



Rete Rurale Nazionale 2007-2013

"Principi e strumenti della Politica di Sviluppo Rurale"

Hotel Diana, Roma, 8 settembre 2009

LE MISURE AGROAMBIENTALI

Lezioni dal passato e prospettive per il futuro

Andrea Povellato

Istituto Nazionale di Economia Agraria
Sede regionale per il Veneto

INDICE DELLA PRESENTAZIONE

- L'evoluzione delle politiche ambientali nell'Unione Europea
- Le politiche agro-ambientali degli anni '80 e '90. Il reg. 2078/92 e Agenda 2000
- Le misure agroambientali nei nuovi PSR

L'EVOLUZIONE DELLE POLITICHE

- La vecchia politica agricola sosteneva (implicitamente) la gestione del territorio:
 - i **prezzi elevati** difendevano il reddito
 - l'**evoluzione tecnologica** ha portato alla luce le distorsioni del sostegno al prezzo
 - aumento dell'**intensità produttiva** (incremento delle esternalità negative)
 - inefficacia nel contrastare l'**abbandono** e la scarsa manutenzione (riduzione delle esternalità positive)
- Difficoltà a giustificare il sostegno all'agricoltura secondo i vecchi schemi, quindi:
 - il **disaccoppiamento** come processo di crescente **trasparenza** rispetto all'opinione pubblica
 - necessità di evitare il sostegno all'agricoltura **dannosa** per l'ambiente
- L'**integrazione** degli obiettivi ambientali nelle politiche

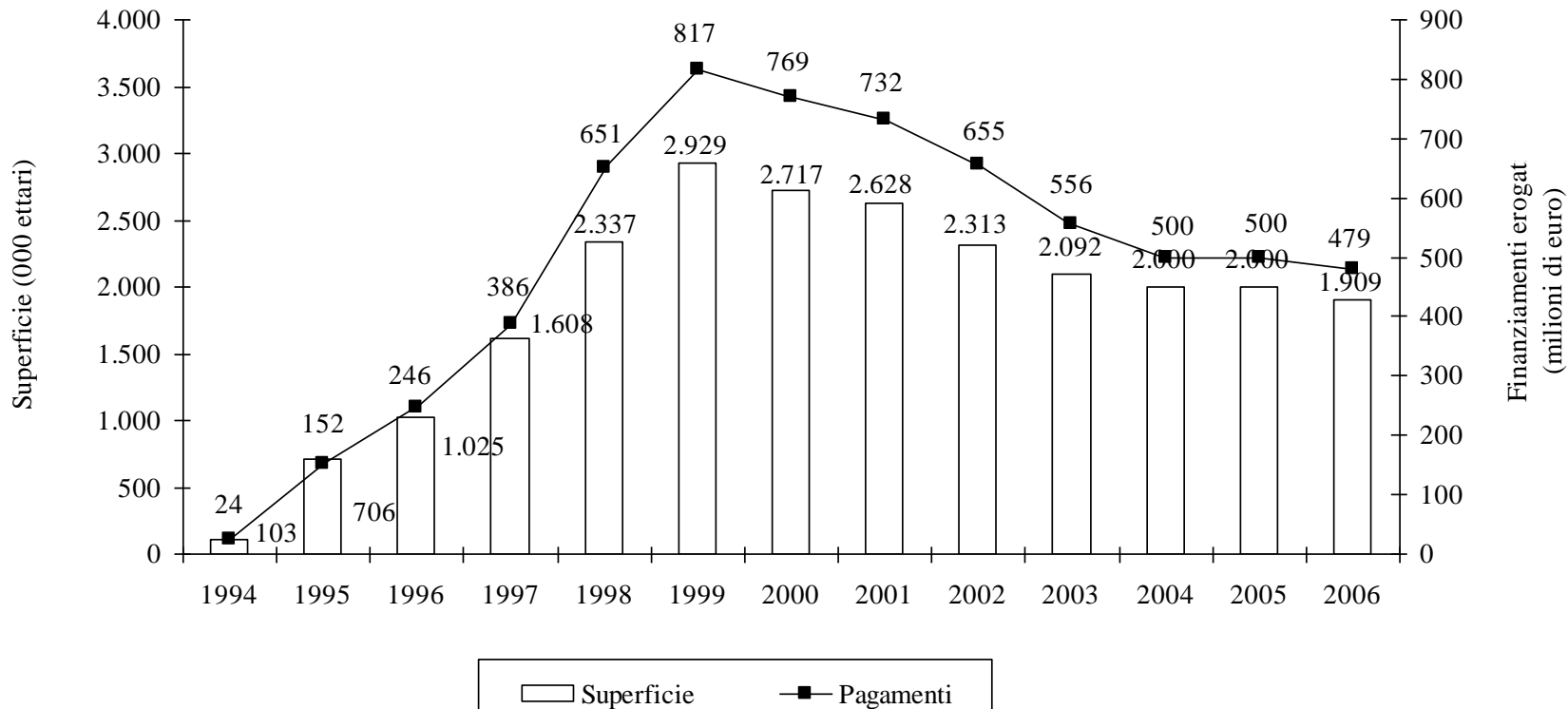
QUALI STRUMENTI DI POLITICA ADOTTARE?

