economia Agraria
Sede regionale per il Veneto

INDICE DELLA PRESENTAZIONE

- Il principio inquinatore-pagatore
- Le specificità del settore agricolo (e della politica agraria)
- La riforma di Fischler
- Le novità dell'Health Check

IL PRINCIPIO "CHI INQUINA PAGA" (PPP)

- Il principio inquinatore-pagatore viene stabilito ufficialmente nel 1972 in sede OCSE e adottato dalla UE nel 1987 (Atto unico) e 1992 (Maastricht)
- Si applica in presenza di "esternalità". Quando, a fronte di un prezzo basso - e in alcuni casi tendente a zero - delle risorse naturali, nessuno si preoccupa di utilizzarle in modo efficiente (sostenibile)
- ESTERNALITÀ: effetti - vantaggiosi o svantaggiosi - provocati *sulle* attività di produzione e/o consumo di una persona *dalle* attività di produzione e/o consumo di un'altra persona, che non si riflettono nei prezzi pagati o ricevuti
- Il settore agricolo è un caso particolare

LE SPECIFICITÀ DEL SETTORE AGRICOLO (1)

- L'applicazione molto limitata in agricoltura del principio "chi inquina paga"
- Caratteristica comune a gran parte dei paesi sviluppati dove il sostegno dell'agricoltura è particolarmente intenso
- Si riconosce(va) il ruolo attivo dell'agricoltura nella salvaguardia del territorio (bonifica integrale, ecc., ecc.)
- L'evoluzione tecnologica ha portato a *specializzazione, concentrazione e intensificazione* con impatti ambientali sempre più intensi
- Le esigenze economiche rendono sempre meno convenienti le pratiche agricole che conservano le risorse naturali
- Si consolida un *equivoco* tra ruolo di salvaguardia (sempre più ridotta) e finalità economiche ("il mercato!")

LE SPECIFICITÀ DEL SETTORE AGRICOLO (2)

- **Tentativo di modificare i diritti d'uso sulle risorse naturali**
 - Accanto ai tradizionali obiettivi della politica agricola si sta affermando il *principio di eco-responsabilità*
 - Quali comportamenti produttivi recano danno all'ambiente e quali generano benefici? Si devono individuare dei *valori soglia* o *livelli di riferimento* che discriminano due metodi produttivi diversi.
 - Regola di base: se l'agricoltore opera *al di sotto* dei livelli di riferimento *deve adeguare i metodi produttivi a sue spese* (PPP)
 - In questo modo si modifica il diritto all'uso delle risorse (naturali). Problema dei "diritti acquisiti" impliciti e/o basati sulla tradizione
 - Il sostegno condizionato come "scambio" tra maggiori vincoli e accesso ai finanziamenti pubblici

LE SPECIFICITÀ DEL SETTORE AGRICOLO (3)

- **Difficoltà di implementazione delle norme in agricoltura**
 - L'agricoltura è caratterizzata da una *estrema* varietà delle caratteristiche ambientali e delle condizioni di gestione aziendale
 - L'impatto ambientale *non* è puntuale, è *diffuso*
 - Vi è una sostanziale differenza nella conoscenza della realtà operativa tra produttore e controllore (chi deve amministrare la norma). *Asimmetria informativa*.
 - Il rispetto delle norme comporta dei costi per l'amministrazione: tanto più alti quanto più l'informazione è asimmetrica
 - L'ottimo tra costi amministrativi e osservanza delle norme porta implica una analisi costi benefici (privati e sociali)

ELEMENTI AMBIENTALI NEL PROCESSO DI RIFORMA DELLA PAC (dal 2000 in poi)

- Riconoscimento e valorizzazione del ruolo multifunzionale dell'agricoltura (il **modello europeo di agricoltura**)
- Progressivo **abbandono del sostegno accoppiato** alla produzione. I nuovi pagamenti diretti vanno giustificati e modulati, in prospettiva, con motivazioni riconducibili alle esternalità e ai beni pubblici associati all'esercizio dell'attività agricola
- Maggiore importanza, anche sotto l'aspetto finanziario, accordata alle misure di accompagnamento, ed in particolare a quelle **agroambientali**
- Integrazione della componente ambientale in tutte le politiche settoriali dell'UE nel rispetto del principio dell'azione preventiva e del principio "**chi inquina paga**" (PPP)
- Si cominciano a introdurre **valori di riferimento** per distinguere le attività dannose per l'ambiente da quelle che recano benefici

COS'È IL LIVELLO DI RIFERIMENTO?

