

Rivista

N. 7
IT

Primavera 2011

rurale dell'UE

Il periodico della rete europea per lo sviluppo rurale



Beni pubblici e sviluppo rurale



Commissione europea
Agricoltura e Sviluppo rurale



European Network for
Rural Development

Direttore: Rob Peters, capo unità «Rete europea e controllo della politica in materia di sviluppo rurale», direzione generale dell'Agricoltura e dello sviluppo rurale, Commissione europea.

Comitato editoriale: servizi DG Agricoltura, Antonis Constantinou, direttore «Programmi di sviluppo rurale II».

Autori e collaboratori: Angelo Strano, Tim Hudson, Adrian Neal, Jacqui Meskill, David Baldock, Kaley Hart, Nathaniel Page, Clunie Keenleyside, Ewa Bloch, Eamon O'Hara, Wendy Jones, Marili Parissaki, Andrew Howard, Anja Hayes, Stephen Gardner, Alan Buckwell.

Copyright delle fotografie: Unione europea, 1995-2011, Tim Hudson, Guy Beaufoy EFNCP, BirdLife International, Koen De Rijck, Tibi Hartel, Nat Page, Clunie Keenleyside, Hedenässets Närvärme AB, Fabio Cossu, National Fund Wicken Fen, Clare farm heritage tours co-op, Świętokrzyskie Biuro Rozwoju Regionalnego w Kielcach, ENRD Contact point, Martin Scheele, Eneli Viik, Iiri Selge, Miltiadis Gaitanas, Fotini Epifaniou, Raluca Barbu, Oxforell, John Carey

Per abbonamenti alle pubblicazioni RESR:

<http://enrd.ec.europa.eu>

Una copia gratuita della rivista può essere chiesta sul sito web EU Bookshop:

<http://bookshop.europa.eu>

La pubblicazione *Rivista rurale dell'UE* non esprime necessariamente il punto di vista ufficiale delle istituzioni dell'Unione europea.

Rivista rurale dell'UE è pubblicata in sei lingue ufficiali (EN, DE, ES, FR, IT, PL) e disponibile in formato digitale sul sito web RESR.

Manoscritto completato nel marzo 2011. Per la versione originale fa fede il testo inglese.

© Unione europea, 2011

La riproduzione è autorizzata con citazione della fonte.

Per ulteriori informazioni sull'Unione europea, consultare il sito: <http://europa.eu>

Printed in Luxembourg

Stampato su carta riciclata che ha ottenuto il marchio comunitario Ecolabel per la carta grafica (<http://ec.europa.eu/ecolabel/>).



Il contenuto di questa pubblicazione ha scopi informativi e non è legalmente vincolante.

Premessa

- PREMessa 4

Problematiche rurali

- AGRICOLTURA EUROPEA E BENI PUBBLICI 6

Sviluppi rurali

- LA FORNITURA DI BENI PUBBLICI AMBIENTALI ATTRAVERSO L'AGRICOLTURA 14
- L'IMPORTANZA DEI SISTEMI AGRICOLI AD ALTO VALORE NATURALE PER LA FORNITURA DI BENI PUBBLICI 20
- IL RUOLO DELLA SILVICOLTURA NELLA PRODUZIONE DI BENI PUBBLICI 28
- LA DIMENSIONE SOCIOECONOMICA E CULTURALE DEI BENI PUBBLICI FORNITI DALL'AGRICOLTURA E DALLO SVILUPPO RURALE 36

Per comprendere il mondo rurale

- LA POLITICA PUBBLICA A SOSTEGNO DEI BENI PUBBLICI: L'ANALISI CONDOTTA DALLA RETE EUROPEA PER LO SVILUPPO RURALE 42

Abitanti delle zone rurali

- GLI HABITAT SEMI-NATURALI DELL'ESTONIA COME BENI PUBBLICI 48
- PROMUOVERE LA QUALITÀ DELLA VITA IN ZONE RURALI DELLA GRECIA 52

Ricerca rurale

- RICONOSCERE LA DIVERSITÀ REGIONALE È LA CHIAVE DELLA POLITICA DI SVILUPPO RURALE: IL PROGETTO TERESA 56
- IL POSSIBILE IMPATTO DELLA RIFORMA DELLA PAC DOPO IL 2013: IL PROGETTO TOP-MARD 60

Prospettive di sviluppo rurale

- IL DIBATTITO SUI BENI PUBBLICI IN AGRICOLTURA 64

Cifre

- FIGURA 1 — SOSTEGNO PUBBLICO AI BENI PUBBLICI 10
- FIGURA 2 — PROBABILITÀ DELLA PRESENZA DI AGRICOLTURA AD ALTO VALORE NATURALE (AVN) NELL'UE-27 23
- FIGURA 3 — DISTRIBUZIONE DELLE FORESTE IN EUROPA IN BASE ALLA CARTA DELL'USO DEL SUOLO CORINE LAND COVER 2000 29
- FIGURA 4 — IL CICLO DEL CARBONIO NELLE FORESTE 31
- FIGURA 5 — MISURE FORESTALI IN TUTTI I PSR 2007-2013: OCCORRENZA E SPESA PRIMA DELLA VALUTAZIONE DELLO STATO DI SALUTE DELLA PAC 32
- FIGURA 6 — SELEZIONE DEI BENI PUBBLICI PRESI IN CONSIDERAZIONE DAL GLT3 43

Premessa





L'espressione «beni pubblici» è divenuta sempre più popolare negli ultimi anni, sia all'interno dell'Unione europea (UE) che altrove, e tuttavia sembra essere circondata a volte da una vaga aura di mistero. Cosa intendiamo per «beni pubblici»? In che modo i «beni pubblici» differiscono dai «beni privati»? Con che precisione dovremmo definire l'espressione? E qual è il rapporto fra beni pubblici e politica pubblica? Questo settimo numero della *Rivista rurale dell'UE* fornisce risposte a tali domande e affronta altresì altri temi relativi al dibattito attualmente in corso sui «beni pubblici».

Per «beni pubblici» intendiamo essenzialmente oggetti utili per la comunità non reperibili sul mercato e per i quali non esiste un corrispettivo da pagare, dato dal normale incontro fra domanda e offerta, ma a cui la società attribuisce un valore nel loro insieme. Per colmare questo divario è necessario elaborare opportune politiche.

Le politiche dell'UE in materia di agricoltura e sviluppo rurale svolgono chiaramente un ruolo centrale nel mettere a disposizione un'ampia gamma di beni pubblici nelle zone rurali d'Europa. Fra di essi, vi sono incentivi alla promozione di azioni ambientali tese a garantire la salute e la qualità dell'ambiente rurale e delle campagne; al sostegno alla sostenibilità e

al dinamismo delle zone rurali; alla garanzia degli approvvigionamenti alimentari mediante un adeguato utilizzo del terreno e di altre risorse, nonché attraverso il mantenimento nelle zone rurali delle competenze necessarie; alla tutela della biodiversità dei terreni agricoli, compresa la diversità genetica delle razze locali di animali da fattoria e delle varietà colturali; e a numerosi altri ambiti.

La comunicazione della Commissione europea dal titolo «La PAC verso il 2020: rispondere alle future sfide dell'alimentazione, delle risorse naturali e del territorio», che delinea opzioni per la futura politica agricola comune (PAC), tiene espressamente in considerazione il ruolo più incisivo della politica dell'Unione europea per l'agricoltura e lo sviluppo rurale nel sostegno alla fornitura di beni pubblici, sottolineando che «l'agricoltura e la silvicoltura svolgono un ruolo cruciale nella produzione di beni pubblici, segnatamente [beni] a valenza ambientale, come i paesaggi, la biodiversità dei terreni agricoli, la stabilità del clima e una maggiore resilienza a disastri naturali quali inondazioni, siccità e incendi».

Questo settimo numero della *Rivista rurale dell'UE* analizza pertanto in modo più dettagliato il modo in cui le politiche dell'Unione europea in materia di agricoltura e sviluppo rurale promuovono

nella pratica l'erogazione di beni pubblici. Vengono esaminati i progressi fatti in quest'ambito, analizzati i programmi di sviluppo rurale (PSR) degli Stati membri e prese in considerazione le possibili implicazioni sulla politica di sviluppo rurale attuale e futura.

Dopo una presentazione dettagliata del concetto di beni pubblici in agricoltura, questa edizione della rivista è incentrata su tre aspetti fondamentali che riguardano il legame fra la politica di sviluppo rurale e l'erogazione di beni pubblici, nello specifico:

- l'importanza di sistemi di agricoltura sostenibile per la fornitura di beni pubblici ambientali;
- il ruolo della silvicoltura;
- il valore socioeconomico e culturale dei beni pubblici (ovvero, la vitalità delle zone rurali).

Questo numero della *Rivista rurale dell'UE* presenta inoltre numerosi *case studies* di progetti ed esperienze pratiche di successo nella messa a disposizione di beni pubblici relativi alle zone rurali europee. Sono la dimostrazione di come i beni pubblici svolgano un ruolo importante nell'ambito dello sviluppo a lungo termine delle zone rurali e della crescita socioeconomica sostenibile grazie al sostegno finanziario direttamente o indirettamente offerto dagli attuali interventi previsti dai PSR.





Agricoltura europea e beni pubblici

Il settore agricolo si trova nella posizione ideale per garantire la fornitura di una serie di beni pubblici ai quali le società europee attribuiscono elevato valore. La ricerca di beni pubblici, quali stabilità climatica, gestione sostenibile delle risorse naturali e conservazione della biodiversità e di aree a elevata valenza paesaggistica, dovrebbe costituire un obiettivo fondamentale degli interventi pubblici e una componente intrinseca della politica dell'UE in materia di agricoltura e sviluppo rurale nell'ambito della politica agricola comune.

L'espressione «beni pubblici» è divenuta sempre più popolare grazie al dibattito tenuto lo scorso anno sul futuro della politica agricola comune (PAC) e della politica di sviluppo rurale. L'espressione è utilizzata per indicare beni, servizi e altri contenuti che apportano valore ai cittadini e non sono forniti dal mercato, e per i quali l'incontro fra domanda e offerta non viene pertanto garantito dalle forze di mercato. L'espressione è presa in prestito dalla letteratura economica, nell'ambito della quale può vantare una lunga storia e viene utilizzata con un significato specifico. Sebbene non ancora nota a tutti nel contesto delle politiche rurali, viene impiegata con sempre maggiore frequenza quale modo per spiegare il motivo per cui vi sia bisogno di intervento pubblico e sostegno in quest'ambito. L'articolo analizza il significato dell'espressione e prende in esame le sue implicazioni sulla politica agricola e rurale in generale.

Viene spesso dichiarato che il conseguimento di obiettivi dei beni pubblici rappresenta la finalità ultima dell'intervento pubblico, comprese le misure relative all'agricoltura e allo sviluppo rurale nell'ambito della PAC. Senza un opportuno intervento a livello governativo non è possibile ritenere che la domanda di beni pubblici verrà soddisfatta, poiché la natura stessa di tali beni fa sì che essi non siano disponibili sul mercato. Ciò è in contrasto con la fornitura di beni privati, quali derrate alimentari e bevande, che noi stessi consumiamo e riteniamo di poter acquisire attraverso il normale processo di acquisto e vendita sul mercato.

Due caratteristiche principali definiscono il concetto di beni pubblici:

- i beni pubblici sono «non escludibili»: ciò significa che se tali beni sono disponibili per una persona, non è possibile escludere altre persone dal goderne i benefici;
- sono altresì «non concorrenti»: ciò significa che il consumo di tali beni da parte di una persona non riduce la quantità disponibile agli altri dello stesso bene.

Il concetto può essere esemplificato facendo riferimento ad un paesaggio rurale modellato dalle attività agricole per lungo tempo e a cui ora vengono riconosciute importanti qualità culturali ed estetiche, nonché alle tante bellezze che tale paesaggio offre. Il pubblico non può venire escluso dall'apprezzare e dal godere del paesaggio, a meno che non siano adottate misure piuttosto estreme in tal senso e il paesaggio non venga completamente tagliato fuori. Inoltre, la possibilità di una persona di godere del paesaggio di norma non riduce o compromette la stessa possibilità di altri di goderne. Trattandosi di un bene pubblico, il suo consumo continuo non intacca il bene stesso.

Queste due caratteristiche dei «beni pubblici» riflettono fortemente la natura biofisica dei beni o servizi stessi. È importante tuttavia riconoscere che i beni presentano diversi livelli di «pubblica utilità» e che alcuni di essi mostrano caratteristiche sia pubbliche, sia private.

Nel caso dei paesaggi rurali, il possesso e la gestione dei terreni presenta anche

una componente di fruibilità e beneficio privati. Coloro che posseggono o gestiscono tali terreni hanno la facoltà di escludere altri soggetti dall'accesso a determinate zone o da usi specifici del paesaggio. Può altresì verificarsi concorrenza nell'ambito del consumo se il paesaggio è noto e diviene congestionato, con la conseguente riduzione delle opportunità e della fruibilità individuali e l'effettiva introduzione di un elemento di concorrenza.

Le ragioni del fallimento del mercato in questi casi si possono facilmente intuire. I «produttori» dei beni pubblici non sono incentivati a fornirli in quanto non hanno un ritorno economico a farlo. D'altro canto, i consumatori non possono essere convinti a pagare per tali beni perché hanno già accesso ad essi come «free rider», ovvero come soggetti che beneficiano gratuitamente di tali beni pubblici, e la fornitura di tali beni non è loro esclusivamente riservata. Coloro che non pagano alcun corrispettivo possono godere dei benefici dei beni forniti allo stesso modo di coloro che pagano, esattamente perché non possono essere esclusi dal «consumo», e non è pertanto possibile stabilire il prezzo secondo le normali modalità di mercato. Di conseguenza, il mercato non offre alcun meccanismo che consente di bilanciare la domanda con l'offerta.

Si richiede pertanto un altro approccio. L'intervento da parte dei governi nell'interesse pubblico generale è necessario per garantire il soddisfacimento della domanda non soddisfatta dal mercato. Può

assumere diverse forme e comprendere interventi legislativi, informativi e di consulenza. In alcuni casi, la spesa pubblica tesa a fornire incentivi ai fornitori di beni pubblici è il modo migliore che i governi hanno per garantirne l'approvvigionamento. Ciò vale per i beni pubblici delle zone rurali e di altre aree, con numerosi altri esempi di beni pubblici acquistati dallo Stato. Esattamente come accettiamo che una nazione non possa fare affidamento al funzionamento del mercato per la propria difesa, allo stesso modo il governo deve assumere il coordinamento delle decisioni in merito alla definizione del livello di intervento richiesto e, non appena tale livello è ritenuto accessibile, adottare le misure più adeguate per tutelare la biodiversità, garantire la gestione sostenibile delle risorse naturali o la fornitura di beni

pubblici per la società su cui è basata la vitalità delle zone rurali.

Vi sono chiaramente dei limiti alle possibili opportune risposte da parte dei governi alla vasta serie di richieste pubbliche di beni e servizi non disponibili sul mercato. Occorre stabilire la forza della domanda e compiere scelte tenendo in considerazione gli eventuali vincoli di bilancio. Tuttavia, alcune richieste possono essere soddisfatte a costo zero. Ad esempio, può frequentemente capitare che gli agricoltori offrano beni pubblici nello svolgimento delle loro attività abituali, nella manutenzione delle siepi allo scopo di tenere il bestiame all'interno dei campi e altresì nell'arricchimento del paesaggio nel corso del processo. Il pagamento per questa fornitura accidentale di beni pubblici potrebbe non essere necessario. Tuttavia, qualora

vi sia un conflitto fra l'interesse economico dell'agricoltore e l'interesse pubblico relativamente a determinati «beni» è ragionevole attendersi che a prevalere siano solo le considerazioni economiche. Se la siepe non è più necessaria a fini agricoli, può essere rimossa e a quel punto si corre il rischio di un deficit nell'approvvigionamento di beni pubblici. Nel corso del tempo, la mancanza di incentivi alla produzione, alla gestione e al sostegno di diversi tipi di beni pubblici nelle zone rurali ha avvalorato la tesi della necessità, da parte dei governi, di intervenire per ristabilire l'equilibrio.

Agricoltura e beni pubblici

L'agricoltura è chiamata a svolgere un ruolo importante nella fornitura di beni pubblici ambientali per numerose ragioni:

- le zone rurali europee presentano paesaggi unici nel loro genere, creati dalle attività umane nel corso di migliaia di anni. Inoltre, gli habitat specifici di determinate aziende agricole ospitano una serie di specie selvatiche di uccelli e piante e vi è la necessità di gestire i terreni in modo da tutelare l'ambiente e preservare le risorse naturali. Tutti questi aspetti fanno sì che l'agricoltura porti grandissimi benefici quale fornitrice di beni pubblici;
- a lungo termine, la sicurezza degli approvvigionamenti alimentari dipende dalla conservazione delle risorse naturali e dalla capacità di produrre cibo in quantità sufficiente. L'agricoltura svolge il ruolo primario di provvedere alla conservazione di tali risorse e alla relativa gestione dei terreni. La qualità di vita degli abitanti delle zone rurali e la vitalità delle stesse dipendono anch'esse dalla conservazione del loro ambiente antropico naturale e del loro patrimonio culturale. Anche in questo caso, viene riconosciuto all'agricoltura un ruolo importante per il raggiungimento di tali obiettivi.

Alcune di queste considerazioni, sebbene non tutte, si applicano anche alle zone boschive e alle foreste che rappresentano il secondo maggior uso del territorio in Europa e hanno un'enorme rilevanza ambientale. Ad esempio, i benefici della silvicoltura comprendono il sequestro del carbonio, la gestione dei



bacini idrografici, la conservazione della biodiversità, le opportunità di attività ricreative e, più in senso lato, la salute umana.

È impossibile stilare un elenco esaustivo dei beni pubblici correlati all'agricoltura in Europa. I principali beni universalmente riconosciuti sia in letteratura, sia nell'ambito del dibattito pubblico, sono tuttavia riportati in sintesi qui di seguito:

- **beni pubblici ambientali**, compresi biodiversità delle zone agricole, paesaggi agricoli, elevati livelli di qualità dell'acqua e dell'aria, disponibilità delle risorse idriche, funzionalità dei suoli, stabilità climatica e resistenza a inondazioni e incendi;
- **sicurezza degli approvvigionamenti alimentari europei**, ovvero il mantenimento della capacità di produrre cibo a lungo termine, possibilmente su scala più ampia in futuro; ciò implica la corretta gestione delle risorse necessarie, compresi i terreni, le competenze e le infrastrutture di base;
- **vitalità delle zone rurali**: si tratta di un aspetto di più difficile definizione ma che racchiude la vitalità sociale essenziale delle comunità delle zone rurali e delle reti attive al loro interno;
- **salute e benessere degli animali da fattoria**, ovvero garantire il rispetto di

determinati standard in linea con considerazioni di carattere etico.

I beni pubblici sopra illustrati sono distinti e tuttavia correlati. Ad esempio, una corretta gestione del suolo contribuisce sia alla stabilità degli ecosistemi, sia alla sicurezza degli approvvigionamenti alimentari. La vitalità delle zone rurali può trarre vantaggio dalla corretta gestione dei paesaggi agricoli e dal loro potenziale ricreativo e paesaggi attraenti possono a loro volta contribuire al potenziale economico di una data zona, con benefici anche in senso contrario. A volte possono sorgere tuttavia dei conflitti; ad esempio, il calo del numero di capi bovini può causare la riduzione delle emissioni di metano in una determinata regione ma anche causare la diminuzione del numero di pascoli ad alto valore naturale (AVN).