- Quale tipo di intervento pubblico è più adatto a raggiungere l'obiettivo (ambientale) a costi ragionevoli per la società?
- **Strumenti regolamentativi**: insieme di norme vincolanti il comportamento delle imprese per motivi di interesse pubblico
- **Strumenti economici**: incentivi e disincentivi per "assegnare" un prezzo a beni che non hanno mercato. Problema della scarsa risposta a questi nuovi "segnali" (in presenza di altre politiche non coordinate)
- **Strumenti volontari**: assistenza tecnica, informazione, certificazione, ecc.
- In genere esiste un insieme di strumenti (*policy mix*) che definisce la politica (agro)ambientale

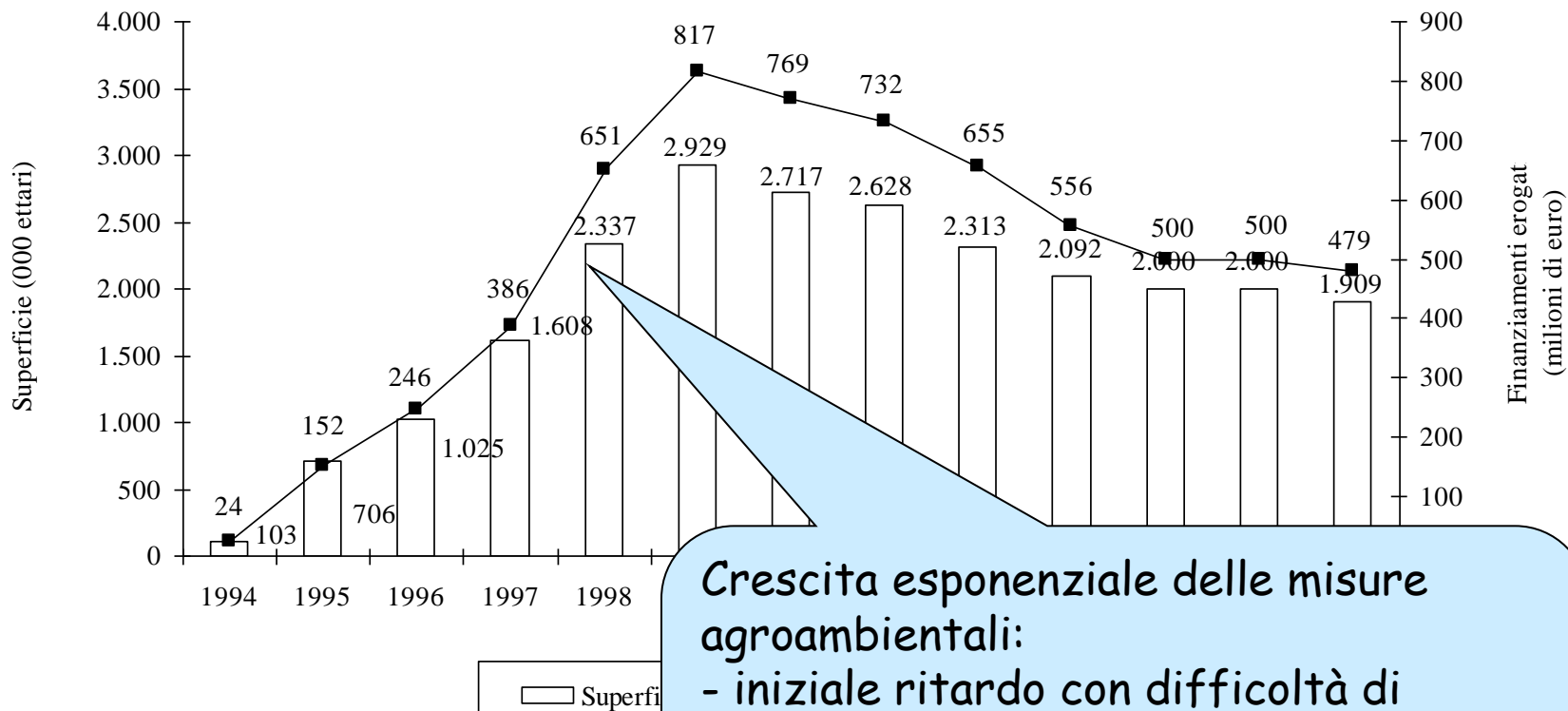
LE POLITICHE AGROAMBIENTALI NEGLI ANNI '80 E '90

- La conservazione delle risorse naturali nelle aree rurali negli **anni ottanta**:
 - interventi di regolamentazione diretta
 - meccanismi di persuasione (ricerca, informazione e assistenza tecnica)
- Le novità emergono negli **anni novanta**:
 - gli strumenti di incentivazione economica (**il reg. 2078/92**)
 - nuove forme di regolamentazione (la **condizionalità**)
- Riconoscimento delle **funzioni positive** esercitate dalle attività agroforestali
 - incentivi finanziari per le attività a carattere agroambientale e forestale (misure agroambientali)
 - sforzi crescenti per adeguare le conoscenze tecniche alle esigenze di tutela dell'ambiente

L'APPLICAZIONE DELLE MISURE AGROAMBIENTALI



L'APPLICAZIONE DELLE MISURE AGROAMBIENTALI



Crescita esponenziale delle misure agroambientali:

- iniziale ritardo con difficoltà di programmazione e applicazione
- diffusione delle informazioni e mutamento del quadro economico agricolo

IL MONITORAGGIO DELLA MISURA F (e 2078)

- Necessità di classificare le singole sottomisure/azioni secondo un **criterio omogeneo** tra le regioni

| <i>Cod1</i> | <i>Descrizione della categoria</i> | <i>Cod2</i> | <i>Descrizione delle classi di intervento</i> |
|-------------|--|-------------|---|
| 1 | Sistemi di produzione a basso impatto | 1 | Agricoltura integrata (Riduzione input) |
| | | 2 | Agricoltura biologica |
| 2 | Conservazione del suolo e della risorsa idrica | 3 | Estensivizzazione produzioni vegetali |
| | | 4 | Riduzione del carico di bestiame |
| 3 | Foraggicoltura estensiva | 5 | Conversione seminativi in prati pascoli |
| | | 6 | Foraggicoltura permanente |
| 4 | Mantenimento della biodiversità | 7 | Salvaguardia razze in via di estinzione |
| | | 8 | Vegetali minacciati di erosione genetica |
| | | 9 | Messa a riposo pluriennale |
| 5 | Cura e conservazione del paesaggio rurale | 10 | Siepi, elementi storico-naturali e altro |
| | | 11 | Cura terreni agricoli |
| | | 12 | Cura terreni forestali |
| 6 | Altro | 13 | Accesso al pubblico |
| | | 14 | Formazione |
| | | 15 | Altri interventi |