- Stabilisce il livello **al di sotto** del quale l'attività agricola genera un danno ambientale e **al di sopra** del quale produce servizi ambientali
- Ha un importante significato politico perché, in assenza di mercato - o in presenza di mercati imperfetti - rappresenta:
 - per le **esternalità positive** il punto oltre il quale è necessaria un'azione collettiva, e quindi una politica, che fornisca agli agricoltori il segnale della domanda sociale di tali beni e servizi
 - per le **esternalità negative** il punto al di sotto del quale la società imputa all'agricoltore il costo di un danno ambientale e può applicare il PPP richiedendo il ripristino del valore di riferimento
- L'Unione Europea identifica **requisiti minimi** (le leggi o "criteri di gestione obbligatori") e **criteri aggiuntivi** (le buone condizioni agronomiche e ambientali, ex "buona pratica agricola")



CARATTERISTICHE GENERALI DELLE NORME AMBIENTALI

- Sono norme **applicabili**:
 - a tutti i produttori
 - a specifiche categorie di produttori (beneficiari di misure agroambientali)
 - ai produttori di specifiche aree (zone vulnerabili ai nitrati)
- Le norme **servono**:
 - come criterio per i controlli e le sanzioni (leggi ambientali)
 - come condizione per misure di sostegno
 - come base di riferimento per il calcolo di incentivi

L'EVOLUZIONE DELLE NORME AMBIENTALI (1)

- 1991: il codice di BPA della direttiva Nitrati e le buone pratiche per i fitofarmaci della direttiva Commercio fitosanitari
- ▶ La direttiva Nitrati è stata una delle norme ambientali meno applicate in Europa
- ▶ Zone vulnerabili = 37% della superficie europea. 5 paesi con intero territorio nazionale (Au, Dk, D, Fi, NI)
- ▶ Vengono trattati argomenti specifici (azoto, fitofarmaci)
- ▶ Altre direttive importanti (Uccelli, Habitat, Acqua, IPPC, Rifiuti) con alcuni riferimenti alle pratiche agricole

L'EVOLUZIONE DELLE NORME AMBIENTALI (2)

- 1991: il codice di BPA della direttiva Nitrati e le buone pratiche per i fitofarmaci della direttiva
- 1999: regolamento per lo sviluppo rurale
- ▶ Praticamente in tutte le misure devono essere rispettati i **requisiti minimi** in materia di ambiente, igiene e benessere degli animali
- ▶ La BPA diventa il livello di riferimento per chi aderisce:
 - alle misure agroambientali (che oltrepassano la BPA)
 - alle indennità per le aree svantaggiate (rispetto BPA)