Il corrispettivo per i beni pubblici

La domanda di beni pubblici si esprime in vari modi. A volte è evidente dal comportamento che si osserva, ad esempio nel caso in cui le persone visitano zone naturali o aderiscono a club all'interno di zone rurali e organizzazioni non governative (ONG). La domanda di beni pubblici viene altresì convogliata mediante il processo

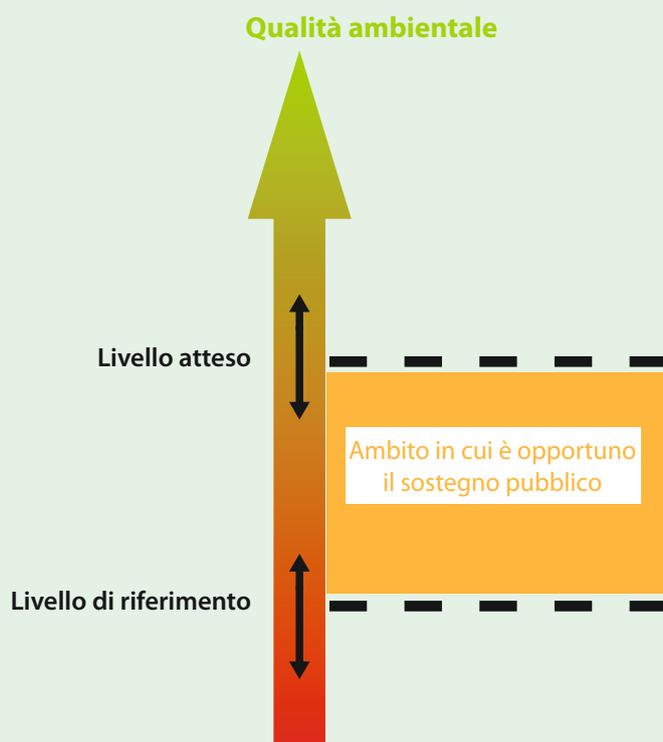
democratico e tradotta in politiche, leggi e a volte obiettivi specifici, come la limitazione del riscaldamento globale a meno di 2 °C. Nel marzo 2010 il Consiglio europeo ha confermato l'obiettivo generale di arrestare la perdita di biodiversità e il degrado dei servizi ecosistemici entro il 2020, obiettivo conseguibile soltanto se si compiranno sforzi significativi nel settore agricolo.

È possibile compiere passi avanti verso il conseguimento di tali obiettivi applicando una serie di interventi pubblici organizzati gerarchicamente, che possono comprendere regole o standard vincolanti previsti a livello legislativo, ad esempio in caso di restrizione o divieto dell'uso di un particolare pesticida. Ciò fa sorgere l'obbligo, in capo agli agricoltori o agli altri soggetti interessati dalla legge, a intraprendere le azioni necessarie e non aspettarsi alcun corrispettivo in cambio. Tuttavia, se si vogliono incoraggiare gli agricoltori a intraprendere a proprie spese ulteriori iniziative rispetto a tali norme di base o al livello di riferimento previsti dalla legge, è opportuno garantire loro un corrispettivo per tali misure al fine di compensare i costi aggiuntivi da essi sostenuti nonché il loro mancato guadagno. Tali pagamenti dovrebbero essere adeguati in caso di cambiamento del livello di riferimento.

© T. HUDSON



Figura 1 — Sostegno pubblico ai beni pubblici



Fonte: OCSE.

La figura 1 evidenzia la necessità di impiegare fondi pubblici per incoraggiare gli agricoltori e gli amministratori di terreni agricoli a fornire beni pubblici ambientali in misura superiore

al livello obbligatorio richiesto al fine di conseguire l'obiettivo politico stabilito. Al di sotto del livello di riferimento, la società si aspetta dagli agricoltori che questi sostengano il costo legato al

rispetto dei requisiti ambientali obbligatori. Risultati superiori al livello atteso sarebbero considerati non necessari o eccessivamente dispendiosi.

Implicazioni per la PAC

La fornitura di beni pubblici rappresenta un importante obiettivo per entrambi i pilastri della PAC. I pagamenti diretti previsti nell'ambito del pilastro 1, fondamentali per la redditività economica delle imprese agricole, sono legati al rispetto di requisiti stabiliti per mantenere i terreni in «buone condizioni agronomiche e ambientali» (BCAA). Ciò contribuisce a garantire un livello base di gestione ambientale all'interno delle imprese agricole e a fare in modo che gli amministratori di terreni agricoli continuino ad essere i

destinatari di incentivi più mirati nell'ambito della politica di sviluppo rurale (pilastro 2). La politica di sviluppo rurale mette a disposizione una vasta serie di misure a sostegno della fornitura di beni pubblici e offre agli Stati membri la flessibilità di scegliere quali misure attuare o su cui puntare per far fronte alle esigenze locali in un contesto di priorità strategiche stabilite a livello dell'Unione europea. La politica dell'UE dovrebbe prevedere il livello al quale vengono richiesti i beni pubblici, nonché i rischi di un approvvigionamento insufficiente e il conseguente opportuno livello di intervento.

Si tratta di un esercizio più sofisticato rispetto alla semplice ricerca di un livello specifico di produzione agricola. È fondamentale definire scopi e obiettivi chiari, strumenti politici in grado di raggiungerli e procedure di monitoraggio e valutazione adeguate. In questa fase, occorre garantire le risorse necessarie al conseguimento degli obiettivi entro un arco temporale prestabilito. Questo aspetto deve occupare una posizione centrale nel dibattito sull'attuale politica rurale e può divenire ancora più significativo nell'ambito della discussione relativa alla PAC dopo il 2013.

BENI PUBBLICI E INTERVENTO PUBBLICO IN AGRICOLTURA

Seminario RESR, Bruxelles, 10 dicembre 2010

Al termine di un anno nel corso del quale l'espressione «beni pubblici» è stata al centro dell'attenzione degli ambienti legati alla politica agricola, l'interesse mostrato nei confronti di tale tema è risultato evidente in occasione di un seminario tenuto a Bruxelles, che ha registrato un'elevata partecipazione. Oltre cento persone provenienti dall'intera Unione europea hanno preso parte all'evento, nell'ambito del quale è stato valutato il concetto di beni pubblici e la relativa applicazione in ambito politico e sono stati analizzati una serie di esempi, *case-study* e questioni concrete. Con l'intensificarsi del dibattito sul futuro della PAC e della politica di sviluppo rurale, pochi si sono chiesti se l'espressione «beni pubblici» abbia un futuro.

Il seminario è stato organizzato dalla Rete europea per lo sviluppo rurale (RESR) ed è stato l'occasione per presentare il risultato di un gruppo di lavoro tematico (GLT) costituito nel 2009. È stato inaugurato da Loretta Dormal-Marino, direttore generale aggiunto della DG Agricoltura e sviluppo rurale, che ha osservato come l'uso dell'espressione «beni pubblici» non sia più circoscritto ad un ambito teorico, ma abbia trovato la sua giusta collocazione in un dibattito pubblico assai più vasto. Vi è ampio consenso sul fatto che i beni pubblici non appaiano automaticamente, senza che sia intrapresa alcuna iniziativa, ma richiedano un intervento pubblico. Difatto, la logica di un intervento nell'ambito della PAC e in altri ambiti dipende fortemente dall'approvvigionamento di beni pubblici. Il preciso collegamento alla politica di sviluppo rurale potrebbe non essere chiaro a tutti, tuttavia uno degli obiettivi del seminario e di altre iniziative, come l'opuscolo di recente pubblicazione sull'argomento, è stato di spiegare nel dettaglio tale legame ed esaminarne le implicazioni.

Definizioni

La politica agricola prevede l'erogazione di ingenti quantità di fondi, una quota crescente dei quali a favore di azioni nell'ambito dello sviluppo rurale. Deve esistere una chiara giustificazione per una tale spesa e devono essere individuati ed evidenziati i beni pubblici a cui essa si riferisce. Il moderatore della sessione della mattina, Martin Scheele della DG Agricoltura e sviluppo rurale, ha sottolineato l'importanza di tale aspetto sia per la PAC, sia per la comunità degli agricoltori, in considerazione della richiesta della società di benefici concreti in cambio del sostegno fornito grazie alle risorse europee e nazionali.

Secondo l'approccio classico, per beni pubblici puri si intendono beni non escludibili e «non rivali». In altri termini, se il bene viene fornito a un individuo, gli altri soggetti non possono essere esclusi dai benefici che il bene conferisce; è il caso, ad esempio della difesa nazionale o di paesaggi

accessibili a tutti. I beni pubblici sono non rivali nel senso che il loro consumo da parte di un individuo non riduce il quantitativo di beni disponibile agli altri e non implica l'impossibilità per gli altri di consumarli a loro volta. Ciò è in netto contrasto con il concetto di beni privati, quali derrate alimentari e bevande, che possono essere consumati da un individuo soltanto. I beni pubblici non comprendono solamente beni materiali, ma anche una vasta serie di servizi e costituiscono un prodotto importante della gestione agricola. Molti non sono completamente pubblici. È possibile infatti classificarli in base al livello del loro carattere pubblico. La questione cruciale sta tuttavia nel fatto che il mercato non fornisce tali beni e servizi e che non esistono incentivi a favore degli agricoltori e degli altri fornitori affinché li rendano disponibili, salvo quelli espressamente previsti dalle politiche pubbliche.

Questa analisi dei beni pubblici e del ruolo dell'agricoltura nella loro erogazione è stata ampiamente condivisa nell'ambito del seminario. Si è sviluppato un acceso dibattito riguardo a cosa si possa intendere con bene pubblico rurale e alle politiche necessarie per produrre questi beni. Tali questioni sono state sollevate da David Baldock, direttore esecutivo dell'Istituto per la politica ambientale europea (IEEP), nell'ambito della sua presentazione generale del concetto di beni pubblici e della loro importanza. L'elenco dei beni pubblici ambientali include la stabilità climatica, le aree ad elevata valenza paesaggistica, la biodiversità nonché acqua, aria e suolo di elevata qualità. Tali beni possono essere forniti grazie a varie forme di agricoltura e gestione del territorio, come illustrato dall'esempio dei terreni sottoposti a pratiche di agricoltura meno intensiva ad alto valore naturale (AVN) della regione francese dell'Alvernia (presentato da Kaley Hart dell'IEEP) e della pastorizia di semisussistenza praticata in Romania (presentato da Mark Redman della RESR), ma anche grazie a forme di produzione agricola più intensiva, come i sistemi misti su vasta scala della Repubblica ceca illustrati da Jaroslav Prazen dell'Istituto di ricerca ceco per l'economia agricola VUZE.

Il ruolo degli interventi politici

Tutti questi casi hanno evidenziato il ruolo che può essere svolto dagli interventi politici, in particolare dai pagamenti agroambientali. Nel caso della Repubblica ceca, il potenziale dell'indirizzare i pagamenti verso questioni e tipologie di paesaggi specifici, al fine di massimizzarne l'efficacia, è stato illustrato attraverso una serie di mappe dettagliate. In Alvernia, le aziende lattiero-casearie e di allevamento ovino sono fondamentali per la fornitura di beni pubblici e uno degli argomenti sollevati ha riguardato i rapporti funzionali esistenti fra ambiente, prodotti alimentari di alta qualità e mantenimento del paesaggio culturale. Nella Romania centrale, i numerosi beni pubblici forniti sotto forma di paesaggi e biodiversità rappresentano l'effetto combinato dell'attività di aziende agricole di semisussistenza di piccole dimensioni e pascoli comunali. La sfida socioeconomica deve

essere tuttavia affrontata di pari passo con quella ambientale. La lotta contro la povertà delle zone rurali rappresenta una priorità per le comunità rurali e per la politica di sviluppo rurale.

Beni pubblici e vitalità delle zone rurali

Uno dei principali argomenti affrontati dal seminario è stato il collegamento esistente fra beni pubblici ambientali e sociali. Gli obiettivi sociali specifici connessi all'agricoltura e alla silvicoltura, ad esempio relativamente a determinate forme di occupazione, variano considerevolmente fra le varie regioni europee, sebbene vi siano temi comuni, quali la necessità di reti sociali solide, lo sviluppo di capacità e la vitalità delle popolazioni e delle comunità rurali. Tali temi possono essere riuniti nel concetto di «vitalità delle zone rurali», un bene pubblico che può essere gestito direttamente, ad esempio attraverso la politica di sviluppo rurale prevista dagli assi 3 e 4, o indirettamente mediante l'adozione di misure ambientali. Kaley Hart ha fornito alcuni esempi in merito in una seconda presentazione, nella quale ha fatto riferimento ad attività condotte nel Regno Unito e altrove. Al programma di gestione ambientale inglese (*Environmental Stewardship Scheme*) va il merito di aver creato 665 posti di lavoro a tempo pieno nel periodo compreso fra il 2005 e il 2009, essenzialmente per aver occupato direttamente lavoratori, appaltatori e consulenti. Gli altri benefici sociali delle misure agroambientali comprendono il rallentamento di fenomeni di migrazione, migliori opportunità nell'ambito del turismo, la possibilità di attrarre maggiori investimenti, un certo livello di stabilizzazione del reddito locale, la crescita della produzione di derrate alimentari di qualità e benefici al patrimonio culturale locale.

Demetris Psaltopoulos dell'Università di Patrasso ha portato esempi relativi a diverse forme di vitalità delle zone rurali, sostenute da misure di sviluppo rurale applicate in Francia, Svezia, Austria, Grecia e altri paesi. Gli aiuti concessi ad un'azienda lattiero-casearia locale nella cittadina francese di Gers sono stati volti nello specifico a migliorare la produzione di formaggio di alta qualità, promuovere le vendite ai consumatori locali, migliorare il reddito agricolo, facilitare il passaggio generazionale delle aziende agricole e accrescere le condizioni di benessere animale. Ma l'accento è stato posto anche sulla sostenibilità ambientale, con esempi relativi all'installazione di pannelli fotovoltaici e alla promozione di tecniche agricole senza lavorazione del terreno.

Gli esempi offerti hanno dimostrato che misure e programmi ben concepiti possono interessare beni pubblici di tipo sociale e ambientale e consentono di gestire eventuali compromessi fra questi due tipi di beni. L'esatta misurazione dei risultati può essere un compito arduo e ciò spiega l'attenzione posta alla creazione di posti di lavoro in molti dei casi presentati. A tal fine possono risultare assai utili i programmi integrati che associano varie misure di sviluppo rurale e rispondono alle necessità di soggetti interessati diversi. Questo tema

è stato affrontato da Francesco Mantino dell'INEA di Roma. La sua presentazione si è incentrata sull'individuazione delle necessità e sulla definizione di opportuni obiettivi SMART all'interno dei programmi di sviluppo rurale (PSR). Egli ha offerto inoltre alcuni suggerimenti su come incorporare maggiormente i beni pubblici nel processo di individuazione e di uso di obiettivi e indicatori, ha sottolineato l'importanza delle questioni legate alla *governance* e ha presentato alcuni esempi, presi in particolare dalla casistica italiana. Egli ritiene che l'impiego di un numero inferiore di indicatori potrebbe essere utile se si utilizzano quelli che sono maggiormente collegati alla fornitura di beni pubblici. La sessione pomeridiana ha confermato che il dibattito sulla definizione esatta del concetto di vitalità delle zone rurali è ancora in divenire e che occorre fare ancora di più in quest'ambito.

Beni pubblici e sicurezza degli approvvigionamenti alimentari

Il gruppo di lavoro tematico della RESR sui beni pubblici si era occupato in modo dettagliato del tema della sicurezza degli approvvigionamenti alimentari, giungendo alla conclusione che il principale bene pubblico in questo ambito consiste nel mantenere la capacità che il suolo, altre risorse e competenze hanno di produrre cibo in futuro, piuttosto che nell'accrescere la produzione di derrate alimentari dell'UE nel breve periodo. Nonostante questo punto abbia sollevato alcuni interrogativi, tale opinione è stata in genere accolta favorevolmente e sono state messe in evidenza le possibili sinergie fra la sicurezza degli approvvigionamenti alimentari e una corretta gestione ambientale. Allan Buckwell, in rappresentanza dell'Organizzazione dei proprietari agricoli europei, ha proseguito sottolineando i collegamenti esistenti fra agricoltura, beni pubblici ed economia delle zone rurali in senso lato ed evidenziando gli stretti legami esistenti a livello di aziende agricole e ad alcuni livelli superiori, compreso quello europeo. L'ulteriore analisi di tali collegamenti, nonché delle sinergie e dei compromessi raggiunti, ha senza dubbio rappresentato un aspetto molto importante. Giungere ad un'equa soluzione politica potrebbe essere difficile quando si ha a che fare con aziende agricole diverse per tipo, dimensioni e preferenze che forniscono combinazioni differenti di beni pubblici e privati. L'interrogativo è se la politica non debba, ad esempio, cercare di accelerare o ritardare il cambiamento strutturale.

Altre questioni nell'ambito del dibattito sui beni pubblici e lo sviluppo rurale

Alcuni partecipanti hanno proposto di sfruttare i meccanismi di mercato per dare un maggior contributo alla fornitura di beni pubblici, soprattutto nel caso in cui il prezzo dei prodotti agricoli traduca meglio l'impatto che essi hanno sui risultati sociali e ambientali. Tuttavia, il dibattito ha evidenziato dei limiti chiari da questo punto di vista: mentre il mercato è in grado di riflettere i cambiamenti nei valori e i prezzi possono

essere adeguati, le caratteristiche del processo di produzione e gli effetti sull'ambiente non compaiono fra gli elementi verificabili da un consumatore. Per beni e servizi pubblici si continua perciò ad intendere esattamente quei beni e quei servizi che, per la loro natura intrinseca, non possono essere forniti dal normale funzionamento del mercato. Gli interventi pubblici sono necessari per garantire la trasparenza e credibilità delle etichette di prodotto. Certamente, esiste a volte la possibilità di creare le condizioni per imitare le caratteristiche del mercato con l'obiettivo di fornire incentivi ai fornitori, come per lo scambio di quote di emissioni. Questo modo di fornire i beni può senz'altro essere efficace, ma anche in questo caso la definizione degli obiettivi e la verifica della conformità degli operatori ai limiti fissati nei relativi certificati restano una questione di pertinenza delle politiche pubbliche. Pertanto, una soluzione basata sul mercato non va confusa con la «creazione di veri mercati».

Un altro filone del dibattito ha riguardato la descrizione particolareggiata del concetto di beni pubblici. In che misura tali beni comprendono il ripristino e la riparazione dei danni, e non semplicemente la manutenzione di suoli, paesaggio e altre risorse? A tale riguardo, le scelte sociali sono fondamentali, poiché le basi giuridiche delle misure obbligatorie per gli amministratori dei terreni agricoli, note come «livello di riferimento», sono tutt'altro che uniformi in Europa. Se si è in presenza di obblighi di legge, difficilmente i PSR possono prevedere incentivi per conformarsi ai requisiti in questione.

Molti operatori hanno osservato che le misure che introducono incentivi devono risultare interessanti per gli agricoltori, i silvicoltori e gli altri fornitori di beni pubblici. Non è stato sempre così e, ad esempio, è stato facile stimare al ribasso i costi delle transazioni. In Svezia, di recente un numero crescente di agricoltori ha scelto di non rinnovare gli accordi agroambientali al momento della loro scadenza e in numerosi paesi è stata sottolineata l'importanza di instaurare un'ottima comunicazione con gli agricoltori. Un aspetto controverso, frequentemente emerso tra i responsabili politici nel corso della discussione, riguarda il divario esistente fra misure adeguate e mirate da un lato, sostenute da un'attenta attività di monitoraggio per accrescere al massimo l'efficienza nella fornitura dei beni pubblici, e l'intento di semplificare e abbassare i costi delle transazioni, con vantaggi tanto per gli agricoltori quanto per le pubbliche amministrazioni, dall'altro. La comunicazione della Commissione sul futuro della PAC dello scorso novembre ha sollevato la questione della possibilità di garantire beni pubblici ambientali fondamentali attraverso misure annuali e relativamente semplici nell'ambito del pilastro 1, che non beneficino dei vantaggi offerti dai programmi di sviluppo rurale. Sembra che vi sia un notevole consenso sul fatto che, indipendentemente dai risultati che le misure semplificate consentono di ottenere, occorre adottare un approccio più complesso e globale nell'ambito della programmazione. Ad esempio, occorrerebbero modalità diverse di gestione dei costi delle transazioni, promuovendo

misure collettive o a livello del singolo paesaggio che sostituiscano gli accordi conclusi dalle singole aziende agricole nell'ambito di determinati sistemi agroambientali.