L'APPLICAZIONE DELLA MISURA F (e 2078) NEL 2006

| | Superficie/ <i>UBA</i> | | Pagamenti | |
|---|------------------------|--------------|----------------|--------------|
| | (ettari/ <i>n.</i>) | (%) | (000 euro) | (%) |
| Sistemi di produzione a basso impatto ambientale: | | | | |
| - Agricoltura integrata | 472.798 | 24,8 | 126.080 | 26,3 |
| - Agricoltura biologica | 716.240 | 37,5 | 214.365 | 44,8 |
| Conservazione del suolo e della risorsa idr | 27.441 | 1,4 | 10.935 | 2,3 |
| Foraggicoltura estensiva: | | | | |
| - Conversione seminativi | 30.968 | 1,6 | 8.379 | 1,7 |
| - Foraggicoltura permanente | 574.892 | 30,1 | 60.925 | 12,7 |
| Mantenimento della biodiversità: | | | | |
| - <i>Salvaguardia razze (UBA)</i> | 51.459 | 100,0 | 8.011 | 1,7 |
| - Vegetali minacciati di erosione geneti | 400 | 0,0 | 194 | 0,0 |
| - Riposo pluriennale | 47.169 | 2,5 | 30.766 | 6,4 |
| Cura e conservazione del paesaggio rurale: | 39.512 | 2,1 | 19.307 | 4,0 |
| Altro | 1 | 0,0 | 1 | 0,0 |
| Totale superficie | 1.909.421 | 100,0 | - | |
| Totale <i>UBA</i> | 51.459 | 100,0 | - | |
| Totale pagamenti | - | | 478.962 | 100,0 |

RISULTATI CONSEGUITI E PROBLEMATICHE EMERGENTI

- Superamento dell'obiettivo del Quinto Programma di Azione Ambientale: **18%** della Superficie Agricola Utilizzata (SAU) nazionale soggetta ad accordi agroambientali