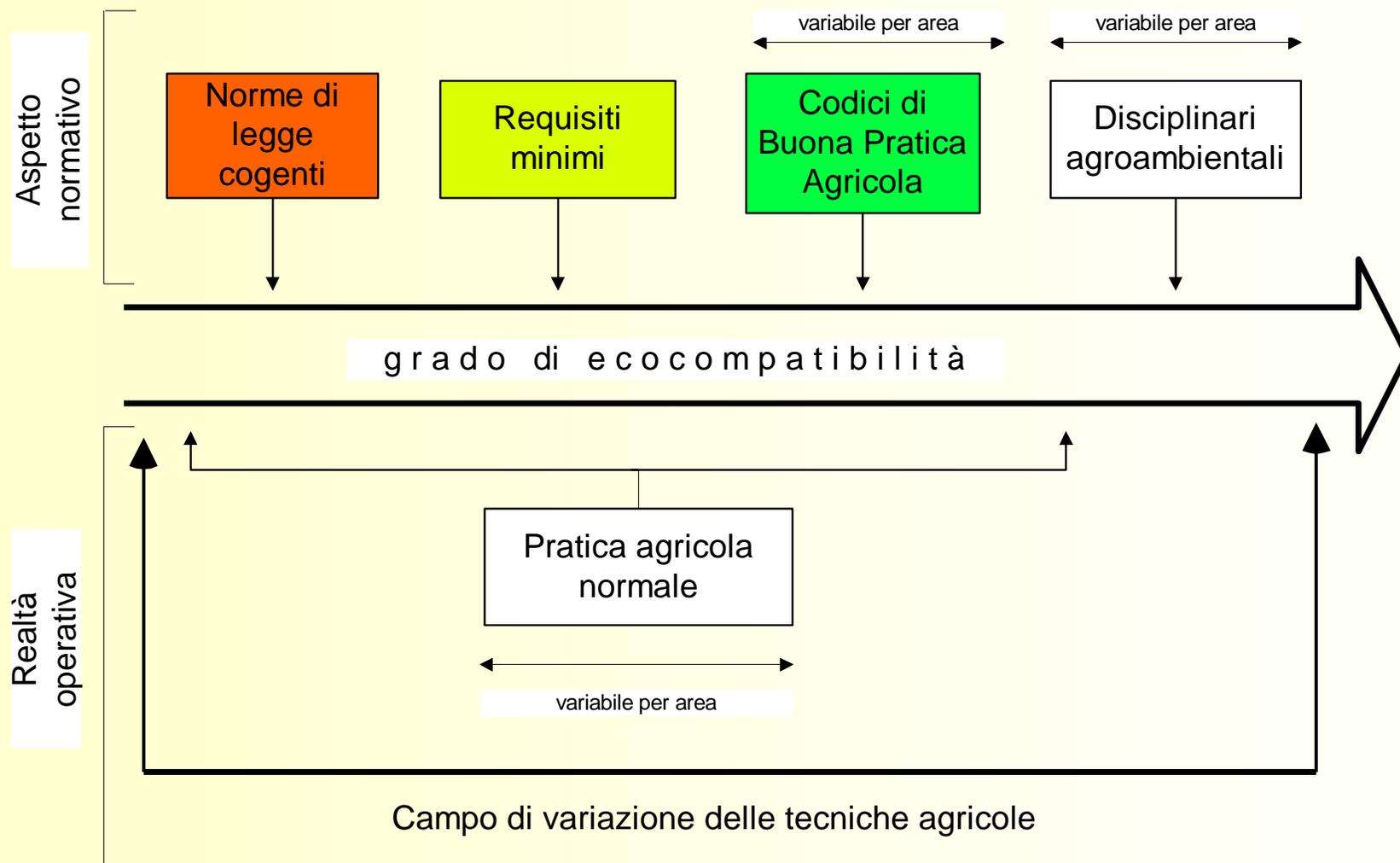
L'EVOLUZIONE DELLE NORME AMBIENTALI (3)

- 1991: il codice di bpa della direttiva nitrati e le buone pratiche per i fitofarmaci della direttiva
- 1999: regolamento per lo sviluppo rurale (buona pratica agricola)
- 1999: regolamento orizzontale (requisiti ambientali)
 - ▶ Si propone:
 - l' erogazione di aiuti ad hoc in cambio di impegni specifici;
 - la fissazione di requisiti ambientali obbligatori di carattere generale;
 - la **fissazione di requisiti ambientali specifici**, da soddisfare per poter accedere agli aiuti.
 - ▶ Gli Stati membri definiscono le sanzioni, che possono riguardare la **riduzione o la soppressione degli aiuti diretti**, qualora non vengano soddisfatti i requisiti necessari.