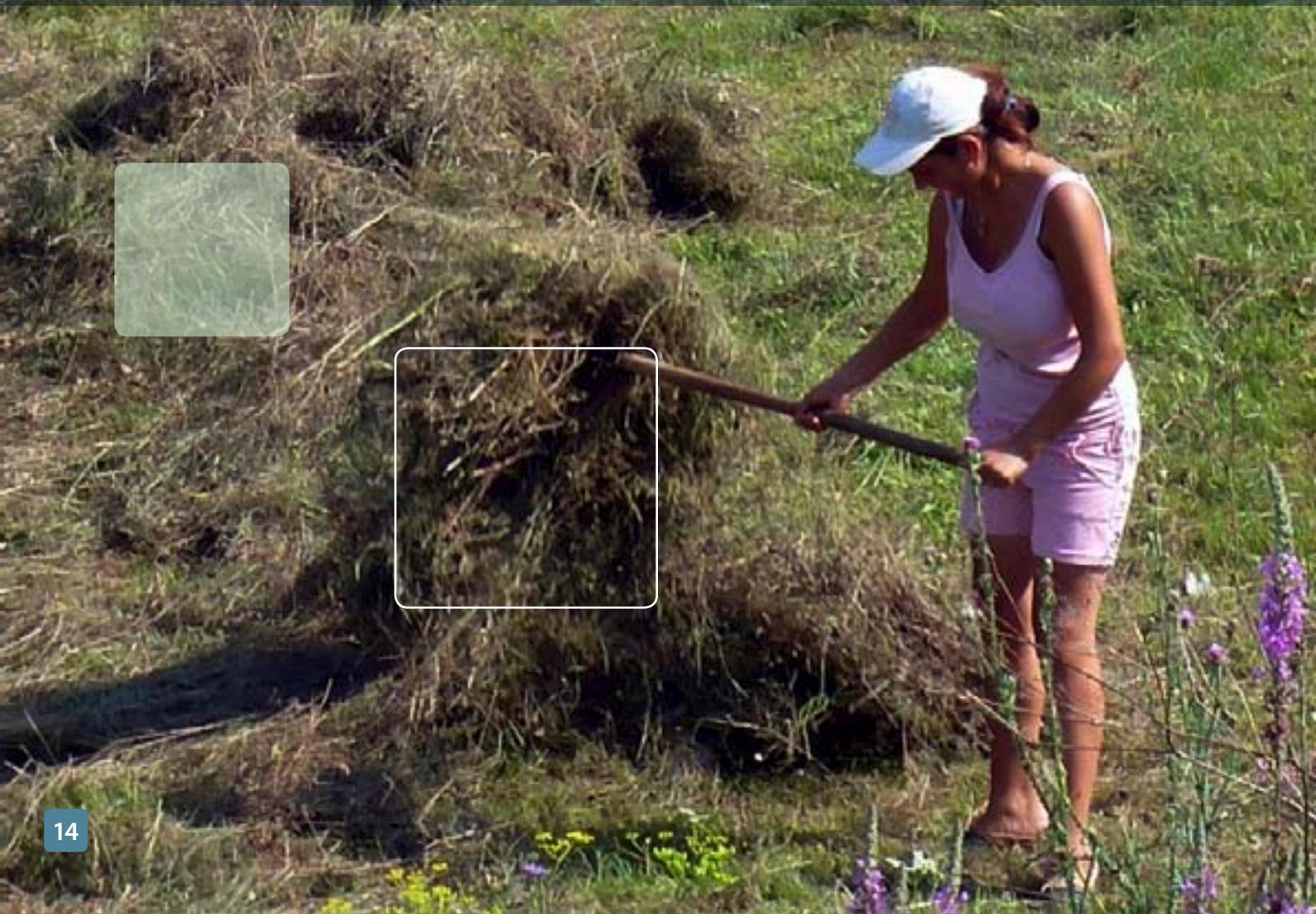
L'efficacia delle politiche è stato uno dei temi principali affrontati durante il dibattito, che ha visto la partecipazione di quattro soggetti interessati invitati nel pomeriggio (Ariel Brunner, Udo Hemmerling, Xavier Delmon e Stephen Trow). Si è discusso di come evitare i «pesi morti» (ovvero, corrispondere pagamenti a beneficiari a fronte di azioni che avrebbero intrapreso comunque); come operare un opportuno «accorpamento» degli interventi per evitare la possibile frammentazione derivante dall'attenzione prestata a singole misure; come individuare i risultati anziché i prodotti nel progettare l'attività di monitoraggio; come misurare i beni pubblici sociali con maggiore precisione; e infine del ruolo della condizionalità. È stata evidenziata la necessità di compiere ulteriori progressi nella definizione della dimensione culturale dei beni pubblici, che è difficile da misurare ma può costituire il tratto comune tra i beni pubblici ambientali e quelli sociali. L'intensificarsi del dibattito politico relativo al pagamento dei servizi ecosistemici impone maggiore chiarezza in merito al livello adeguato di pagamento da corrispondere ai fornitori. Sebbene sia importante che non si paghi di più dell'intero valore del servizio fornito, il pagamento dovrebbe basarsi sul costo marginale della fornitura dei beni pubblici, e non sul valore del servizio fornito. Tuttavia, è opportuno che non vengano versate cifre troppo basse a titolo di pagamento; i costi delle transazioni potrebbero essere più elevati di quanto previsto e dovrebbero essere presi in considerazione, come ha dimostrato l'esperienza tedesca.

Per saperne di più...

Una delle priorità della prossima politica di sviluppo rurale, e della PAC nel suo complesso, consisterà nell'individuare efficacemente i beni pubblici con il sostegno convinto degli agricoltori attraverso una politica di sviluppo rurale rinnovata. Il seminario è stato l'occasione per porre sul tavolo numerose questioni ed evidenziare il forte interesse nei confronti di questo argomento. Ulteriori dettagli e le presentazioni dei relatori sono disponibili alla pagina: http://enrd.ec.europa.eu/en-rd-library/media-gallery/en/news_006.cfm



La fornitura di beni pubblici ambientali attraverso l'agricoltura



L'agricoltura europea ha un ruolo essenziale nella fornitura di un'ampia serie di beni pubblici ambientali, richiesti dalla società, che vanno dalle aree culturali ad elevata valenza paesaggistica della Romania, dell'Austria e della Francia ai terrazzamenti dell'Italia e della Spagna, alla creazione delle condizioni necessarie alla protezione di habitat e specie importanti; allo stoccaggio del carbonio e al contributo offerto per mantenere acqua e suolo a un elevato livello qualitativo.

Per molti secoli le pratiche di gestione agricola hanno trasformato l'ambiente naturale europeo allo scopo di produrre materiali per ricavarne cibo, fibre tessili e materiale combustibile. Ciò ha avuto impatti positivi e impatti negativi sull'ambiente, a causa della vasta gamma di sistemi agricoli e pratiche di gestione agricola adottati, nonché delle dimensioni e delle diverse strutture delle aziende agricole. Questi fattori agiscono in concomitanza alle condizioni locali, quali il tipo di suolo, l'altitudine e il clima, e influenzano le condizioni ambientali del paesaggio agricolo in molti modi diversi.

Le forze di mercato e i cambiamenti tecnologici hanno causato uno sviluppo dell'agricoltura che ha provocato ingenti danni ambientali, in particolare nell'ambito di sistemi agricoli più produttivi in cui la produzione è entrata in concorrenza con la capacità dei sistemi stessi di fornire beni pubblici. Tale evoluzione ha provocato la perdita di habitat e specie selvatiche, il deterioramento delle risorse idriche in termini quantitativi e qualitativi, il degrado dei suoli e la perdita di numerosi paesaggi culturali tradizionali distintivi. D'altro canto, alcune pratiche agricole, in particolare la produzione estensiva di bestiame, le colture permanenti e i sistemi misti nelle zone meno produttive, ad esempio nelle

zone montane e nelle pianure con suoli meno fertili, hanno continuato a fornire un'ampia gamma di beni pubblici.

Tuttavia, per conseguire gli ambiziosi obiettivi europei in materia di cambiamenti climatici e biodiversità è necessario riequilibrare l'uso delle risorse dalla produzione di prodotti agricoli a favore della fornitura di beni pubblici. Sono necessari ulteriori sforzi per migliorare lo stato di gran parte delle specie e degli habitat e far fronte al problema della scarsità d'acqua e di una corretta gestione del suolo. Alla luce delle conseguenze negative della marginalizzazione o dell'abbandono dei terreni, sono necessarie iniziative anche per garantire la gestione del territorio in zone a rischio.

Si registra una variazione significativa nel grado di fornitura dei beni pubblici ambientali da parte di sistemi agricoli differenti. Fra questi, la produzione estensiva di bestiame, le colture permanenti miste e meno intensive forniscono la maggior varietà di detti beni. Tuttavia, alla luce delle sfide poste dalla domanda alimentare nei prossimi decenni vi è l'evidente necessità di intensificare le attività a favore dell'ambiente riconciliando la necessità di una maggiore produttività con la domanda di beni pubblici. I sistemi agricoli caratterizzati da un uso poco intensivo del terreno non soddisfano

necessariamente tale requisito, sebbene in futuro sarà necessario preservare almeno in parte la vegetazione seminaturale e le caratteristiche paesaggistiche, nonché la diversità nell'uso dei suoli.

I seminativi, i sistemi di produzione di bestiame e i sistemi agricoli permanenti più produttivi possono fornire beni pubblici ambientali. A tal fine, occorre tuttavia fare ricorso alle nuove tecnologie per migliorare la gestione del suolo e delle risorse idriche e ridurre le emissioni di gas a effetto serra ed è altresì necessario introdurre pratiche agricole favorevoli alla biodiversità in paesaggi caratterizzati da un'agricoltura più intensiva.

Pratiche di gestione agricola in grado di fornire beni pubblici ambientali

I beni pubblici sono forniti da un'ampia gamma di pratiche agricole, attuate sia in agricoltura che nell'allevamento. Alcune sono comuni all'intera Europa, mentre altre sono riscontrabili solo in regioni specifiche. La gamma di pratiche agricole vantaggiose cambia con il tempo, mentre appaiono nuove tecnologie che offrono maggiori opportunità di aumentare il valore ambientale di pratiche specifiche, ad esempio migliorando l'efficienza energetica.



Vi sono due tipi di pratiche agricole in genere adeguate alla fornitura di beni pubblici. Si tratta segnatamente di pratiche che prevedono un basso livello di lavorazione, l'uso sostenibile delle risorse idriche e la riduzione dei livelli di pesticidi e fertilizzanti, il mantenimento del coefficiente di densità al livello dell'effettiva capacità del terreno e la conservazione delle caratteristiche paesaggistiche e di altri habitat seminaturali. Molte di queste pratiche di gestione corrispondono alle pratiche utilizzate nei sistemi di agricoltura estensiva più tradizionali, quali il mantenimento dell'uso estensivo dei pascoli e delle pratiche legate alla pastorizia e alla transumanza e l'uso di specie di bestiame o varietà colturali tradizionali. Tuttavia, alcune di queste pratiche possono essere anche compatibili con sistemi agricoli più produttivi, che associno ad esempio la messa a riposo dei terreni con la rotazione delle colture, l'impiego di effluenti di allevamento compatibili con l'ambiente e l'applicazione di tecnologie tese a migliorare l'uso efficiente delle risorse, quali l'irrigazione a goccia.

In secondo luogo, esistono pratiche di gestione progettate per far fronte a uno specifico problema ambientale, ad esempio la creazione di zone tampone di vegetazione naturale attorno ai campi arati che consente di lasciare delle aree di terreni agricoli non seminate a favore delle specie di uccelli nidificanti o di lasciare le zone di vegetazione seminaturale non coltivate per creare un habitat favorevole alla crescita di una vasta serie di specie di flora e fauna selvatica.

Molte di queste pratiche di gestione sono in grado di fornire numerosi beni pubblici ambientali contemporaneamente. Alcuni vengono impiegati nell'ambito di un'ampia gamma di sistemi agricoli su una vasta area di terreni coltivati, mentre altri sono correlati a una serie limitata di sistemi agricoli. I beni pubblici più comunemente forniti comprendono la biodiversità delle zone agricole, la qualità dell'acqua, la funzionalità del suolo e i paesaggi agricoli, ad esempio:

- il mantenimento dei confini dei campi, quali siepi, terrazzamenti o muri a secco che costituiscono importanti habitat

per la flora e la fauna selvatiche, aiutano a prevenire l'erosione del suolo, contribuiscono al controllo di eventi quali frane o inondazioni, costituendo al contempo un'importante componente del paesaggio agricolo;

- il ricorso alla rotazione delle colture, che comprende l'integrazione di zone con terreni a maggese nelle aree sottoposte a rotazione, fornisce importanti habitat alla flora e alla fauna selvatiche, quali specie di avifauna, insetti e mammiferi di piccole dimensioni ed è correlata a livelli più bassi di sostanze chimiche introdotte, consentendo in questo modo



© T. HUDSON



© T. HUDSON

di ridurre il potenziale di inquinamento idrico;

- i pascoli estensivi sono associati a livelli maggiori di biodiversità, ad esempio grazie alla presenza di fiori selvatici, uccelli e farfalle, e costituiscono una componente importante dei paesaggi agricoli. L'elevata qualità di acqua e suolo è garantita inoltre dalla bassa densità dei capi e da livelli di sostanze chimiche impiegate nei terreni assenti o molto bassi. Inoltre, i pascoli permanenti svolgono un ruolo fondamentale per quanto attiene allo stoccaggio del carbonio.

Incentivare la fornitura di beni pubblici ambientali

I beni pubblici non possono essere resi disponibili utilizzando i normali meccanismi di mercato, pertanto è necessario l'intervento pubblico per incoraggiarne la fornitura. L'intervento pubblico può manifestarsi in diverse forme, che comprendono la regolamentazione, la consulenza e la formazione. A volte sono tuttavia

necessari anche interventi finanziari per effettuare pagamenti agli agricoltori affinché questi pongano in essere pratiche di gestione agricole che non sarebbero state altrimenti ritenute economicamente attraenti.

La politica agricola comune contempla numerose misure di sviluppo rurale applicabili per incentivare questo tipo di pratiche agricole al fine di garantire la fornitura dei beni pubblici ambientali richiesti dalla società. Le misure agroambientali costituiscono gli interventi più importanti per il raggiungimento di tale obiettivo. Tali misure invitano gli Stati membri ad introdurre sistemi di incentivazione su base volontaria che incoraggino gli agricoltori a intraprendere pratiche di gestione rispettose dell'ambiente e rappresentano le misure più significative per la fornitura di beni pubblici ambientali nel paesaggio agricolo, in termini tanto di superficie interessata quanto di livello di fondi disponibili.

Le attività di progettazione, applicazione e realizzazione dei regimi agroambientali

variano fra i diversi Stati membri, riflettendo in questo modo le diverse necessità e priorità ambientali e dunque le pratiche di gestione da incentivare. Questa libertà di scelta è essenziale, in quanto il conseguimento degli obiettivi ambientali previsti dipende dalla corrispondenza tra gli incentivi offerti agli agricoltori e una grande quantità di diversi fattori locali, che possono variare enormemente anche all'interno della stessa regione. Nel corso degli anni le priorità ambientali a cui i regimi agroambientali hanno cercato di fornire una risposta hanno riguardato aspetti legati alla biodiversità e al paesaggio, fino alla promozione di pratiche di gestione volte a migliorare la qualità dell'acqua e la funzionalità del suolo, promuovere l'uso sostenibile delle risorse idriche e contribuire alla riduzione dei gas a effetto serra, mantenere e migliorare il potenziale di stoccaggio di carbonio dei suoli, nonché migliorare la capacità degli habitat di resistere ai cambiamenti climatici.

Inoltre, i pagamenti effettuati per compensare gli svantaggi naturali





e nell'ambito di Natura 2000 danno un contributo indiretto alla fornitura di beni pubblici ambientali e alla vitalità delle zone rurali. Le misure adottate per contrastare gli svantaggi naturali sono un sostegno per gli agricoltori delle zone che presentano condizioni naturali svantaggiate, ad esempio zone montane o distanti, e contribuiscono alla redditività dell'attività agricola e alla vitalità delle zone rurali. Anche le misure nell'ambito di Natura 2000 prevedono forme di sostegno agli agricoltori sotto forma di una compensazione degli svantaggi specifici di ogni singola area, causati dalle prescrizioni applicabili ai siti protetti designati zone Natura 2000 ai sensi della normativa

dell'Unione per l'importanza che rivestono per determinati habitat o specie. La principale pratica di gestione per la quale è previsto il sostegno offerto da tale misura è la continuazione delle pratiche estensive di pascolo al fine di garantire il mantenimento di pascoli permanenti, che costituiscono l'habitat di una vasta quantità di specie.

Per quanto concerne l'introduzione di nuove tecnologie, quali le tecniche di irrigazione a goccia o l'agricoltura di precisione, nonché i miglioramenti allo stoccaggio degli effluenti di allevamento o alla gestione del bestiame, è possibile ricorrere alla misura di modernizzazione

delle aziende agricole per fornire aiuti agli agricoltori a sostegno degli investimenti necessari per i nuovi macchinari, le attrezzature, le strutture di stoccaggio e l'alloggio del bestiame.

In conclusione, l'agricoltura europea offre alla società una vasta gamma di beni pubblici, che sono però messi a disposizione in quantità insufficiente, poiché non possono essere acquistati e venduti attraverso i normali meccanismi di mercato. Tuttavia, la politica di sviluppo rurale dell'UE ha il potenziale di indurre un reale cambiamento positivo in quest'ambito grazie al sostegno che offre alla fornitura di beni pubblici ambientali.





Ricchi pascoli nelle dehesas di querce spagnole

Le *dehesas* di querce spagnole sono zone boschive aperte simili alla savana che costituiscono aree di pascolo tradizionali per suini neri, ovini e bovini. Le loro praterie sono da annoverare fra i pascoli più ricchi di specie in Europa. Le *dehesas* sono ricche di querce da sughero (*Quercus suber*) e lecci (*Quercus ilex*) e costituiscono l'habitat per una vasta serie di specie di flora e fauna selvatiche, comprese le aquile imperiali, la lince iberica e numerose specie di rettili e anfibi, oltre a mammiferi più comuni come lontre, cinghiali e cervidi. Rappresentano altresì un importante paesaggio culturale. I livelli di sostanze impiegate sono estremamente bassi e il paesaggio aperto contribuisce ad evitare il

pericolo di diffusione di incendi. I suini allevati nelle *dehesas* sono tradizionalmente impiegati per la produzione di prosciutto stagionato (*jamon ibérico*). I suini si nutrono dell'erba dei pascoli e delle ghiande che ogni autunno cadono dalle querce, conferendo al prosciutto il suo tipico gusto di noce.



© GUY BEAUFOY EFNCP



© BIRDLIFE INTERNATIONAL

Starne nella regione di Sussex Downs in Inghilterra (UK)

La starna (*Perdix perdix*) è stata in passato una specie di volatile da fattoria inglese, comune nei paesaggi agricoli aperti. Tuttavia, la riduzione delle aree di nidificazione e della disponibilità di cibo, associate al fatto che la specie fosse particolarmente popolare per la caccia sportiva nelle aziende agricole produttive moderne ne hanno causato il declino. I risultati positivi conseguiti nell'allevamento di starne in un terreno agricolo intensivo presso Arundel, nell'Inghilterra sudorientale, evidenziano tuttavia che questo declino può essere invertito grazie all'introduzione di alcune semplici pratiche di gestione all'interno del sistema di produzione agricola.

Ad esempio, l'introduzione di alcuni elementi strutturali, quali terrapieni contro i coleotteri, siepi e strisce di conservazione, nelle aree destinate alle coltivazioni ha portato a significativi risultati dal punto di vista del numero dei volatili. I valori relativi alle densità autunnali delle starne sono aumentati da 1,2 a 64 volatili ogni 100 ettari in soli cinque anni. La creazione di strisce di conservazione caratterizzate da bassi livelli di sostanze impiegate è un fattore fondamentale per il conseguimento di buoni risultati. Tali strisce offrono infatti l'habitat per gli insetti di cui si nutrono i pulcini delle starne nei mesi estivi. I regimi agroambientali prevedono pagamenti per la copertura dei costi relativi a questo tipo di gestione.



The background of the page is a photograph of a traditional Dutch windmill with four wooden sails, situated in a rural landscape. The windmill is the central focus, with a body of water in the foreground and a line of trees and buildings in the background under a clear blue sky.