- Difetti di **progettazione** degli interventi regionali
- Limitato **coordinamento** delle iniziative a livello nazionale
- Sottovalutazione delle **potenzialità** di alcune misure per le zone svantaggiate (Centro-Sud)
- Rischio di **comportamenti opportunistici**
- L'applicazione delle regioni dipende da:
 - influenza nella **formulazione tecnica** delle misure;
 - **esperienza** maturata nel passato per quanto riguarda le tecniche a basso impatto ambientale;
 - **organizzazione istituzionale** che ruota attorno al mondo agricolo;
 - **caratteristiche strutturali** del settore.

COMMENTI PIÙ SPECIFICI (1)

➤ *Agricoltura integrata:*

- sviluppo delle tecniche a ridotto impatto **al di fuori** degli schemi di incentivazione del PSR
- crescente interesse alla produzione agroalimentare integrata da parte della media e grande **distribuzione organizzata**
- è veramente un'**alternativa** ai modelli convenzionali?
- o piuttosto **nuova frontiera** delle tecniche convenzionali?

➤ *Agricoltura biologica:*

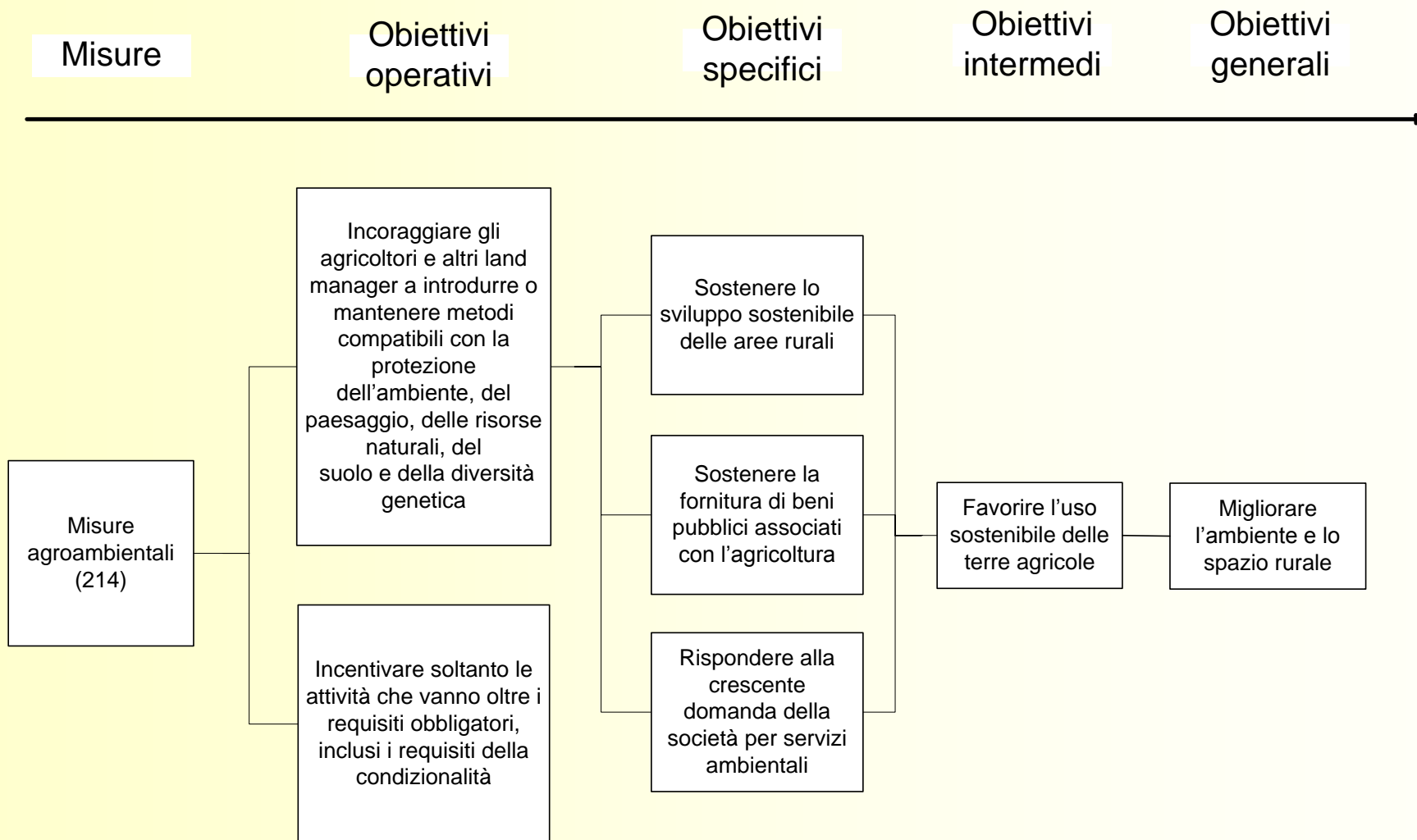
- **variazione** delle superfici biologiche legata ai contratti agroambientali
- una parte significativa della produzione viene ancora commercializzata nei **canali convenzionali**
- valutazione approfondita dei **benefici ambientali** per motivare la continuazione di questi interventi