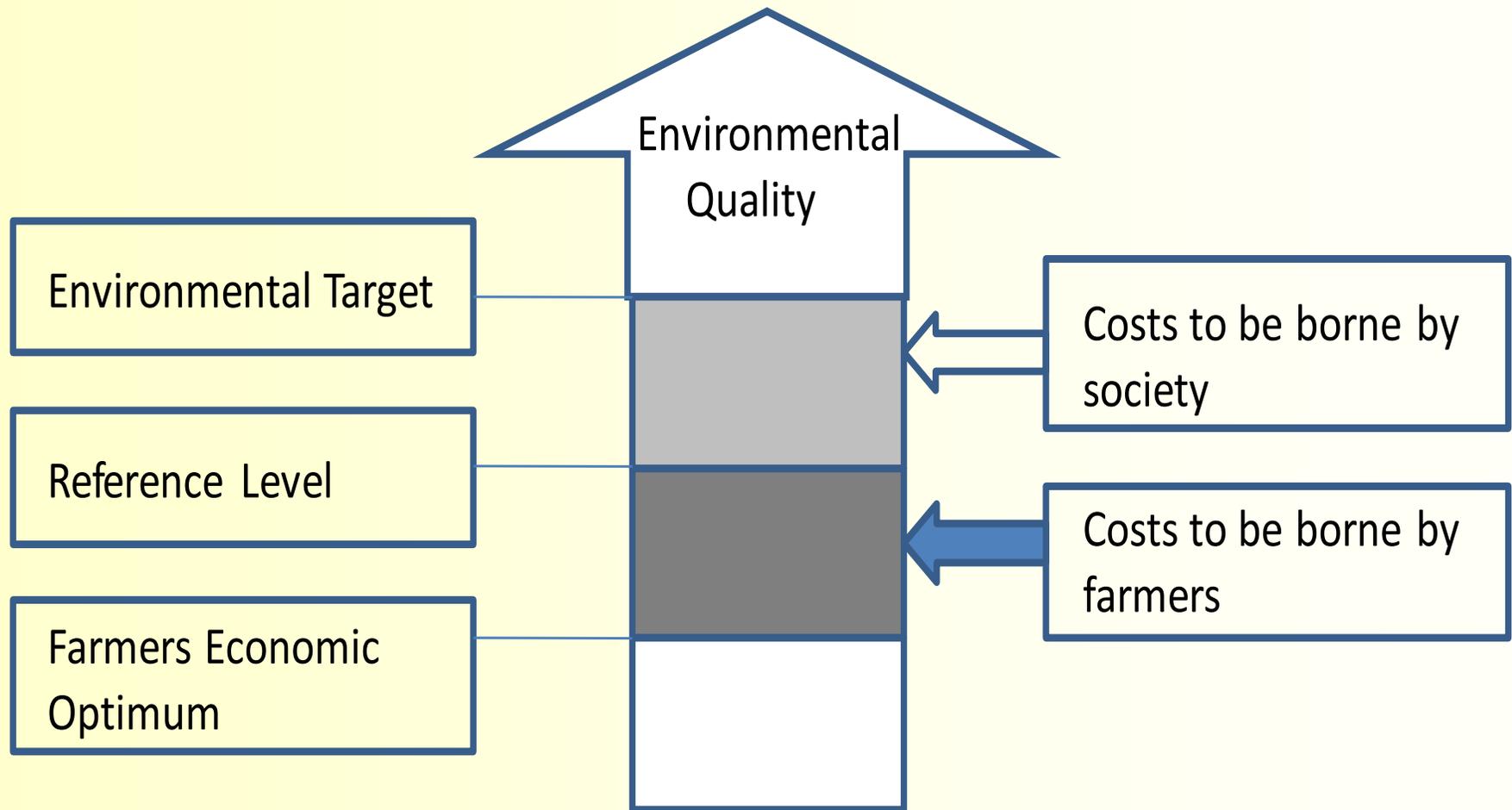
L'AGROAMBIENTE NELLA RIFORMA FISCHLER (2003)

- Rafforzamento della condizionalità (**regolamentazione**) e ulteriore spostamento di fondi verso lo sviluppo rurale (**incentivi**)
- I pagamenti degli aiuti diretti sono subordinati al:
 - rispetto di norme vigenti, i cosiddetti **criteri di gestione obbligatori (CGO)**
 - obbligo di mantenere i terreni agricoli in **buone condizioni agronomiche e ambientali (BCAA)**
- Gli Stati Membri sono **obbligati** ad applicare la condizionalità
- I requisiti (standard) devono essere definiti dalle **autorità nazionali** competenti che devono stabilire anche efficaci procedure di controllo e sanzione (sussidiarietà)

LA "MODULAZIONE" DELLE NORME AMBIENTALI



IL LIVELLO DI RIFERIMENTO: costi privati e pubblici



CRITERI DI GESTIONE OBBLIGATORI (CGO)

- **18 Atti legislativi comunitari** in materia ambientale, di sicurezza alimentare, di salute degli animali e delle piante e di benessere degli animali (Allegato III)
- 5 Direttive sull'Ambiente devono essere applicate **nel 2005**:
 - Direttiva Uccelli
 - Direttiva Habitat
 - Direttiva Nitrati
 - Direttiva Acque sotterranee
 - Direttiva Utilizzo fanghi di depurazione
- 1 Direttiva e 2 Regolamenti sulla Sanità pubblica e Salute degli animali **nel 2005**
- 5 Direttive e 2 Regolamenti **nel 2006** (inclusa la **Direttiva 91/414 relativa dei prodotti fitosanitari**)
- 3 Direttive riguardanti il benessere degli animali **nel 2007**