L'importanza dei
sistemi agricoli ad alto
valore naturale
per la fornitura
di beni pubblici

I sistemi di conduzione agricola ad alto valore naturale (AVN) sono particolarmente importanti ai fini della biodiversità. Essi sono emersi dall'interazione tra condizioni naturali specifiche nelle varie zone, dallo sviluppo storico dei terreni coltivati, e da pratiche agricole per il mantenimento di alti valori naturali. Ecco perché i sistemi agricoli AVN sono particolarmente importanti per la fornitura di beni pubblici ambientali.

I sistemi di produzione agricola in Europa variano da quelli intensivi sui terreni più fertili, a quelli più tradizionali a bassa intensità, usati di solito per terreni più poveri. Considerate le conseguenze spesso negative dei sistemi altamente produttivi a livello di fauna, fertilità e struttura del suolo, strutture e regimi idrici meno resistenti ad alluvioni e incendi, è necessario prestare particolare attenzione al costo dei rimedi che supera di gran lunga quello delle misure atte a tutelare caratteristiche agricole particolarmente favorevoli dal punto di vista ambientale.

Agricoltura sostenibile

In generale, la PAC mira a promuovere sistemi di agricoltura sostenibile che possono essere sia intensivi sia estensivi, mirando a raggiungere un equilibrio tra risultati economici, sociali, e ambientali. L'agricoltura sostenibile produce alimenti sani per i consumatori, nel rispetto dell'ambiente, dei lavoratori e degli animali, cura le bellezze paesaggistiche e tutela preziosi ecosistemi e biodiversità a vantaggio delle comunità urbane e rurali. Si può dire, insomma, che questi sistemi conservano il «capitale naturale» in modo da realizzare un «utile» continuo

in termini di beni pubblici. Inoltre sono naturalmente resilienti, poiché hanno la capacità di produrre beni pubblici in condizioni mutevoli, per esempio nonostante i cambiamenti climatici (1). Tuttavia i costi per il mantenimento di tali caratteristiche sono coperti solo parzialmente dal ritorno a livello di mercato. Sono quindi necessarie misure politiche per incentivare l'ottenimento di risultati che altrimenti renderebbero impraticabile economicamente l'azienda agricola. L'agricoltura sostenibile rappresenta sistemi agricoli economicamente efficienti nel produrre beni di consumo e allo stesso tempo nel fornire beni pubblici di valore per la società.

Sistemi agricoli (AVN)

L'agricoltura AVN corrisponde ad aspettative di sostenibilità per quanto riguarda i risultati ambientali. Tuttavia, gran parte dei sistemi AVN sono meno efficaci per quanto riguarda il conseguimento di risultati economici soddisfacenti. Essi sono caratterizzati da una combinazione di uso del terreno a bassa intensità (uso limitato o trascurabile di pesticidi e fertilizzanti artificiali), presenza di vegetazione seminaturale (per esempio, prati

da falciare, pascoli e orti che non sono abbondantemente fertilizzati o regolarmente riseminati), e presenza di un mosaico di paesaggi. La struttura a mosaico e le caratteristiche collegate rendono i paesaggi (AVN) naturalmente resilienti, a differenza delle colture più intensive e delle monoculture. Queste aree sostengono un'elevata diversità di specie e di habitat, che spesso comprende specie di importanza europea.

I terreni coltivati AVN non sono importanti solo per la biodiversità che sostengono: la presenza di un'elevata biodiversità in queste zone fornisce tutta una serie di altri beni pubblici su cui fanno affidamento le popolazioni urbane e rurali in Europa. Si tratta di una prova dei collegamenti tra pratiche agricole, paesaggio e beni pubblici. In Europa sta crescendo la consapevolezza di come la conservazione della biodiversità e la fornitura dei relativi beni pubblici dipenda dalla continuazione di queste pratiche sostenibili in vaste zone di campagna.

L'evoluzione del concetto di terreno agricolo AVN in Europa negli ultimi anni ha portato allo sviluppo di specifici indicatori, importanti per misurare le tendenze

(1) TEEB (2010) *The Economics of Ecosystems and Biodiversity: Mainstreaming the Economics of Nature: A synthesis of the approach, conclusions and recommendations of TEEB*. [L'economia degli ecosistemi e della biodiversità, Integrare l'economia della natura: sintesi dell'approccio, delle conclusioni e delle raccomandazioni del TEEB]. Autori: Sukhdev, P.; Wittmer, H.; Schröter-Schlaack, C.; Nesshöver, C.; Bishop, J.; ten Brink, P.; Gundimeda, H.; Kumar, P.; Simmons, B.



© KOEN DE RIJCK

a livello socioeconomico, oltre che di biodiversità ⁽²⁾. Questi evidenziano un declino e la necessità di un rapido sostegno specifico per le pratiche agricole sostenibili, in particolare di quelle AVN. Ciò è indispensabile per evitare la perdita a livello di «capitale naturale» e di fornitura di beni pubblici.

Che tipo di beni pubblici forniscono i sistemi agricoli AVN?

I sistemi agricoli AVN sono strettamente correlati a tutta una serie di beni pubblici, tra cui i meglio definiti sono quelli a livello ambientale. In aggiunta vi sono beni pubblici sociali, meno facili da definire ma ugualmente importanti.

Tra i beni pubblici ambientali si annoverano

- **Biodiversità:** l'utilizzo meno intensivo di macchinari, fertilizzanti, pesticidi e bestiame aumenta la possibilità per gli animali di sopravvivere su terreni coltivati e pascoli. I margini dei campi e gli appezzamenti non coltivati collegati all'agricoltura AVN forniscono validi rifugi per gli animali selvatici. I terreni agricoli AVN garantiscono cibo, riparo e possibilità di riprodursi per volatili, mammiferi e insetti, oltre alle condizioni per la crescita di flora indigena e altre piante.

Non c'è da sorprendersi che nei terreni agricoli AVN la biodiversità sia maggiore rispetto a quelli coltivati in maniera

intensiva. Ciò che invece potrebbe stupire è come, questi terreni, per via del loro mosaico di caratteristiche, solitamente sostengano una maggiore quantità di specie e diversità di habitat rispetto alle zone selvatiche. Queste ultime spesso hanno raggiunto l'apice dello stato di vegetazione, mentre il complesso mosaico dei terreni agricoli AVN di solito risulta più favorevole alla biodiversità, portando anche diversità genetica tra le specie locali di animali da allevamento e varietà di colture, molte estremamente adatte ai suoli, alla vegetazione e al clima della rispettiva regione, oltre che importanti per la sicurezza alimentare nel lungo periodo.

- **Cambiamento climatico: stoccaggio del carbonio, riduzione delle emissioni di gas a effetto serra (GES):** i terreni

(2) IEEP, 2007. Indicatori di valutazione AVN, rapporto finale per la DG Agricoltura. Bando di gara 2006-G4-04. Autori: Tamsin Cooper (IEEP), Kathryn Arblaster (IEEP), David Baldock (IEEP), Martin Farmer (IEEP), Guy Beaufoy (EFNCP), Gwyn Jones (EFNCP), Xavier Poux (EFNCP), Davy McCracken (EFNCP), Eric Bignal (EFNCP), Berien Elbersen (Alterra), Dirk Wascher (Alterra), Per Angelstam (Università svedese per le scienze agricole), Jean-Michel Roberge (Università svedese per le scienze agricole), Philippe Pointereau (Solagro), Jan Seffer (Daphne), Dobromil Galvanek (Daphne).

I terreni agricoli AVN hanno le seguenti caratteristiche:

Tipo 1: ampie zone con vegetazione seminaturale gestita per il pascolo estensivo del bestiame: terreno prativo, sottobosco o superficie boschiva, oppure una combinazione di questi.

Tipo 2: vegetazione seminaturale a mosaico con seminativi o colture permanenti a bassa intensità, da cui risulta un mix di habitat usati da tutta una serie di specie selvatiche.

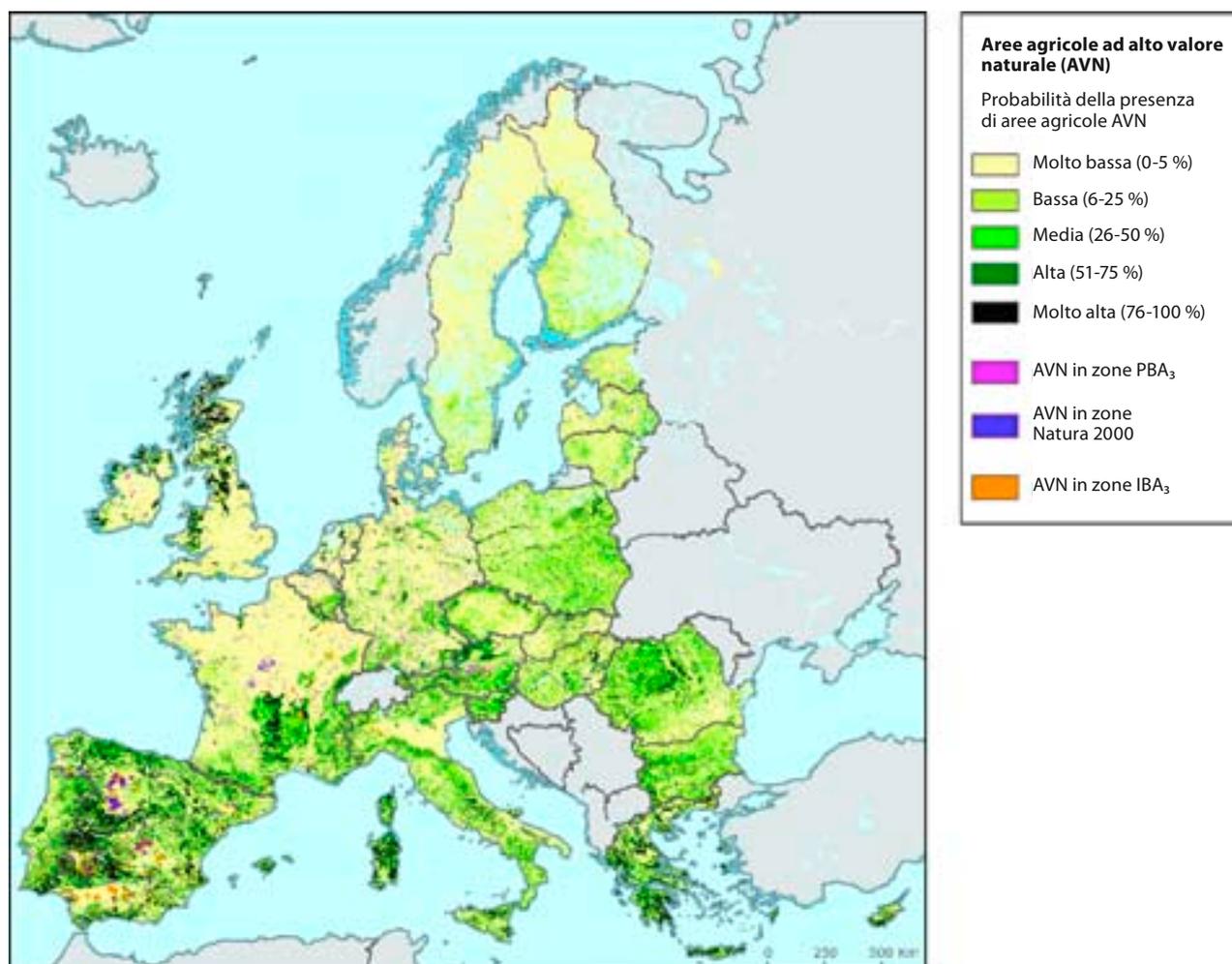
Tipo 3: terreno spesso arabile a gestione più intensiva, senza indicazioni di elevato valore naturale, ma che tuttavia dà sostegno a specie importanti, in particolare di volatili che hanno

bisogno del terreno per la nidificazione o per il cibo, come la grande otarda (*Otis tarda*) a rischio di estinzione.

I terreni agricoli AVN a bassa intensità dei tipi 1 e 2 coprono ancora ampie aree delle regioni europee più marginali. L'Agenzia europea dell'ambiente e il Centro comune di ricerca della Commissione europea stimano che nell'UE oltre il 30 % del terreno agricolo sia costituito da zone agricole ad alto valore naturale (AVN), che in alcuni paesi supera il 50 % (3).

(3) Andersen, E., Baldock, D., Bennett, H., Beaufoy, G., Bignal, E., Brouwer, F., Elbersen, B., Eiden, G., Godeschalk, F., Jones, G., McCracken, D.I., Nieuwenhuizen, W., van Eupen, M., Hennekens, S. e Zervas, G., *Sviluppo di un indicatore per l'alto valore naturale per le aree agricole. Rapporto per l'Agenzia europea dell'ambiente*, Copenaghen, 2003. http://www.ieep.eu/assets/646/Developing_HNV_indicator.pdf

Figura 2 — Probabilità della presenza di agricoltura ad alto valore naturale (AVN) nell'UE-27



Fonte: Paracchini, M.L., Petersen, J-E., Hoogeveen, Y., Bamps, C., Burfield, I. e van Swaay, C., *Terreni agricoli ad alto valore naturale in Europa. Stima dei modelli di distribuzione sulla base della copertura del suolo e dei dati relativi alla biodiversità*, Centro comune di ricerca della Commissione europea, 2008.

<http://www.eea.europa.eu/data-and-maps/figures/high-nature-value-farmland-in-europe>



© TIBI HARTEL

erbosi permanenti AVN immagazzinano quantità significative di carbonio sopra e sotto il suolo, di cui circa la metà è immagazzinata da quelli gestiti in maniera intensiva. Inoltre essi immagazzinano quantità simili di carbonio sotto il suolo, come fanno i terreni boschivi. L'aratura di questi terreni, specialmente dei pascoli estensivi, e la conversione a colture in pieno campo rilascia enormi quantità di carbonio.

Oltre ad aiutare a immagazzinare più carbonio, i sistemi agricoli sostenibili promuovono la stabilità climatica riducendo le emissioni di gas serra, causa del riscaldamento globale, soprattutto grazie all'uso ridotto di fertilizzanti artificiali e combustibili fossili.

• **Regolazione di malattie e parassiti, impollinazione:** la salute delle comunità di insetti impollinatori e predatori naturali dei parassiti e delle malattie in agricoltura è essenziale per avere buone rese ed elevata produttività. Tutto

questo richiede habitat strutturalmente vari e seminaturali, come quelli dei terreni agricoli AVN di tipo 1 e 2.

- **Funzionalità del suolo:** il suolo è la risorsa fondante per tutta la produzione alimentare, ma l'agricoltura intensiva può danneggiarne la struttura. Una buona funzionalità mantenuta attraverso un limitato uso di pesticidi, bassi carichi medi (riducendo i danni provocati dalla raccolta illecita), e nei seminativi riducendo la lavorazione e rotazione delle colture, garantisce una buona struttura e sufficiente materia organica, oltre che resistenza all'erosione.
- **Qualità e sicurezza dell'acqua, prevenzione delle alluvioni:** i terreni AVN regolano la qualità e quantità di acqua fornita. L'uso dell'acqua per l'irrigazione nell'agricoltura intensiva non è sostenibile e sta riducendo i livelli delle falde. Un'altra grave preoccupazione in Europa è l'aumento di alluvioni catastrofiche nei bassopiani, quasi sempre associato al

«miglioramento» del drenaggio a monte, che impedisce la graduale ritenzione e lo scarico di livelli idrici elevati come fanno invece i terreni AVN.

- **Resistenza agli incendi:** negli Stati membri centrali e meridionali, la vegetazione da pascolo può servire da barriera contro gli incendi, riducendone il rischio in colture permanenti come gli uliveti. Incendi devastanti sono sempre più frequenti in Europa meridionale, in parte a causa dell'interruzione della tradizione del pascolo nelle foreste.

Oltre ai beni pubblici ambientali, ci sono importanti **beni pubblici sociali:**

- **vitalità delle zone rurali:** i sistemi agricoli AVN hanno anche importanti obiettivi sociali, soprattutto in zone rurali marginali. Questi sistemi agricoli richiedono più manodopera e generalmente offrono maggiori possibilità di occupazione e più diversificate. Dei terreni agricoli AVN gestiti tradizionalmente, soprattutto nei nuovi Stati membri,

si occupano piccole comunità rurali che hanno difficoltà a mantenere la massa critica necessaria alla vitalità socio-economica, spesso associata a stabilità sociale e tutela delle tradizioni culturali. Queste comunità possono fungere da rete di sicurezza sociale in periodi di disoccupazione, specialmente nei nuovi Stati membri (4). Tuttavia, in molte zone AVN, specialmente in quelle più isolate, ci sono problemi di spopolamento e abbandono della terra.

L'importanza del mantenimento di sistemi agricoli sostenibili si spiega pensando ai molteplici beni pubblici che essi producono, contribuendo così agli obiettivi politici dell'UE per quanto riguarda l'arresto della perdita di biodiversità. Il loro valore preciso è difficile da stimare, ma i costi economici, sociali e ambientali derivanti dalla loro perdita sono spesso molto superiori a quelli per il loro mantenimento.

L'importanza dell'agricoltura AVN

L'agricoltura AVN è una caratteristica dominante in certe zone isolate o meno produttive dove garantisce il mantenimento del «capitale naturale» richiesto per la fornitura continuativa di una serie di beni pubblici. Tuttavia, data la limitata presenza geografica oltre che la debolezza economica di questi sistemi, è necessario migliorare il suo rendimento economico, preservandone le caratteristiche ambientali. Inoltre è necessario riflettere su come le pratiche agricole associate all'AVN possano essere introdotte in sistemi più intensivi. È chiaro che, per garantire la fornitura dei beni pubblici necessari alla società, questi non possono essere limitati a certe «aree AVN». Le pratiche di agricoltura sostenibile devono essere riconosciute e sostenute in ogni parte d'Europa.

Si prevede che la prossima fase della PAC attribuirà un'importanza ancora maggiore al sostegno per le pratiche agricole sostenibili; è importante riconoscere e premiare il contributo dell'agricoltura a livello di beni pubblici, concentrandosi sui sistemi AVN, poiché sono particolarmente produttivi in questo senso e altrettanto sensibili alla concorrenza da parte di sistemi meno sostenibili che forniscono meno beni pubblici.

Se la nuova PAC sosterrà con decisione le pratiche agricole sostenibili e arresterà il declino dei sistemi agricoli AVN, si riuscirà a promuovere la sicurezza alimentare nel lungo periodo in Europa e un ambiente sano, rispondendo anche all'attuale interesse mostrato dai cittadini europei su come utilizzare la PAC a vantaggio della società nel suo complesso.



© T. HUDSON

(4) Cfr. ad esempio Cooper, T., Hart, K. and Baldock, D., *La fornitura di beni pubblici attraverso l'agricoltura nell'Unione europea*, Rapporto preparato per la DG Agricoltura e sviluppo rurale, 2009, pag. 25. Appalto n. 30-CE-0233091/00-28, Istituto per una politica europea dell'ambiente, Londra.



Prevenzione degli incendi con pascoli estensivi nella regione di Castiglia e León, Spagna

Di tutti i 26 milioni di ettari di *monte* (solitamente tradotto con «foresta») in Spagna, più del 50 % è costituito da terreno erboso (prati naturali, pascolo estensivo o magro e in bosco), mentre un altro 24 % è sottobosco o terreno boschivo usato regolarmente per il pascolo. Quindi sul 74 %, cioè 19,4 milioni di ettari di terreno classificato come foresta in Spagna, uno degli usi principali è il pascolo.

Tradizionalmente, il *monte* forniva il 50 % del pascolo in Spagna. Tuttavia, la cifra ora è scesa al 10 % a causa dell'abbandono dei sistemi tradizionali, e questo ha portato a un drastico aumento degli incendi boschivi. I pascoli riducevano l'accumulo di materiale legnoso morto, tenendo aperte le foreste, riducendo così l'incidenza e la diffusione degli incendi, che nel paese sono decuplicati tra gli anni sessanta e novanta (la media di incendi/anno nel decennio 1961-1970 era 1 920, mentre nel periodo

1991-2000 è salita a 19 272), con un costo annuo totale in media di 0,8 milioni di EUR/anno negli anni sessanta, salito a 325 milioni di EUR/anno negli anni settanta ⁽⁵⁾.