COMMENTI PIÙ SPECIFICI (1)

- *Foraggicoltura permanente:*
 - potenzialmente più orientata a concentrarsi in determinate aree (soprattutto **collina e montagna**)
 - buona diffusione nell'**arco alpino**, mentre nelle regioni del Centro Sud l'applicazione è ancora ridotta
 - manca una consapevolezza dei benefici che si potrebbero ottenere da una **gestione attiva** e a basso impatto ambientale delle superfici agricole collinari e montane.
- *Specie e razze in via di estinzione:*
 - sostegno per le razze animali ha consentito interessanti **recuperi di convenienza economica** nell'allevamento di razze podoliche
 - **scarsa** applicazione degli interventi per le specie vegetali
- *Introduzione e il mantenimento di elementi non coltivati:*
 - applicazione **concentrata** in alcune regioni
 - **scarsa percezione** delle opportunità derivanti dalla manutenzione delle risorse naturali in ambito rurale
 - potenziamento dei servizi di **consulenza tecnica specifici**

LO SCHEMA LOGICO DELL'INTERVENTO AGROAMBIENTALE

Post riforma 2003



OBIETTIVI (Indicatori di risultato)

Superficie che ha contribuito con successo
(milioni di ha):

| | Italia | UE | Italia/UE |
|--|--------|-------|-----------|
| a) alla biodiversità e alla salvaguardia di habitat agricoli e forestali di alto pregio naturale | 3,2 | 48,4 | 7% |
| b) a migliorare la qualità dell'acqua | 7,0 | 36,1 | 19% |
| c) ad attenuare i cambiamenti climatici | 1,8 | 19,7 | 9% |
| d) a migliorare la qualità del suolo | 2,6 | 26,0 | 10% |
| e) a evitare la marginalizzazione e l'abbandono delle terre | 2,1 | 54,6 | 4% |
| SAU | 12,7 | 172,5 | 7% |