BUONE CONDIZIONI AGRONOMICHE E AMBIENTALI (BCAA)

- **Erosione del suolo:** proteggere il suolo mediante misure idonee
 - Copertura minima del suolo
 - Minima gestione delle terre che rispetti le condizioni locali
 - Mantenimento delle terrazze
- **Sostanza organica del suolo:** mantenere i livelli di sostanza organica del suolo mediante opportune pratiche
 - Norme inerenti alla rotazione delle colture, ove necessario
 - Gestione delle stoppie
 - Obbligo della rotazione colturale
- **Struttura del suolo:** mantenere la struttura del suolo
 - Uso adeguato delle macchine
- **Livello minimo di mantenimento:** assicurare un livello minimo di mantenimento ed evitare il deterioramento degli habitat
 - Densità di bestiame minime e/o regimi adeguati
 - Protezione del pascolo permanente
 - Mantenimento degli elementi caratteristici del paesaggio
 - Evitare vegetazione indesiderata sui terreni agricoli

QUALI I RISCHI.....

- Che sia percepita dall'agricoltore come l'**ennesimo vincolo** e "costo aggiuntivo" della MTR
- Che le norme siano fissate dal decisore pubblico ad un livello **troppo basso** ... o **troppo alto** ...
- Che non entri nel "**processo mediatico**" e quindi non arrivi alle orecchie del contribuente-consumatore
- Problema operativo: **doppio regime** "sanzionatorio"

..... E QUALI LE OPPORTUNITÀ

- Se è supportata da un **azione di formazione e informazione** anche verso l'opinione pubblica
- Se entra in un **processo di certificazione**: in particolare per i CGO. Mentre le BCAA, più "distanti dalla tavola", possono giocare un ruolo "etico"
- Se vengono create **sinergie** con:
 - la misura di consulenza → passando da una logica "sanzionatoria" ad una logica di *audit*
 - la misura per il rispetto delle norme → utilizzandola come effetto correttivo della PAC - I pilastro



LE STRATEGIE DELL'UNIONE EUROPEA per l'adattamento, le risorse idriche e la biodiversità

- 2007: Libro verde della Commissione europea
"L'**adattamento** ai cambiamenti climatici in Europa - quali
possibilità di intervento per l'UE"
- 2007: Comunicazione sulla carenza idrica e sulla **siccità**
- 2006: Nuovo Piano d'azione per la **biodiversità**
(pianificazione territoriale e cambiamenti climatici)

LE LINEE DI INTERVENTO

- **Variabilità produttiva**
 - rischio di variazioni improvvise dei redditi agricoli
 - abbandono di superfici agricole
- Rischio per le produzioni alimentari **vs.** crescente interesse per bioenergia
- **Benefici ambientali** attraverso un uso più efficiente della risorsa idrica
- Sostenibilità della **domanda di acqua**:
 - revisione delle tariffe inadeguate
 - pianificazione dell'uso del suolo
 - allocazione più efficiente risorsa idrica

LA CONDIZIONALITÀ NELL'HEALTH CHECK

- Continuerà ad esistere fino a quando ci saranno aiuti al reddito (e interventi pubblici in genere)
- Qualche **semplificazione** (eliminazione di alcune norme dei CGO ed esenzione per sanzioni inferiori a 100 euro)
- **BCAA (1)** : per mantenere i benefici ambientali del set-aside
 - Rafforzamento degli impegni legati al mantenimento degli **elementi caratteristici del paesaggio** che impone l'obbligo del mantenimento anche di siepi, stagni, fossi, alberi in filari, in gruppo o isolati, ed i margini dei campi, ecc. (in vigore dal 1 gennaio 2010)
- **BCAA (2)** : protezione delle risorse idriche
 - Rispetto delle procedure di **autorizzazione** per l'utilizzo delle acque ai fini di **irrigazione** (in vigore dal 1 gennaio 2010)
 - Introduzione di **fasce tampone** lungo i corsi d'acqua (in vigore dal 1 gennaio 2012)

MISURE AGROAMBIENTALI O CONDIZIONALITÀ ?

- Le misure agroambientali sono maggiormente indirizzate a risolvere **problemi ambientali specifici** (territori delimitati e imprese selezionate)
- La condizionalità è più blanda quindi teoricamente con minore efficacia ambientale, ma si applica ad una **grande proporzione** di aziende e di superficie
- Si deve coniugare l'obiettivo ambientale con lo strumento **più adatto**