Il Plan 42 è la strategia per la prevenzione degli incendi nella regione di Castiglia e León, elaborata dal ministero regionale dell'Ambiente nel 2002 che copre i 42 comuni con la maggiore incidenza di incendi. Una delle linee di azione è il lavoro con gli allevatori di bestiame allo scopo di conservare la funzione cruciale del pascolo estensivo nelle foreste, modificando l'approccio dei praticoltori che tradizionalmente usavano il fuoco per la rigenerazione dei pascoli. Il progetto è importante perché i funzionari possono fornire un incentivo finanziario attraverso il programma di sviluppo rurale (PSR) per pulire il sottobosco, usare sottobosco e boscaglia come pascolo nelle zone del *monte*. Grazie al Plan 42, gli incendi nella regione sono diminuiti del 70 % dal 2002.

(5) Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, rapporto sugli incendi boschivi in Spagna, 2008.





Biodiversità e risorse idriche protette da terreni agricoli a mosaico in Transilvania, Romania

La zona di Tarnava Mare nella Transilvania centrale, in Romania, è una delle pianure agricole meglio conservate; si tratta di un tipico terreno AVN tipo 2, ma continuo su scala paesaggistica e ancora ecologicamente funzionale come probabilmente era centinaia di anni fa. Si tratta di un chiaro esempio della molteplicità di beni pubblici che i terreni agricoli AVN possono fornire.

Biodiversità: una sottile composizione di seminativi e prati da taglio, collegata a piccole proprietà terriere, combinata con pascolo e sottobosco, crea una complessa rete di habitat, ecotoni e rifugi per piante, vertebrati e invertebrati. Questo paesaggio è un paradiso per le specie minacciate in Europa, compresi lupi, orsi e importanti specie di volatili e farfalle, oltre ad avere un potenziale per il ripopolamento futuro di queste specie a rischio in Europa. È anche un serbatoio di agro-biodiversità, specialmente varietà ortofrutticole locali, importanti ai fini della futura sicurezza alimentare.

Controllo biologico e impollinazione: questo paesaggio è un rifugio per le specie che si occupano del controllo biologico limitando malattie e parassiti che possono essere controllati solo in sistemi più intensivi usando pesticidi potenzialmente dannosi.

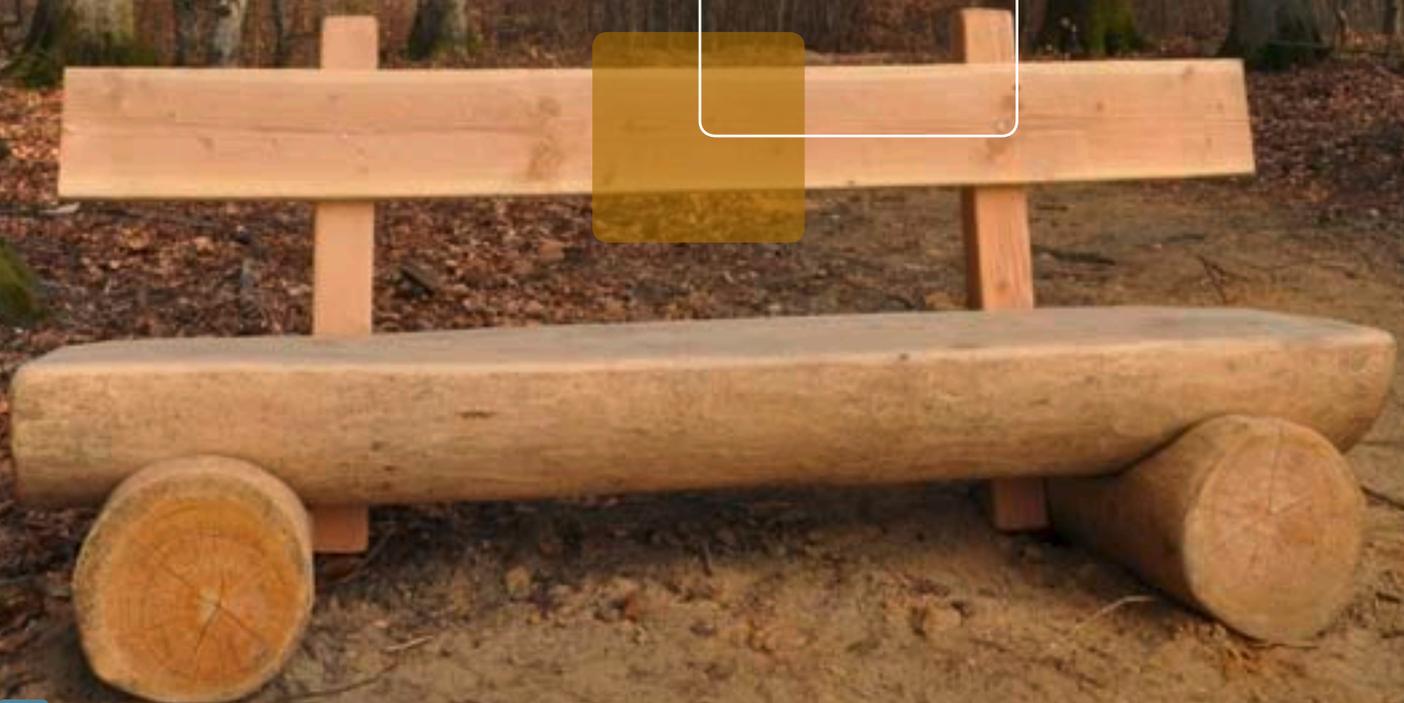
Nella zona vi sono anche consistenti popolazioni di api e altri insetti

impollinatori, scomparse in molte parti d'Europa. Ogni villaggio della zona di Tarnava Mare ha centinaia di alveari, parte della tradizione agricola continuativa nella zona. Il valore dei beni pubblici in agricoltura legati all'impollinazione da parte delle api supera di gran lunga il valore commerciale dei prodotti direttamente legati all'apicoltura.

Conservazione idrica e prevenzione delle alluvioni: il mosaico di paesaggi di questa zona, con corsi d'acqua tortuosi, prati allagati stagionalmente e sponde alberate assorbe molta della pioggia in eccesso, che è poi rilasciata lentamente. In questo modo si riduce l'allagamento stagionale, evitando danni a paesi e città a valle, prevenendo inoltre l'erosione del suolo e garantendo la qualità dell'acqua. La capacità dei paesaggi AVN a mosaico di immagazzinare e rilasciare lentamente l'acqua, allevia quindi gli effetti della siccità e del cambiamento climatico.



Il ruolo della silvicoltura nella produzione di beni pubblici



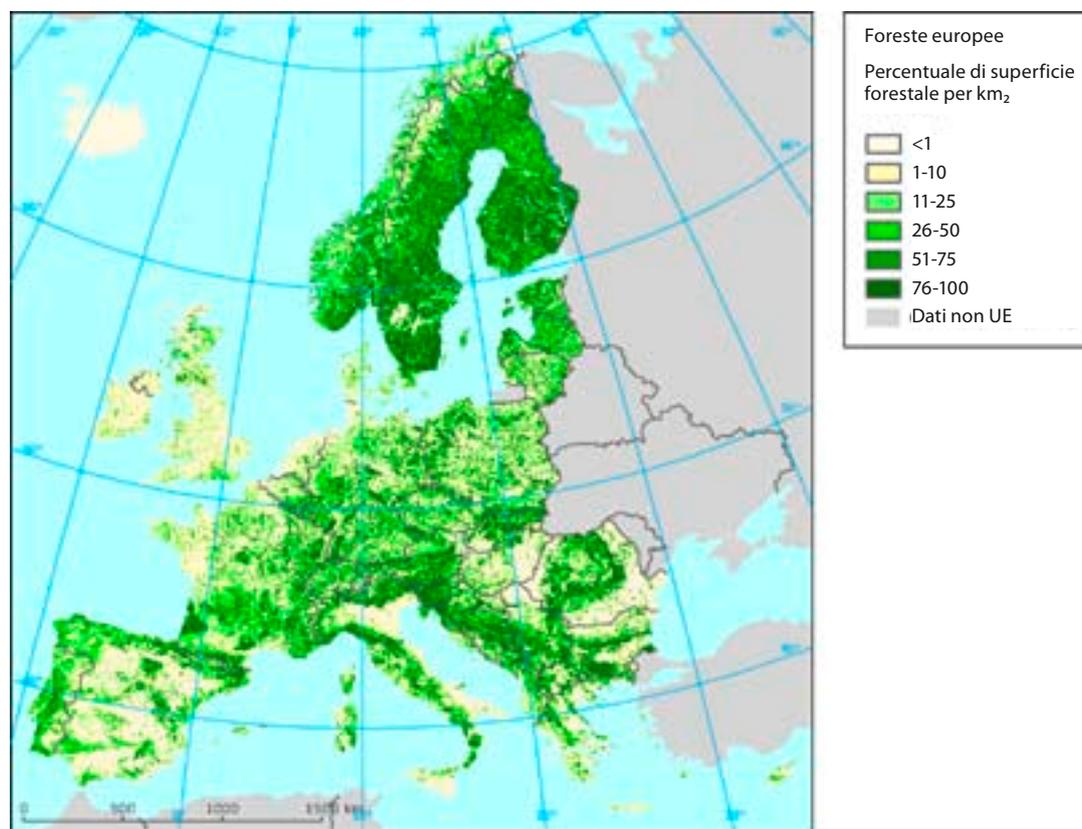
Le foreste e le altre aree boschive nell'UE hanno la stessa importanza dei terreni agricoli ai fini della fornitura di beni pubblici. Le foreste hanno un valore particolare nel contrastare il cambiamento climatico e la perdita di biodiversità. I programmi di sviluppo rurale servono alla gestione sostenibile delle foreste esistenti e a crearne di nuove, con vantaggi in termini tanto di qualità della vita quanto di vitalità di alcune delle zone rurali europee maggiormente isolate.

Le foreste coprono il 37% del territorio dell'Unione Europea ⁽⁶⁾ e in tale territorio contribuiscono a proteggere le risorse come suolo,

acqua e biodiversità, a immagazzinare carbonio e a fornire materie prime e lavoro nel settore delle energie rinnovabili. Naturalmente le foreste continuano

a fornire legname, pannelli di legno, cellulosa per produrre carta, legna da ardere, ma anche prodotti meno noti, tra cui bacche e funghi, selvaggina e sughero.

Figura 3 — Distribuzione delle foreste in Europa in base alla carta sull'uso del suolo Corine Land Cover 2000



Fonte: Commissione europea, *Mappa pan-europea 2000 della superficie forestale/non forestale*. Centro comune di ricerca, Istituto per l'ambiente e la sostenibilità, 2007.

<http://www.eea.europa.eu/data-and-maps/figures/pan-european-forest-and-non-forest-map-2000>

(6) Commissione europea, *Rapporto sull'attuazione di misure silvicole in base al regolamento in materia di sviluppo rurale 1698/2005 per il periodo 2007-2013*. DG Agricoltura, direzione H «Sostenibilità e qualità dell'agricoltura e sviluppo rurale», unità H.4 «Bioenergia, biomassa, silvicoltura e cambiamento climatico», 2009.

Del territorio forestale complessivo, 129 milioni di ettari sono disponibili per il taglio (7). I maggiori fornitori di legname sono Svezia, Germania, Francia, Finlandia e Polonia, ma in gran parte delle foreste dell'UE il volume di legname prodotto non corrisponde alla crescita annuale e alcune foreste non sono più gestite.

C'è preoccupazione riguardo ai problemi legati alla deforestazione in altre parti del mondo, mentre nell'UE la superficie forestale è cresciuta negli ultimi decenni grazie agli investimenti pubblici per l'imboschimento e alla rigenerazione naturale dei terreni marginali. Le foreste più estese si trovano in Svezia, Spagna, Finlandia e Francia; tuttavia, come si vede

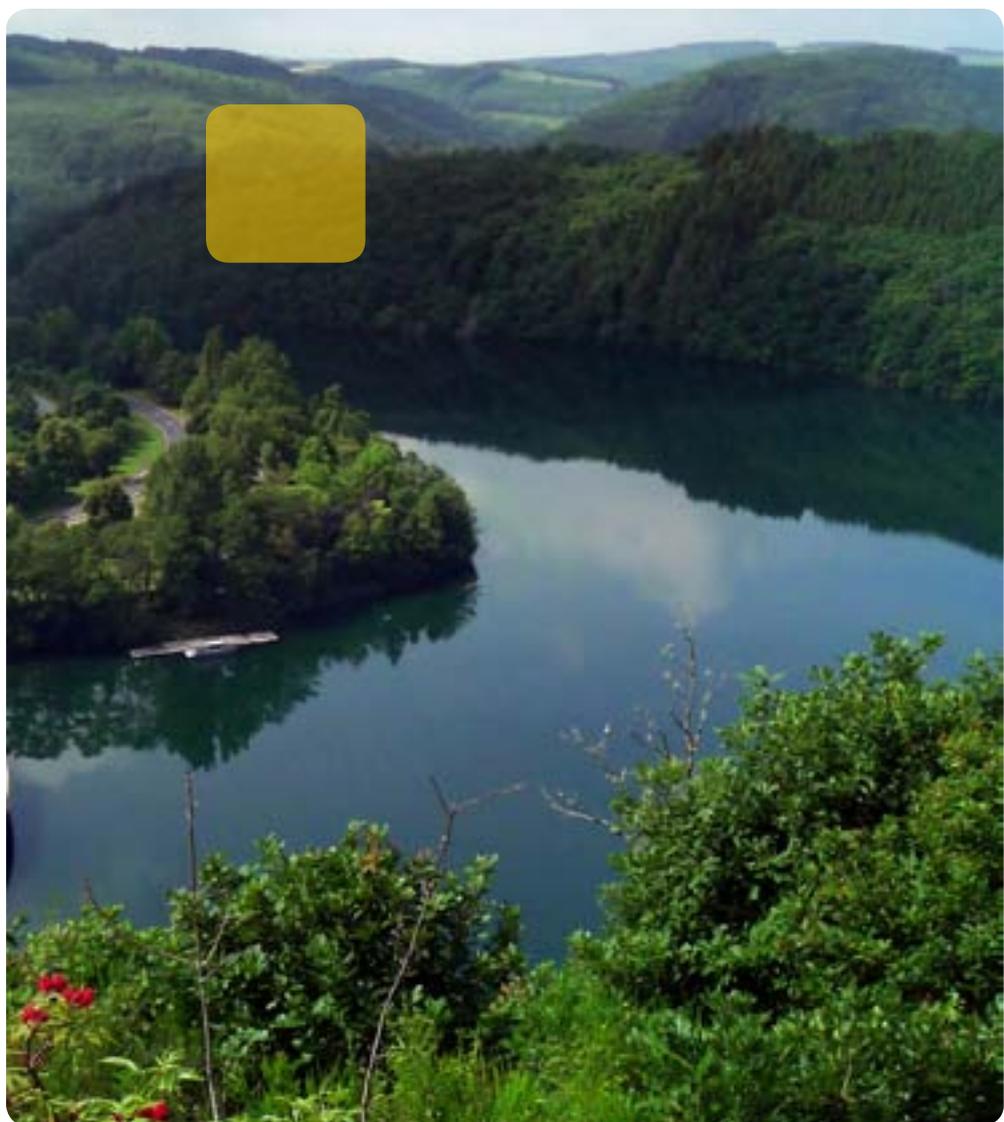
dalla figura, in alcune parti d'Europa la superficie boschiva è molto ridotta.

Esistono molti tipi di foreste: dalle piantagioni gestite in maniera intensiva per legname e cellulosa, a quelle di «vecchia data» naturali o seminaturali che producono legname in misura inferiore ma che sono una riserva di stoccaggio del carbonio, di biodiversità, di selvaggina, di frutta selvatica e di funghi. Queste foreste sono anche un'importante riserva di vari alberi indigeni, che potrebbero risultare molto utili agli agronomi per adattare le foreste al cambiamento climatico.

I modi in cui le foreste possono aiutare a ridurre il carbonio nell'atmosfera sono numerosi e complessi. Le piante, durante

la crescita attiva, assorbono il carbonio nell'atmosfera che è immagazzinato negli alberi e nei terreni forestali. Parte di questo carbonio è rilasciato nell'atmosfera se gli alberi invecchiano e si ammalano, oppure se sono usati come combustibile, ma a questo punto inizia un altro ciclo di assorbimento del carbonio, con nuovi alberi che crescono al loro posto.

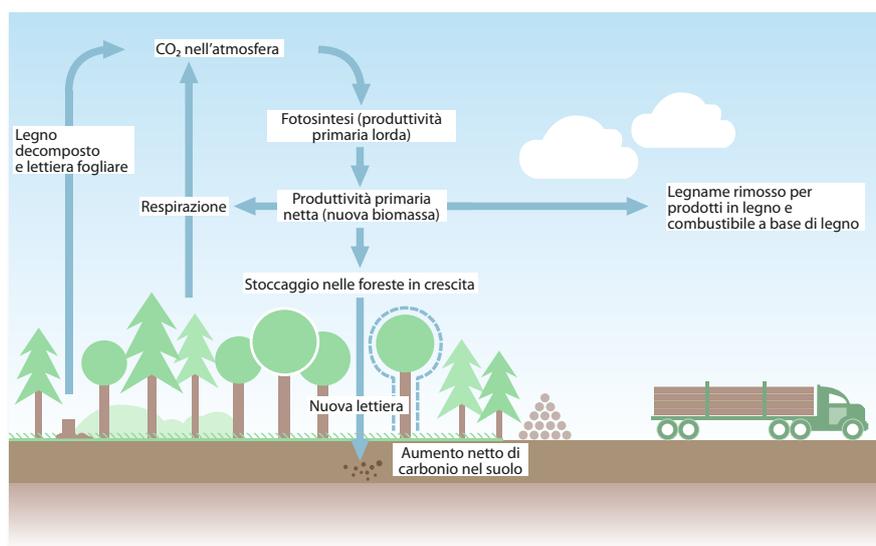
L'energia rinnovabile basata sulla combustione del legname è solo uno dei modi in cui le foreste ci aiutano a raggiungere gli obiettivi per quanto riguarda il carbonio. Per esempio, il legname usato per l'edilizia e per i mobili può aiutare a immagazzinare carbonio per centinaia di anni, mentre la gestione delle foreste aiuta a ottimizzare la loro capacità di immagazzinare carbonio.



© T. HUDSON

(7) Dati per il 2005 dell'Unione europea, *Rapporto sullo sviluppo rurale nell'UE Informazioni statistiche ed economiche 2010*, DG Agricoltura, 2010.

Figura 4 — Il ciclo del carbonio nelle foreste



Fonte: Statistiche forestali 2010, Foreste nel Regno Unito e cambiamento climatico.

Gestione delle foreste

Le foreste sono gestite in modi diversi per tutta una serie di motivi, ma la silvicoltura multifunzionale è particolarmente importante per la fornitura di beni pubblici.

L'importanza dei diversi beni pubblici in un tipo specifico di foresta dipende dalle circostanze. Le foreste possono proteggere i suoli dall'erosione, ridurre le variazioni nei flussi d'acqua nei bacini idrici e regolare il ciclo idrogeologico. Per esempio, in Spagna la funzione principale dell'88% delle foreste ⁽⁸⁾ è la protezione del suolo da erosione e desertificazione, in un paese dove ci sono pendii ripidi e una piovosità scarsa e irregolare.

Le specie forestali sono un importante assemblaggio di biodiversità in qualsiasi ecosistema terrestre. Ovviamente esse hanno occupato un posto molto importante nella nostra vita per così tanto tempo che alberi e foreste sono ormai una parte essenziale del nostro patrimonio culturale e storico, in quanto danno

ancora forma al paesaggio. Tuttavia il benessere degli animali nelle foreste non è qualcosa che possiamo dare per scontato.

La silvicoltura multifunzionale, percepita come foreste con ecosistemi naturali dalle molteplici funzioni produttive e sociali, garantisce la fornitura di beni pubblici ambientali (protezione di aria, suolo, acqua, conservazione della biodiversità) e sociali (patrimonio culturale, uso ricreativo e bellezza dei paesaggi).

Attorno e dentro alle città, dove vivono ormai quasi tutti gli Europei, le foreste forniscono aria pulita e acqua dolce, riducono polvere, calore e rumore, oltre a fornire un luogo ideale per lo svago e il riposo all'aperto.