LE NOVITÀ NELLA NUOVA MISURA AGROAMBIENTALE

- L'agricoltore come **land manager**
- Estensione dei pagamenti agroambientali a **beneficiari diversi dagli agricoltori** → rende possibile l'attuazione della misura in territori dove prevale l'abbandono dell'attività agricola
- Alcune sinergie potrebbero essere attivate dal collegamento con il decreto di orientamento (d.lgs. 228/01) per l'affidamento di **compiti di manutenzione del territorio** ad imprenditori agricoli in deroga alla normativa generale sugli appalti pubblici.
- Introduzione di **bandi di gara** (meccanismi diversi dai pagamenti fissi ad ettaro) come tentativo di superamento di uno strumento a volte poco efficace
- I meccanismi d'asta potrebbero ridurre l'**asimmetria informativa** tra le parti che sottoscrivono un contratto e tarare i pagamenti ai costi sostenuti per l'adempimento, aumentando così l'efficienza della spesa e l'efficacia degli interventi
- Molti **rischi** (elevati costi amministrativi, inesperienza, comportamenti collusivi) → finora **applicazione nulla**

COSA HANNO PROGRAMMATO LE REGIONI ?

| | Agricoltura integrata | Agricoltura biologica | Conservazion e suolo e acqua | Foraggicoltura a estensiva | Manteniment o della biodiversità | Cura del paesaggio |
|--------------------------|--------------------------|--------------------------|------------------------------------|-------------------------------|--|-----------------------|
| Piemonte | X | X | X | X | X_X | X |
| Valle d'Aosta | X | X | | X | X_ | |
| Lombardia | X | X | X | X | XXX | X |
| Alto Adige | | X | X | X | XX_ | X |
| Trentino | | X | | X | XXX | X |
| Veneto | | X | X | X | XXX | X |
| Friuli Venezia Giulia | X | X | X | X | XX_ | X |
| Liguria | X | X | | X | XX_ | |
| Emilia Romagna | X | X | X | X | XXX | X |
| Toscana | X | X | X | | XXX | X |
| Umbria | X | X | X | X | XXX | X |
| Marche | X | X | X | | XX_ | |
| Lazio | X | X | X | X | XXX | X |
| Abruzzo | X | X | X | X | --- | |
| Molise | X | X | X | | _X | X |
| Campania | X | X | X | | XX_ | X |
| Puglia | | X | X | X | _X_ | |
| Basilicata | X | X | X | | _XX | X |
| Calabria | X | X | X | | X_ | X |
| Sicilia | X | X | X | | XX_ | |
| Sardegna | | X | X | X | XXX | X |

LA PIANIFICAZIONE INTEGRATA

| | | |
|----------------|---|---------------------------------------|
| Piemonte | Programmi finalizzati | PF Tematici, di Filiera, Territoriali |
| Valle d'Aosta | | |
| Lombardia | Progetti d'area | |
| Alto Adige | | |
| Trentino | | |
| Veneto | Progetti Integrati di Area | |
| Friuli VG | Progetti integrati territoriali | Azione collettiva |
| Liguria | | |
| Emilia Romagna | Progetti comprensoriali integrati per l'agrobiodiversità: | |
| Toscana | | |
| Umbria | Progetti territoriali | Progetti collettivi |
| Marche | Accordo agro-ambientale | Progetti integrati collettivi |
| Lazio | Approccio coordinato d'area | |
| Abruzzo | | |
| Molise | | |
| Campania | Azione collettiva in Comprensori ad Agricoltura Integrata | |
| Puglia | Progetti integrati per la biodiversità | |
| Basilicata | Progetti di azioni integrate per l'agrobiodiversità | |
| Calabria | Progetto Integrato per le Aree Rurali | |
| Sicilia | | |
| Sardegna | | |

LE PROSPETTIVE PER LE POLITICHE AGROAMBIENTALI

- Integrazione ambientale nelle politiche agricole basata su un **progetto il più possibile unitario**
- Le politiche di tipo volontaristico presentano numerose **difficoltà** in fase di programmazione e di applicazione:
 - rapporto equilibrato tra incentivi finanziari destinati ai produttori e imposizione di limitazioni tecniche o miglioramenti ambientali richiesti
 - fattori sociologici e strutturali dell'impresa
 - fattori organizzativi nelle relazioni tra i soggetti coinvolti nell'attuazione
- **Combinazione di interventi** variabili a seconda delle caratteristiche degli agroecosistemi locali con:
 - incentivi offerti su base volontaria
 - sostegno condizionato
 - misure di formazione e informazione (piano ambientale)
 - nuova generazione di regole (sistema di certificazione)
 - collegamenti con altre politiche territoriali