La gestione delle foreste varia a seconda della proprietà. Circa il 60 % delle foreste nell'UE appartiene a privati ⁽⁹⁾, con la maggior parte degli appezzamenti che non supera i cinque ettari, tuttavia esistono variazioni notevoli a livello di percentuale e tipologia della proprietà

in Europa. In Portogallo vi è la percentuale maggiore di foreste di proprietà privata, con oltre il 90 %, seguono Austria, Svezia e Francia ⁽¹⁰⁾. Alcuni proprietari vivono nelle loro proprietà, come in Svezia, o fanno parte di società private con estesi possedimenti.

Le foreste di proprietà pubblica appartengono a enti nazionali o regionali, ovvero ad altre istituzioni pubbliche, come città, municipalità e comuni. Gli obiettivi della proprietà pubblica si basano spesso sulla silvicoltura multifunzionale, in particolare vicino a paesi e città dove la loro funzione ricreativa è importante, o sulla conservazione, in zone con suoli fragili, sulle montagne e nelle foreste di vecchia data. Ci sono anche imprese forestali statali, come in Irlanda, e in molte zone rurali l'occupazione nelle foreste contribuisce direttamente alla vitalità delle zone rurali. Nel Regno Unito, le piantagioni di conifere di proprietà del governo sono gestite principalmente come bene pubblico, ma svolgono tuttora un ruolo importante per la fornitura regolare di materie prime ai trasformatori locali.

(8) FAO forestry country information (Informazioni forestali della FAO per paese) — Spagna. Consultabile su <http://www.fao.org/forestry/country/en/esp/> (accesso 6 giugno 2010).

(9) Commissione europea, *Rapporto sull'attuazione di misure silvicole in base al regolamento in materia di sviluppo rurale 1698/2005 per il periodo 2007-2013*. DG Agricoltura, direzione H «Sostenibilità e qualità dell'agricoltura e sviluppo rurale», unità H.4 «Bioenergia, biomassa, silvicoltura e cambiamento climatico», 2009.

(10) FAO, *Valutazione delle risorse silvicole globali*, Rapporto principale, Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura (FAO), Roma, 2006.

Il ruolo della politica rurale di sviluppo

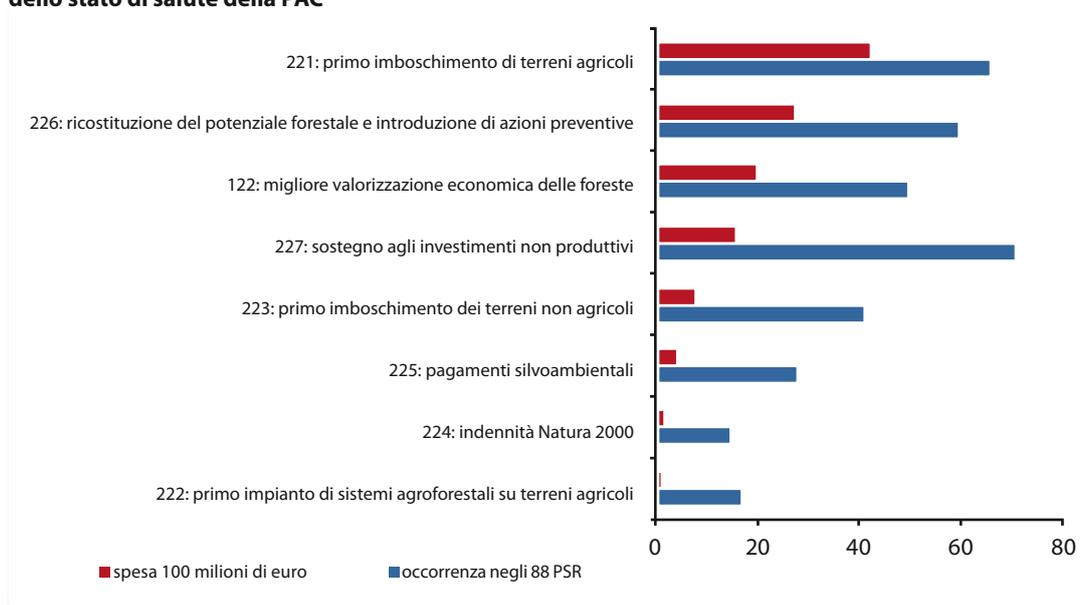
L'Unione europea non dispone di una «Politica forestale comune» come quelle per l'agricoltura o la pesca, tuttavia esiste un principio basilare comune di multi-funzionalità per quanto riguarda la silvicoltura nell'UE. Ciò appare evidente nella Strategia forestale dell'UE, che

identifica la gestione sostenibile come strumento fondamentale per la fornitura di beni pubblici.

Il principale meccanismo di finanziamento per la gestione forestale come bene pubblico è il pilastro 2 della PAC, sebbene molti Stati membri usino anche aiuti governativi. È possibile scegliere tra otto misure PSR specifiche

per la silvicoltura, molte delle quali rientrano nell'asse 2 e mettono l'accento sulla gestione sostenibile delle foreste. Complessivamente sono stati stanziati 12 miliardi di euro di spesa pubblica per il periodo 2007-2013 nell'UE-27. Tuttavia, come si vede dalla figura 3, le misure più usate non corrispondono necessariamente ad una maggior quota di fondi pubblici spesi.

Figura 5 — Misure forestali in tutti i PSR 2007-2013: occorrenza e spesa prima della valutazione dello stato di salute della PAC



Fonte: Punto di contatto RESR, elaborazione della Commissione europea (2009).



© CLUNIE KEENLEYSIDE



© T. HUDSON

Una delle misure maggiormente utilizzate è l'imboschimento di terreni agricoli, mediante piante nuove o incoraggiando la rigenerazione naturale. Gran parte di questi nuovi boschi sorgeranno su terreni attualmente destinati a pascolo. I pagamenti per la creazione di nuovi sistemi agro-forestali, dove agricoltura estensiva e silvicoltura si combinano sullo stesso terreno, sono stati introdotti solo nel 2007, ma sono già usati in 17 PSR, soprattutto nei paesi del Mediterraneo, in Ungheria e nel Regno Unito.

Molto richiesto è l'aiuto a favore degli investimenti ambientali «non-produttivi», che figura in 71 degli 88 PSR. In Svezia

riguarderà 65 000 ha tra foreste e terreni boschivi di maggior valore, mentre nella regione di Brandeburgo-Berlino (Germania) tale aiuto è destinato a trasformare il carattere monostrutturale delle foreste nonché a tutelare e sviluppare i siti Natura 2000 e le aree protette.

Aumentare la fornitura di beni pubblici sociali e ambientali dalle foreste europee è una sfida notevole per agronomi, proprietari di foreste e governi. Fornire beni pubblici a livello di acqua, biodiversità e suoli di elevata qualità richiede un approccio «su scala paesaggistica», mentre la proprietà delle foreste è spesso frammentata. Scegliere la migliore

posizione e gestire la foresta per immagazzinare carbonio e conservare il suolo, rendendo le foreste più resilienti contro gli effetti del cambiamento climatico, richiederà forse maggiori ricerche, nuove competenze e un monitoraggio mirato. Gli strumenti previsti nell'ambito del PSR possono aiutare a far fronte a queste sfide, fornendo non soltanto un sostegno finanziario per la gestione sostenibile delle foreste, ma anche assistenza mediante attività di consulenza, di formazione e di marketing. La condivisione di esperienze tra Stati membri sarà un aspetto importante del processo e il punto di contatto RESR ha creato un'iniziativa tematica sulle foreste proprio a questo scopo.





© HEDENÄSETS NÄRVÄRME AB



Le foreste che forniscono energia rinnovabile in Svezia

Gli Stati membri utilizzano tutta una serie di misure PSR per rendere maggiormente competitivi i proprietari di foreste sul mercato dell'energia rinnovabile. Aumentare l'uso della legna al posto dei combustibili fossili aiuterà a ridurre le emissioni globali di gas a effetto serra.

Nella fredda Svezia settentrionale, l'impianto di riscaldamento di Hedenäset fornisce calore da energia organica a tutti gli uffici comunali e a circa 40 case private. Tre anni fa queste case erano tutte riscaldate usando petrolio o elettricità. L'impianto di riscaldamento è di proprietà di nove imprenditori locali, alcuni di essi agricoltori e proprietari di foreste, che hanno costruito per conto

proprio gran parte dell'impianto e del sistema per la distribuzione del calore, gestito attraverso le rispettive attività commerciali con spese contenute. L'impianto è costato 694 000 EUR, e ha ricevuto un finanziamento PSR di 192 000 EUR.

Trucioli dalle foreste locali forniscono il combustibile, tuttavia il piano consiste nel bruciarli insieme a fettucce d'acqua, fornita in parte dalle fattorie dei soci stessi. L'impianto produce circa 1,6 MW, ma tale capacità potrà essere aumentata a 2 MW, e altri proprietari di case hanno chiesto di collegarsi alla rete di distribuzione.



Protezione delle foreste dai danni causati da incendi e tempeste in Italia

La protezione delle foreste in modo che possano continuare a fornire prodotti commercializzabili e beni pubblici è da tempo una priorità per l'UE. I rischi principali in Europa occidentale sono dovuti a tempeste o alluvioni, mentre nelle regioni centrali e mediterranee agli incendi boschivi. Con gli attuali PSR si prevede di finanziare oltre 120 000 azioni per la protezione o il recupero di oltre 2 milioni di ettari di foreste che rischiano di essere danneggiate.

In Italia numerose foreste indigene non costituiscono soltanto una capitale in termini di biodiversità, ma proteggono anche dall'erosione i suoli vulnerabili. In Umbria un sito Natura 2000, molto importante e danneggiato da un incendio, è stato recuperato grazie ai fondi PSR usati per rimuovere gli alberi morti o danneggiati, ripiantare sul sito querce indigene (*Quercus cerris*, *Quercus pubescens*) e convertire una piantagione artificiale di pini (*Pinus nigra*) in specie miste decidue. Il terreno è scosceso, perciò molto del lavoro è stato fatto a mano per evitare di danneggiare un habitat fragile, ma il sostegno del PSR ha aiutato la comunità montana a recuperare il sito, aumentando inoltre il tasso d'occupazione locale. Il confine dell'area recuperata è identificato dalla diagonale tracciata nella foto, partendo in alto a sinistra e arrivando in basso a destra.



La dimensione socioeconomica e culturale dei beni pubblici forniti dall'agricoltura e dallo sviluppo rurale





I beni pubblici svolgono un ruolo importante come fattore chiave nello sviluppo a lungo termine delle zone rurali, con riguardo alla valorizzazione del patrimonio culturale, storico, umano e ambientale come strumento adatto ad incentivare una crescita socioeconomica sostenibile.

La fornitura di beni pubblici nelle zone rurali europee può incentivare notevolmente lo sviluppo economico in quelle zone. Ciò vale soprattutto nel caso dei beni pubblici associati all'agricoltura, come la vitalità delle zone rurali, la sicurezza alimentare e il benessere degli animali da allevamento. Anche i prodotti locali tipici o il turismo rurale possono sfruttare le caratteristiche ambientali, tra cui un paesaggio naturale incontaminato, la qualità del suolo e dell'aria o la biodiversità specifica della regione. Tali fattori possono servire ad attrarre investimenti e a promuovere attività economiche, a vantaggio dell'economia rurale e della qualità di vita per la comunità. Alcune zone rurali dipendono economicamente, del tutto o in parte, dai rispettivi ambienti naturali e la fornitura di tali beni pubblici può essere in larga misura associata alla conservazione degli ambienti naturali attraverso pratiche agricole adeguate.

I programmi di sviluppo rurale (PSR) dell'UE aiutano a promuovere l'agricoltura sostenibile, migliorando la qualità

di vita nelle zone rurali e incoraggiando la diversificazione dell'attività economica. Molte di queste attività sostengono le comunità e le economie rurali valorizzando l'infrastruttura agricola e sviluppando nuovi servizi e prodotti basati su un patrimonio naturale unico. Aiutando a sostenere una massa critica di persone nelle campagne, tali attività possono tutelare il bene pubblico socioeconomico rappresentato dalla vitalità delle zone rurali.

Vitalità delle zone rurali

La vitalità delle zone rurali è il prodotto delle dimensioni economiche, sociali e culturali di un processo di sviluppo rurale, fondato essenzialmente sul patrimonio agricolo, ambientale, culturale e storico di una determinata zona agricola. L'agricoltura aiuta a salvaguardare l'occupazione nelle zone rurali e, assieme alle attività intese a preservare e valorizzare il patrimonio agricolo e ambientale, essa contribuisce alla prosperità socioeconomica della rispettiva zona rurale. La vitalità delle zone rurali solitamente

deriva da un processo di lunga durata che associa la vitalità economica ai miglioramenti della produzione agricola e dell'infrastruttura sociale locale nonché ad un maggiore senso di comunità e di orgoglio a livello locale («identità regionale/locale»).

Sfide socioeconomiche

Recenti ricerche dimostrano come la vitalità delle zone rurali sia indispensabile per le economie rurali e per la conservazione di abilità rurali e pratiche agricole. I flussi migratori a seguito dell'allargamento dei confini dell'Unione europea nel 2004 hanno portato ad un rapido aumento del numero di giovani trasferitisi da zone rurali povere dell'Europa centrale, soprattutto in Polonia, verso i paesi occidentali e quindi a una perdita di capacità.

Ecco perché molte zone rurali sono ormai sottopopolate, con una popolazione che invecchia e con capacità, prodotti e pratiche tradizionali in via di estinzione. L'agricoltura dà un contributo determinante alle economie rurali di molti Stati



© NATIONAL FUND WICKEN FEN



Centro Libellule di Wicken Fen, Regno Unito

Wicken Fen è una delle più antiche riserve naturali inglesi di valore internazionale. È anche uno dei luoghi più adatti all'osservazione di libellule nel Regno Unito: recentemente ne sono state elencate 24 specie, tra cui la rara libellula imperatore. La riserva, in una zona rurale del Cambridgeshire, è una grande attrazione turistica, con più di 37 500 visitatori all'anno (anche grazie alla fama della città in quanto rinomata destinazione turistica). Nel paese le libellule sono in calo, ma la zona umida di Wicken Fen è un ottimo habitat per la loro sopravvivenza nel lungo periodo; la loro estinzione nell'area avrebbe un impatto devastante per molte altre specie.

La riserva è di proprietà del National Trust, un ente di beneficenza che si occupa della tutela, manutenzione e apertura al pubblico di ville, giardini, monumenti storici, foreste, riserve naturali e terreni agricoli. Nel 2009 il National Trust ha chiesto al PSR regionale inglese un contributo asse 3 per un nuovo prodotto turistico: un Centro Libellule. L'importo erogato, pari a 36 900 sterline inglesi (41 870 euro), è servito a finanziare l'allestimento del Centro e l'acquisto di attrezzatura specializzata, tra cui microscopi, schermi TV e colorate esposizioni, oltre che per la costruzione di stagni per libellule.

Il Centro è stato inaugurato nel luglio 2010, e ha avuto un successo enorme. Si tratta dell'unico Centro Libellule in Europa

ed è stato anche utilizzato per svolgere safari a tema, passeggiate guidate e gite, oltre a corsi generici o specifici organizzati dalla Dragonfly Partnership. Si prevede che il Centro Libellule a Wicken Fen possa richiamare fino a 3 000 visitatori in più all'anno, con entrate annuali pari a 24 000 sterline inglesi (27 245 euro).

Fiona Bryant, responsabile dello sviluppo sostenibile e rurale per l'agenzia East of England Development afferma: *«Il Centro Libellule è un buon esempio di come si possano usare i fondi del piano di sviluppo rurale per valorizzare il patrimonio ambientale della zona, promuovendola come destinazione turistica di qualità. Inoltre il progetto è conforme agli obiettivi del PSR dal punto di vista di accessibilità alle zone campestri e di sensibilizzazione in materia di biodiversità».*

Il Centro Libellule aiuta quindi la sostenibilità sul lungo periodo, oltre che la vitalità economica e sociale di Wicken Fen e delle zone rurali circostanti. I suoi numerosi visitatori aiutano le imprese locali, contribuendo in modo importante a migliorare la biodiversità e l'accesso alle zone campestri. Nel lungo periodo le sue oculute scelte commerciali potranno contribuire a maggiori investimenti interni e quindi a un miglioramento per quanto riguarda i trasporti locali e le infrastrutture sociali e culturali. Per informazioni:

http://www.wicken.org.uk/visit_dragonflycentre.htm



Clare Farm Heritage Tours, Burren, Irlanda

La regione nota come Burren nella contea di Clare, è un paesaggio unico in Irlanda e in Europa, con enormi pavimenti calcarei composti da rocce isolate e fessure lineari. Il luogo è ricco di paesaggi bellissimi, storia, fauna spettacolare e cultura. La maggior parte di Burren è stata definita zona speciale di conservazione (ZSC) nell'ambito della direttiva Habitat dell'Unione e parte del suo eccezionale patrimonio ambientale, storico e culturale si trova in fattorie private, in cui l'accesso al pubblico è limitato e le attività agricole sono rigidamente regolamentate.

Nel 2009, un gruppo di agricoltori della zona ha deciso di riunirsi formando una cooperativa per aprire questi siti al pubblico, portando avanti tutti insieme una tradizione che ha oltre 6 000 anni, su terreni in cui sono stati identificati oltre 100 siti archeologici e monumenti e gran parte del paesaggio è immutato da millenni.

Per sfruttare al meglio questo patrimonio, si è quindi deciso di creare la cooperativa Clare Farm Heritage Tours, gestita da nove agricoltori della zona di North Clare. L'obiettivo è duplice: diversificazione delle aziende agricole e sviluppo di una nuova offerta turistica in grado di attirare un notevole interesse e vantaggi sul lungo periodo per la comunità locale. Grazie al sostegno dell'asse 4 del piano di sviluppo regionale irlandese, la cooperativa ha avviato le attività nel 2009.

«Essendo cresciuti nel Burren, la conoscenza della storia e delle pratiche agricole tradizionali della regione fanno parte della nostra istruzione quotidiana fin dall'infanzia. Ci piace condividere questa conoscenza e siamo disponibili e desiderosi di apprendere nuove informazioni che altri esperti della regione ci possono offrire. Ogni visita alle fattorie è un'esperienza per noi, come speriamo che sia una giornata memorabile per coloro che vengono a trovarci», dice l'agricoltore Frank O'Grady.

Clare Farm Heritage Tours fa parte della rete chiamata Burren Ecotourism e, avvalendosi di personale locale, promuove il patrimonio, l'archeologia e le antiche pratiche agricole, sensibilizzando nel contempo i turisti alla vulnerabilità del paesaggio della regione e all'importanza della sua tutela. Le visite, istruttive e divertenti, sono guidate da componenti di famiglie che vivono e lavorano qui da generazioni. La cooperativa, che ha sede a solo un'ora di distanza dall'importante aeroporto internazionale irlandese di Shannon, ha influito positivamente sull'economia della contea di Clare, portando turismo e occupazione per gli agricoltori locali. Si tratta di un esempio di come la fornitura di beni pubblici ambientali attraverso l'agricoltura possa incentivare lo sviluppo rurale. Inoltre questo progetto contribuisce a creare un senso di appartenenza alla comunità locale.

Il progetto è tra i candidati finalisti al premio JFC Innovation Awards for Rural Business 2010.

Per informazioni:

www.farmheritagetours.com



membri dell'UE, per questo la tutela del patrimonio e dell'occupazione nel settore agricolo aiuta a garantire il capitale sociale. La politica di sviluppo rurale è essenziale per preservare tali capacità, incoraggiando le persone a insediarsi e magari a tornare nelle zone rurali. Si tratta di uno strumento a favore dell'imprenditorialità, per migliorare le infrastrutture sociali e culturali. Si prevede che le zone rurali non si baseranno più unicamente sulle attività agricole, per cui la valorizzazione dei beni pubblici

locali rappresenta una valida alternativa ai fini dello sviluppo di queste aree.

La fornitura di beni pubblici, soprattutto in campo ambientale, può avere un impatto notevole sul turismo e sulla vitalità delle zone rurali, specialmente nelle zone soggette a molte delle sfide di cui abbiamo parlato.

In alcuni Stati membri tra le famiglie giovani e tra gli anziani si osserva una

tendenza recente ad abbandonare le città per spostarsi in zone rurali più tranquille. Avere infrastrutture solide, con scuole, servizi sanitari, reti di trasporti, di telecomunicazioni e informatiche, è un fattore determinante per tale scelta. Una zona rurale che cerca di sviluppare l'economia non agricola, soprattutto basandosi sul patrimonio ambientale, costituisce una potenziale attrattiva per l'insediamento dei giovani.



Sfide per la PAC dopo il 2013

I contributi della rete NRN al dibattito sulla PAC dopo il 2013, raccolti dalla rete europea per lo sviluppo rurale (RESR), hanno rivelato una serie di criticità per queste zone. Una di queste è la portata dei beni e servizi pubblici, la politica necessaria e la risposta di finanziamento. La maggior parte delle sfide per le aree rurali si riferisce agli obiettivi economici, e quindi

sociali, della politica di sviluppo rurale, in particolare all'invecchiamento della popolazione, allo spopolamento delle zone rurali, alla diversificazione delle attività economiche, alla tutela della biodiversità e della campagna, oltre che all'adattamento al cambiamento climatico mantenendo e sostenendo al contempo la biodiversità.

La vitalità delle zone rurali è strettamente legata all'esistenza e al buon utilizzo del patrimonio ambientale e dei beni pubblici

forniti dall'agricoltura per sostenere la popolazione nelle zone rurali e incoraggiare la diversificazione delle attività economiche. L'attuale politica di sviluppo rurale dell'UE fornisce una serie di strumenti a favore di tali attività, con effetti positivi evidenziati dai casi presentati in questo articolo. Diverse parti interessate ritengono che la PAC debba proseguire in futuro le iniziative intese a permettere alle comunità rurali un uso socioeconomico efficace dei beni pubblici. .

Comune di Busko Zdrój, Polonia

Busko Zdrój si trova nella parte meridionale della regione di Świętokrzyskie in Polonia, 80 km a nord di Cracovia. È una delle principali località termali nel paese, famosa per le sue sorgenti sulfuree, per la sua favorevole posizione ai piedi delle montagne di Świętokrzyskie, nell'ampia e pittoresca vallata di Ponidzie lungo il fiume Nida, oltre che per il suo clima mite. Busko è una rinomata meta termale grazie ai suoi nove stabilimenti.

Tra le altre attrazioni turistiche di questo comune si possono citare le zone Natura 2000, le riserve naturali, i parchi nazionali, le località termali, i bacini idrici, la flora e la fauna selvatica protette, oltre ai numerosi monumenti storici e agli eventi culturali organizzati per i visitatori, tra cui il Festival di Busko-Zdroj, la mostra internazionale di fotografia di Ponidzie, la fiera di Floriański, il festival musicale internazionale, l'International Folk Festival e i concerti estivi dedicati a Chopin.

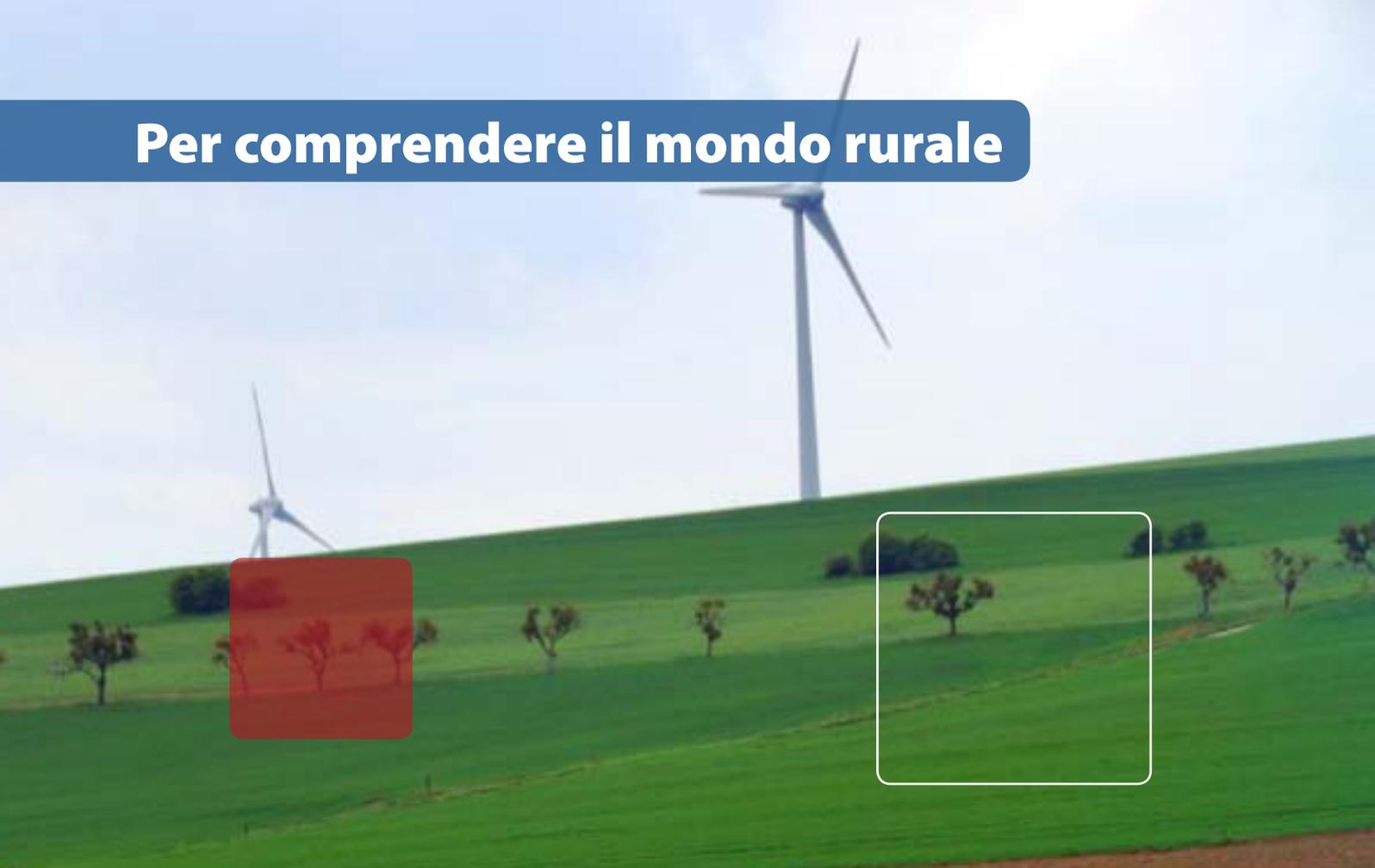
Radzanow, un paesino 3 km a sud di Busko, è noto per i suoi due bacini idrici, una piscina e un lago per la pesca, che coprono una superficie totale di 23 ha. La strategia per lo sviluppo turistico della regione di Świętokrzyskie nel periodo 2006-2014 si basa sul riconoscimento del potenziale economico dei bacini di Radzanow, rendendoli una delle priorità per valorizzare

e tutelare questo patrimonio ambientale. La strategia per lo sviluppo locale del gruppo di azione locale (GAL) «Sunny Leader» evidenzia il valore unico di questi specchi d'acqua per l'industria del turismo rurale.

Nel 2009, il comune di Busko Zdrój ha chiesto un contributo nell'ambito dell'asse 3 del piano di sviluppo regionale polacco al fine di migliorare e sviluppare l'area intorno ai laghi di Radzanow, migliorandone le condizioni e aumentandone il valore per l'industria turistica.

Il contributo pari a PLN 500 000 zloty (128 125 euro) è servito a migliorare e allargare le spiagge, costruire campi da pallamano, restaurare i moli esistenti, creare parchi da gioco, zone ristoro e recinzioni. Le nuove strutture, inaugurate nell'estate 2010, hanno subito riscosso molto successo tra i turisti e la gente del posto, in quanto costituiscono un notevole ampliamento delle infrastrutture turistiche del paese, oltre che un contributo al valore turistico di Busko Zdrój e Radzanow. Queste attrattive turistiche basate sulla valorizzazione dei beni pubblici aiutano a sostenere l'economia e locale e, essendo vicino a Busko, anche Radzanow sta sviluppando una propria infrastruttura turistica.

Per informazioni: www.busko.pl



La politica pubblica
a sostegno dei beni
pubblici: l'analisi
condotta dalla rete
europea per lo
sviluppo rurale



Le misure contenute nei programmi di sviluppo rurale contribuiscono alla fornitura di beni pubblici, concentrandosi in particolare sull'ambiente. Gran parte del bilancio per lo sviluppo rurale è destinato infatti a questo tipo di obiettivi, anche se il potenziale da sfruttare è ancora notevole.

A ottobre 2008, la rete europea per lo sviluppo rurale (RESR) ha creato uno specifico gruppo di lavoro tematico sui beni pubblici (GLT3) con lo scopo di valutare il ruolo e il potenziale della politica di sviluppo rurale ai fini della fornitura di beni pubblici associati

all'agricoltura. Il gruppo si è occupato nello specifico di beni pubblici ambientali e di vitalità delle zone rurali, in quanto principali beni pubblici di cui si sono occupati i piani di sviluppo regionale (cfr. figura 6).

Sottofornitura di beni pubblici

Riferendo in merito alle conclusioni dei suoi lavori, il gruppo di esperti ha evidenziato la necessità di un'azione politica mirata a garantire la fornitura di beni pubblici in linea con i bisogni della società. Un particolare problema di sottofornitura è stato rilevato per quanto riguarda i beni pubblici ambientali. Questa situazione è attribuita a insufficienti incentivi agli agricoltori per la fornitura di questo tipo di beni. C'è dunque bisogno di misure politiche mirate che incoraggino gli agricoltori a gestire le risorse naturali in maniera sostenibile, oltre che a preservare il valore ambientale degli habitat e delle campagne.

Il gruppo ha sottolineato l'importante potenziale dell'agricoltura ai fini della fornitura di beni pubblici. A tale proposito è necessario concentrarsi in particolare su pratiche agricole sostenibili e sulla gestione continuativa del terreno in zone ove sussista il rischio di emarginazione e abbandono delle campagne. Secondo il gruppo di lavoro, questi rischi devono essere affrontati attraverso misure politiche finalizzate alla fornitura di beni pubblici in linea con la richiesta proveniente dalla società.

Figura 6 — Selezione dei beni pubblici presi in considerazione dal GLT3

Esempi di beni pubblici

1	Paesaggi agricoli
2	Biodiversità dei terreni agricoli
3	Qualità dell'acqua
4	Disponibilità di acqua
5	Funzionalità del suolo
6	Stabilità climatica: stoccaggio di carbonio
7	Stabilità climatica: emissioni di gas a effetto serra
8	Qualità dell'aria
9	Resilienza in caso di alluvioni e incendi
10	Vitalità delle zone rurali

Fonte: RESR GLT 3 — Beni pubblici e intervento statale.

Il potenziale della politica di sviluppo rurale

Analizzando 88 PSR nazionali e regionali, il gruppo ha scoperto che delle 38 misure disponibili per il co-finanziamento attraverso il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), 31 sono mirate a incoraggiare la vitalità delle zone rurali, 30 vanno a vantaggio dei paesaggi agricoli, mentre 29 sono dedicate alla biodiversità dei terreni agricoli. Molte di queste misure sono potenzialmente in grado di erogare beni pubblici ambientali in modo particolare.

Le misure FEASR potenzialmente in grado di erogare beni pubblici sono state suddivise in tre ampie categorie:

- *pagamenti basati sulla superficie*, che forniscono incentivi agli agricoltori relativamente a buone pratiche di gestione del terreno (ad esempio misura agroambientale, misure contro gli handicap naturali) ovvero che facilitano

l'attuazione delle misure obbligatorie Natura 2000 offrendo una compensazione economica in caso di zone soggette a specifici svantaggi;

- *aiuti a favore degli investimenti*, che aiutano a sostenere le spese dell'investimento in capitale fisico (per es. la modernizzazione dell'azienda agricola e lo sviluppo delle infrastrutture) e contribuiscono a finanziare altre attività nelle zone rurali, come la diversificazione delle attività agricole o il turismo;
- *misure relative a consulenza, formazione e sviluppo di capacità* per il miglioramento del capitale umano.

Gestione sostenibile del suolo

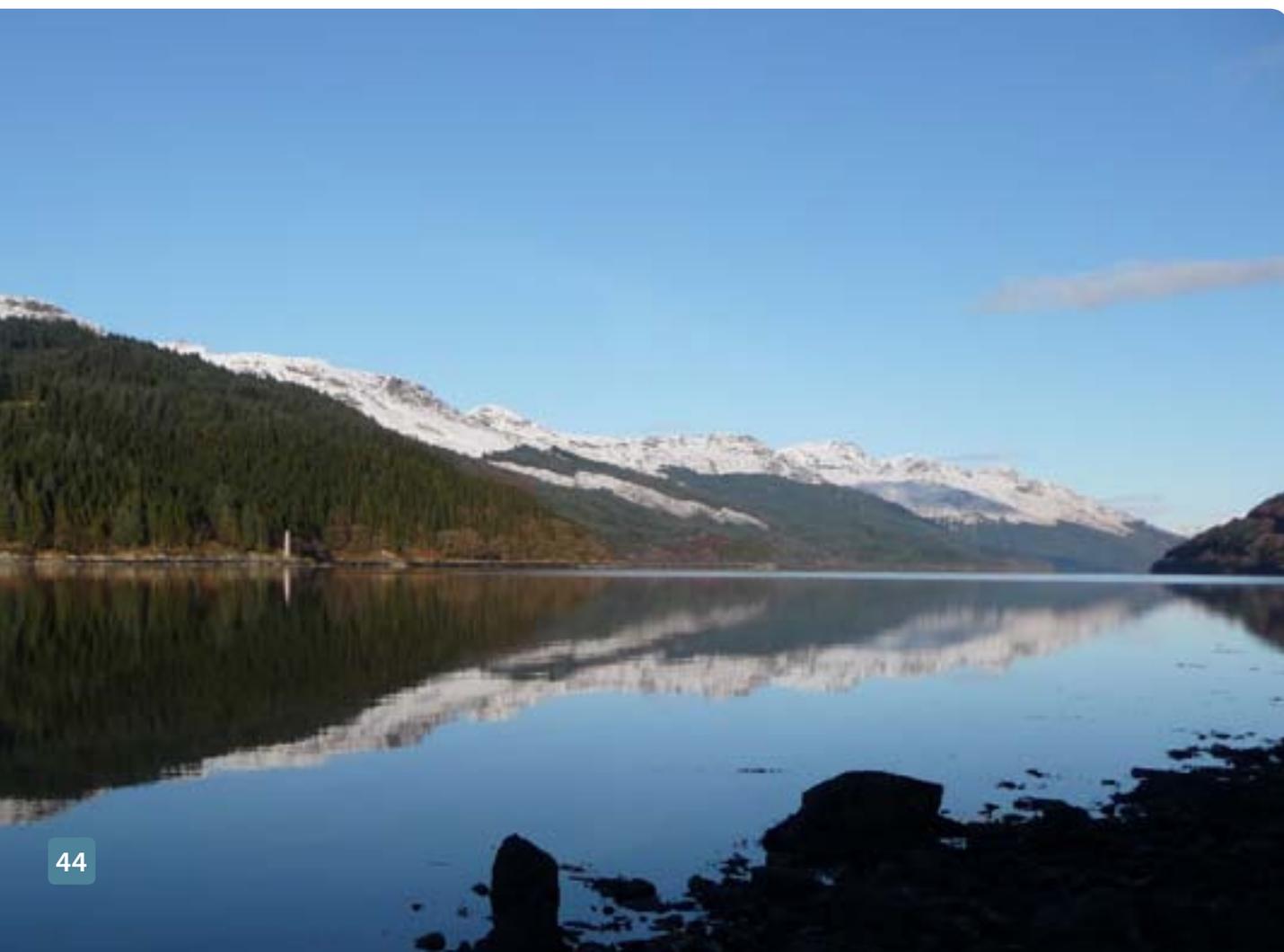
La percentuale più significativa delle spese totali previste in tutti questi piani di sviluppo rurale si riferisce alla gestione del terreno basata sulla superficie. Le misure si concentrano sul mantenimento di pratiche sostenibili, che vadano

soprattutto a vantaggio della diversità dei terreni e dei paesaggi agricoli, dedicandone alcune in particolare a qualità dell'acqua, funzionalità del suolo e stoccaggio di carbonio.

La conclusione del gruppo di lavoro è che, sebbene queste misure aiutino ad alleviare il rischio di abbandono delle campagne e incoraggino pratiche sostenibili, esistono molte altre opzioni focalizzate/mirate atte a valorizzare e a ripristinare aree degradate ovvero a concentrarsi sulle necessità di determinate specie/habitat, mirando ad aree ben definite.

Promozione delle sinergie

Esiste inoltre tutta una serie di misure a sostegno degli investimenti nelle infrastrutture che hanno il potenziale di migliorare la condizione di determinati beni pubblici ambientali e sociali. L'obiettivo principale di alcune è essenzialmente





© T. HUDSON

economico (migliorare la competitività del settore agricolo), tuttavia esse possono anche andare a vantaggio dell'ambiente, soprattutto in settori tra cui qualità dell'acqua, funzionalità del suolo, disponibilità di acqua e riduzioni delle emissioni di gas a effetto serra. Il gruppo di lavoro ritiene, comunque, che sia necessario progettare e concentrare con più accuratezza queste misure.

Anche gli aiuti a favore degli investimenti di capitale possono aiutare la vitalità delle zone rurali, sostenendo economicamente le aziende agricole oppure fornendo opportunità di diversificazione e creando

così nuove possibilità economiche nelle zone rurali.

Una fonte di preoccupazione, tuttavia, è che le misure destinate ad obiettivi economici, ambientali e sociali non sempre si rafforzano vicendevolmente. Gli investimenti in capitale per sostenere la competitività delle aziende agricole possono essere in contrasto con le priorità ambientali, e alcuni esempi di questo tipo sono stati riscontrati per quanto riguarda in particolare la biodiversità e il paesaggio. È quindi importante trovare il giusto equilibrio tra i diversi obiettivi delle misure per lo sviluppo rurale e di

azioni per la salvaguardia adatte ed effettivamente applicate.

Sviluppo di conoscenze e capacità

La conoscenza è un motore importante del comportamento e il gruppo di lavoro ha riscontrato che consigli, informazioni e formazione svolgono tutti un ruolo importante nell'incoraggiare gli agricoltori ad applicare pratiche sostenibili. La spesa per misure atte a migliorare il capitale umano e il trasferimento di conoscenza è ancora limitata in tutti i piani di sviluppo e il gruppo di lavoro

sottolinea l'importanza di aumentare il bilancio destinato a queste azioni, soprattutto a quelle che aiutano a trasmettere informazioni sul rapporto tra le prassi di gestione del suolo e l'ambiente e su come migliorare efficacemente il contributo che l'agricoltura può dare all'ambiente.

Sbocchi applicativi

Il gruppo di lavoro ha anche discusso dell'importanza degli sbocchi applicativi associati a misure di sviluppo rurale che si concentrano sull'impatto ambientale. Tali misure possono avere impatti socioeconomici indiretti, stimolando occupazione, turismo e la produzione

locale, oltre che la costruzione di capacità tra gli agricoltori e altri attori locali. In questo modo si riesce anche a sostenere la vitalità delle zone rurali.

Mirare agli esiti essenziali per garantire quelli sostenibili

I 153 miliardi di euro destinati allo sviluppo rurale nel periodo di programmazione 2007-2013, compreso il cofinanziamento nazionale, dimostrano chiaramente come la progettazione, la selezione e l'esecuzione di questi programmi sia un mezzo importante per mantenere o valorizzare molti beni pubblici ambientali e sociali.

L'attuale sequenza di misure dei PSR che contribuisce alla fornitura di beni pubblici ambientali e alla vitalità delle zone rurali ne comprende alcune mirate a obiettivi specifici, come i programmi agroambientali, mentre altre riguardano una gamma più ampia di obiettivi, come l'agricoltura di semisussistenza o la modernizzazione delle aziende agricole. La conclusione del gruppo di lavoro è che, per raggiungere risultati soddisfacenti e un uso efficiente delle risorse, ci si deve sforzare di arrivare a misure più mirate, considerandone le possibili sinergie. Gli obiettivi devono essere specificati con precisione ed è necessario concentrare le misure su specifici esiti a livello di beni pubblici per accentuarne i benefici.



L'opinione del presidente

Il GLT3 è presieduto da **Martin Scheele**, che dirige l'unità Ambiente, risorse genetiche e Partenariato europeo per l'innovazione della DG Agricoltura e sviluppo rurale della Commissione europea. Di seguito alcune sue considerazioni riguardo al lavoro svolto dal

gruppo:

Le conclusioni del gruppo di lavoro conducono a pensare che fornitura di beni pubblici richieda misure politiche, in quanto la domanda non arriva solo attraverso i mercati. Non si rischia così di consegnare l'agricoltura europea a uno stato di dipendenza permanente dai fondi pubblici, invece di cercare la competitività del mercato?

Da un lato le attività agricole nell'UE devono ovviamente rispondere ai segnali del mercato. D'altro canto è ovvio che, se lasciassimo tutto in mano al mercato, si evidenzerebbero contrasti esasperati, con intensificazione in alcuni luoghi ed emarginazione e abbandono in altri: la società in generale non credo che lo apprezzerrebbe.

In altre parole, il settore agricolo continuerebbe a fornire beni privati al mercato, ma la fornitura di beni pubblici (per esempio la cura delle campagne) subirebbe un calo drammatico. Non c'è da sorprendersi: se non si paga per i beni pubblici, nessuno li fornirà! Ci sono però anche elementi positivi: molti beni pubblici possono essere forniti attraverso misure politiche. Ovviamente è necessario che le politiche siano ben progettate.

Se tale intervento continuativo dovesse diventare parte della politica agricola dell'UE, come pensa che reagirebbero i contribuenti che sono già in difficoltà a causa della crisi economica?

Molte persone si rendono conto che niente arriva gratuitamente; quindi dobbiamo spiegare loro come questo concetto si applica al settore in questione. Continueremo a pagare i beni privati che gli agricoltori producono — generi alimentari e materie prime — dai nostri portafogli quando andiamo al supermercato. Anche i beni pubblici però — penso alla buona gestione delle risorse naturali e alla cura della campagna, alla biodiversità e agli habitat — devono essere pagati, attraverso meccanismi politici. Non sarà possibile garantire la disponibilità di questi beni pubblici senza una politica ben sovvenzionata. È ovvio che il valore prodotto da una politica di questo tipo deve corrispondere all'impegno investito.

Dalla partecipazione al gruppo di lavoro GLT3 che conclusioni trae riguardo al futuro dell'agricoltura dell'UE?

Sono ormai giunto alla conclusione che il settore agricolo dell'UE abbia un potenziale sufficientemente solido come fornitore di generi alimentari e altri beni privati, pur mantenendo la capacità di prendersi cura delle campagne, gestendo le risorse naturali e in molti casi continuando a svolgere un ruolo forte nelle società rurali. Se si vuole valorizzare questo potenziale, specialmente per quanto riguarda i beni pubblici di cui la società ha bisogno, serve una politica forte e ben progettata.



Il gruppo di lavoro tematico su beni pubblici

Il gruppo di lavoro tematico sui beni pubblici (GLT3) è uno dei quattro gruppi di lavoro tematici creati all'interno della RESR. È composto da 12 esperti provenienti da vari paesi dell'Unione europea, in rappresentanza di ministeri nazionali, università e centri di ricerca, ONG e parti interessate, oltre che dalla stessa Commissione europea. Il GLT3 ha iniziato a lavorare ad aprile 2009 e i lavori si sono conclusi con un seminario, accompagnato dalla pubblicazione di un rapporto sui beni pubblici in agricoltura, il 10 dicembre 2010.

Per dettagli:

http://RESR.ec.europa.eu/thematic-initiatives/GLT3/en/GLT3_home_en.cfm

© EN RD CONTACT POINT



Gli habitat seminaturali dell'Estonia come beni pubblici

Pille Koorberg, direttrice dell'Ufficio per il monitoraggio agroambientale del Centro estone di ricerca agricola, negli ultimi dieci anni ha lavorato come consulente indipendente in materia di sviluppo rurale. Fa parte di diversi gruppi di lavoro, compreso il gruppo di lavoro tematico della RESR (GLT 3) su «beni pubblici e intervento statale».

La valutazione delle misure agroambientali è stata una parte essenziale del lavoro di Pille Koorberg presso il Centro estone di ricerca agricola (ARC). Il suo compito è fornire dati ai colleghi del ministero dell'Agricoltura e ad altri ministeri riguardo all'impatto delle misure politiche sull'ambiente nelle zone rurali dell'Estonia. Il suo ufficio coordina inoltre la valutazione di tutte le misure asse 2 del programma di sviluppo rurale (PSR) estone, in particolare sull'ambiente e sulla gestione del suolo (per es. il regime agroambientale, il sostegno a favore delle zone svantaggiate, le indennità Natura 2000 ecc).

Un elemento chiave del suo lavoro è l'indicatore delle attività agricole ad alto valore naturale in Estonia, che fornisce nuove opportunità per identificare e salvaguardare zone di valore e attività agricole tradizionali nel paese. Restano, tuttavia, dei problemi da affrontare, per esempio quanto all'effettiva strutturazione dell'uso del terreno o a Natura 2000, la rete UE di siti per la tutela della natura.

Durante le discussioni del GLT 3 della RESR sui beni pubblici, Pille Koorberg ha evidenziato alcuni dei beni pubblici più significativi forniti dall'Estonia attraverso l'agricoltura, come gli habitat semi-naturali [prati e pascoli boschivi, alvar, prati costieri, praterie alluvionali (allagate), ecc]. Il suo scopo era dimostrare come questi beni pubblici siano attualmente

sostenuti attraverso la politica di sviluppo rurale dell'UE dal punto di vista di un piccolo Stato membro come l'Estonia.

Strutturazione dell'uso del terreno

Pille Koorberg sostiene che per capire l'agricoltura in Estonia oggi è importante analizzare le attività e il tipo di utilizzazione del suolo in generale: i terreni agricoli coprono meno del 20 % della superficie totale nel paese (metà del territorio è coperto da foreste, quasi un quarto da pantani), con una distribuzione disuguale. Inoltre per numerosi abitanti delle campagne non si tratta dell'attività principale, in quanto agricoltura e silvicoltura spesso si combinano: *«I campi e le pratiche agricole "in mezzo alle foreste" hanno funzioni completamente diverse e devono essere gestiti diversamente»*, dice Pille Koorberg.

A suo avviso, vista la situazione attuale dell'agricoltura, la fornitura sostenibile di beni pubblici non è garantita. Per esempio, invece di usare normali pratiche agricole come la destinazione del terreno a pascolo o alla produzione di mangime, racconta, *«Ci si limita a tagliare l'erba e a lasciarla poi nei campi, senza cercare di collegare questa attività a un concetto di attività agricola globale»*.

È vero che la situazione a questo riguardo in Estonia è molto migliorata negli ultimi anni, grazie a vari sistemi di sostegno;

permangono tuttavia rischi di abbandono delle campagne, ancora più probabili dopo l'attuazione dei cambiamenti della PAC.

Ciò vale specialmente per zone attualmente mantenute solo grazie al sistema di sostegno — per es. habitat semi-naturali, dove la produzione non potrà mai essere concorrenziale se lasciata al mercato. È vero anche, però, nel caso di zone attualmente mantenute a fini RPUS, e non per finalità produttive. *«La riduzione dei livelli di sostegno e della vitalità delle zone rurali (per es. mancanza di investimenti in queste zone) le rende molto suscettibili all'abbandono»*, avverte Pille Koorberg. *«Mantenere e sviluppare le infrastrutture (soprattutto in zone marginali) è essenziale»*, conclude.

L'agricoltura ad alto valore naturale in Estonia

Sviluppare il concetto di agricoltura ad alto valore naturale è ancora «problematico» in certi casi, a causa della mancanza di fonti di dati di qualità, continua, spiegando poi che l'attuale strutturazione dell'uso del terreno è nota solo per zone registrate in base al sistema di identificazione delle particelle agricole (LPIS) e al sistema integrato di gestione e di controllo (IACS). Non tutte le zone agricole in Estonia, però, sono considerate superfici agricole utilizzate (SAU) e inserite nell'IACS/LPIS.



© IIRI SELGE

Per esempio nel periodo 2004-2005 «una quota abbastanza consistente» di pascoli e prati boschivi, soprattutto in Estonia occidentale, non ha ricevuto alcuna erogazione PAC per ettaro in quanto non rispettava i requisiti RPUS per terreni produttivi normali (per es. c'erano più di 50 alberi/siepi per ettaro ecc). «Ciò ha portato a escludere tali aree dal sostegno e dai sistemi di registrazione, ma non immediatamente dall'effettivo uso da parte degli agricoltori», aggiunge Pille Koorberg.

Gli agricoltori in Estonia sono spesso «confusi» dalle regole dell'Unione europea che prevedono l'esclusione di zone collegate molto strettamente alla fornitura di numerosi beni pubblici. «Le varie politiche non valorizzano abbastanza l'agricoltura tradizionale: i prati boschivi ricchi di specie, storicamente non sono stati gestiti al fine di tutelare la natura, bensì come sottoprodotto dei sistemi agricoli tradizionali», spiega Pille Koorberg.

Altre sfide

Gli habitat seminaturali sono l'elemento più caratteristico del concetto di agricoltura ad alto valore naturale; vi sono però ancora «considerevoli carenze» dal punto

di vista del sostegno a queste zone attraverso strumenti politici a livello dell'UE e degli Stati membri. Una quantità sempre maggiore di terreno agricolo è gestita a livelli minimi (sempre meno pascolo ecc.) perché non ci sono abbastanza abitanti nelle zone rurali, commenta Pille Koorberg. A suo avviso più sforzi dovrebbero essere dedicati ad incoraggiare il ritorno alle zone rurali attraverso misure di sostegno per la vita quotidiana (infrastrutture, scuole, negozi, per citarne solo alcuni).

Un'altra sfida è data dal fatto che solo gli habitat seminaturali in zone Natura 2000 ricevono sostegno in quanto aree ad alto valore naturale nel contesto dell'attuale piano di sviluppo rurale in Estonia. Tuttavia, secondo dati da varie fonti, ci sono circa 100 000 ettari di habitat seminaturali in Estonia se si includono le zone da recuperare. Di questi solo 73 000 sono compresi nella rete Natura 2000, mentre nel 2010 soltanto 23 500 ettari hanno beneficiato di aiuti nell'ambito del piano di sviluppo rurale.

La rete Natura 2000 è una priorità. Ci sono, comunque, altre zone importanti di elevato valore naturalistico (per es. altri

habitat semi-naturali); particolarmente importanti sono i paesaggi agricoli a mosaico con piccoli campi e abbondanti elementi paesaggistici). «Gli agricoltori devono essere sostenuti anche fuori dalla rete Natura 2000 per incoraggiare la creazione e il mantenimento di paesaggi agricoli diversificati in base a modalità rispettose dell'ambiente».

Infine, secondo Pille Koorberg, è necessario fare di più specialmente dal punto di vista della comunicazione, in modo da modificare la percezione della gente riguardo alla gestione del terreno in Estonia: «Per motivi storici e a causa dell'immagine carente/negativa dell'agricoltura, le zone rurali non attraggono abbastanza i giovani... L'identità degli agricoltori è ancora fortemente correlata alla produzione di beni, piuttosto che alla vendita di un servizio o ad un'immagine.» Il suo commento finale è che, oltre a competere sul mercato alimentare, l'Estonia dovrebbe iniziare a commercializzare i propri prodotti e i valori turistici delle sue campagne sulla base dei beni pubblici derivanti dall'agricoltura, come la ricchezza di specie nelle sue praterie e il suo valore da un punto di vista paesaggistico.

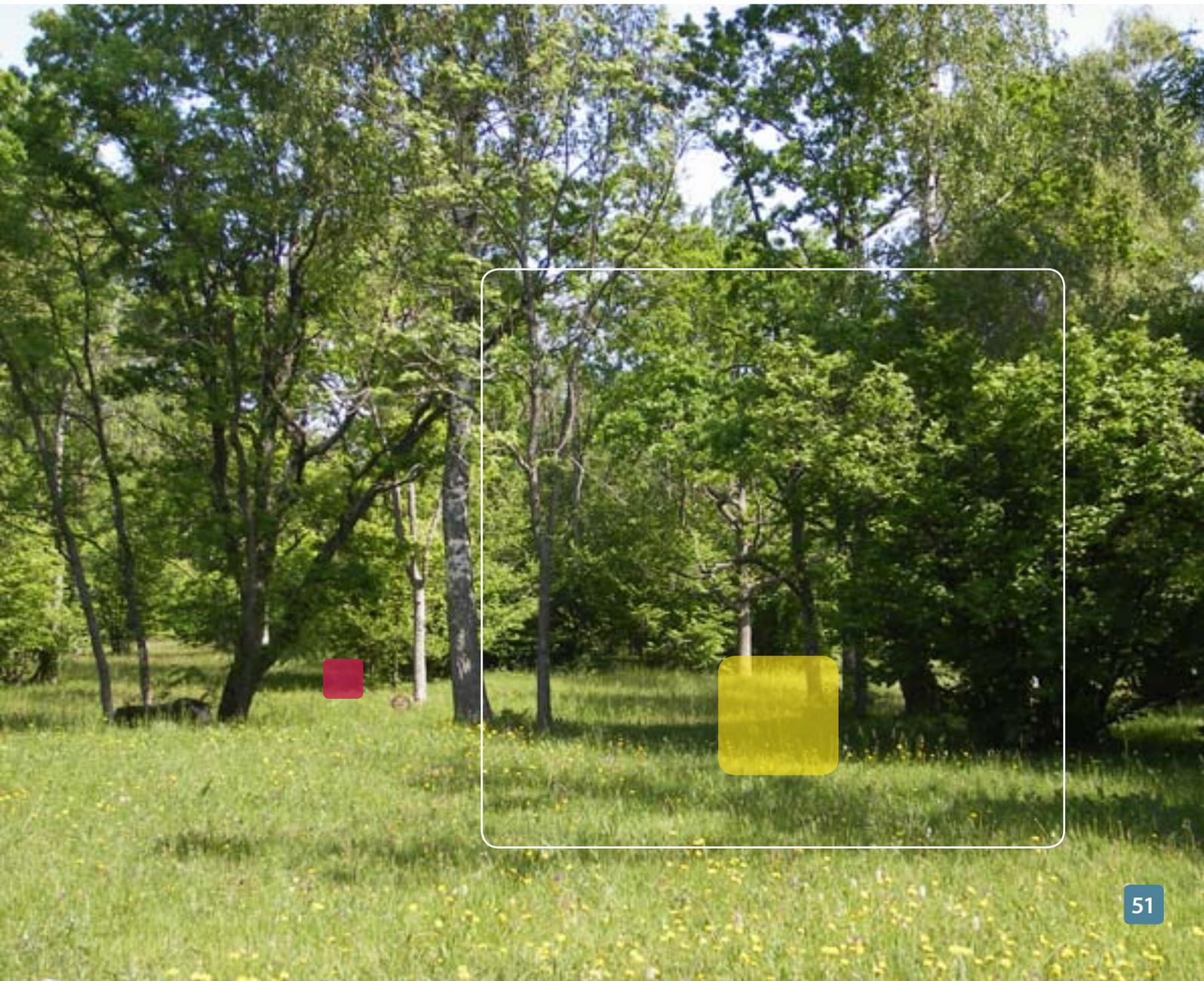
« L'Estonia dovrebbe cominciare a commercializzare i beni pubblici prodotti dall'agricoltura, come la ricchezza di specie delle sue praterie e i suoi paesaggi incontaminati »»

Pille Koorberg, Centro estone per la ricerca agricola

Link utili

Ministero estone dell'Agricoltura
<http://www.agri.ee/?lang=en>

Gruppo di lavoro tematico 3 della RESR «Beni pubblici e intervento statale»
http://enrd.ec.europa.eu/thematic-initiatives/twg3/it/twg3_home_it.cfm



Promuovere la qualità della vita in zone rurali della Grecia





Fotini Epiphaniou, consigliere comunale in un comune periferico della Grecia, con impegno, energia e tenacia ha contribuito a ricostituire la ricchezza e il patrimonio nonché a migliorare la qualità della vita in una zona devastata da disastri naturali. La signora Epiphaniou ha sostenuto iniziative mirate a promuovere la vitalità delle zone rurali in Grecia, compreso un innovativo sistema di raccolta e trattamento dei rifiuti nelle zone rurali, un museo della campagna, un centro culturale e teatrale, eventi culturali e seminari, ma anche progetti nel settore agriturismo.

Quadro generale

Una sfida frequente nelle zone rurali periferiche è l'introduzione di iniziative di ammodernamento e innovazione nell'attuazione delle misure di sviluppo rurale, con lo scopo di fornire beni pubblici, come il patrimonio paesaggistico, la qualità dell'acqua e altri investimenti non collegati all'agricoltura che valorizzino la vitalità delle zone rurali.

Ciononostante, il piccolo comune di Argalasti sul monte Pilio, patria dei centauri della mitologia greca, nonché vicino al famoso porto da cui Giasone e gli Argonauti si imbarcarono alla ricerca del vello d'oro, è un esempio di come rinnovamento e innovazione nella fornitura di beni pubblici possano essere conseguiti grazie alla perseveranza individuale nell'identificare e stabilire un ordine di priorità per le necessità di sviluppo rurale e nel ricercare le opportunità di finanziamento.

Il comune di Argalasti, nel 2006 e nel 2007, è stato colpito da alluvioni e incendi boschivi che hanno enormemente danneggiato questo villaggio di pescatori, causando la distruzione totale di molti campi a seguito degli incendi. Oltre a questi eventi inattesi, il declino della vitalità delle zone rurali nella zona è stato intensificato dall'abbandono del patrimonio tradizionale e delle infrastrutture di servizio, ma anche da un approccio piuttosto tradizionalista nei confronti dell'innovazione.

I successi

Nel periodo che ha fatto seguito a questi disastri, nella zona sono stati attuati piani di sviluppo rurale per un valore di circa cinque milioni di euro, sotto la guida e il coordinamento del consigliere comunale Fotini Epiphaniou. Gli interventi erano incentrati sul miglioramento della qualità di vita dei cittadini e sul ritorno

alla promozione della zona come meta turistica.

L'innovazione in questa zona è stata introdotta attraverso la progettazione e l'allestimento di una nuova biblioteca digitale, destinata principalmente ai giovani. L'obiettivo era usare il finanziamento per lo sviluppo rurale introducendo una nuova modalità di ricerca e sostegno allo studio nelle scuole della zona, mettendo inoltre la biblioteca a disposizione del pubblico, in particolare dei turisti durante i mesi estivi. Secondo Fotini Epiphaniou, «non ci si è preoccupati soltanto della portata e dei contenuti della biblioteca digitale, ma soprattutto della sua collocazione fisica», in un attraente edificio ristrutturato nella piazza del paese, come anche della sua promozione attraverso il sito internet del comune, una guida turistica e le indicazioni stradali. Si è anche cercata la sinergia con le istituzioni, segnatamente la biblioteca



digitale del capoluogo di regione Volos, che ha fornito assistenza tecnica con studi e l'installazione di attrezzature. La struttura ha completato l'offerta di servizi educativi e turistici e ha portato quindi benefici alla zona da un punto di vista sociale e della vitalità.

Sono stati forniti anche beni pubblici ambientali con la creazione di un sistema per lo stoccaggio di rifiuti che copre tutta la zona meridionale di Pilion, al di là dei confini comunali. Sebbene questa unità abbia iniziato a funzionare solo da poco, il biogas qui prodotto sarà raccolto e utilizzato in futuro. Altre innovazioni collegate alla produzione di energia rinnovabile sono evidenti nella progettazione di mulini a vento per la produzione di elettricità, realizzati da ditte private, che forniranno al comune energia o introiti per un valore di 100 000-200 000 euro. Secondo Fotini Epiphaniou «in questo modo il comune riuscirà a coprire una parte significativa dei

propri consumi energetici» oltre che «*ad abbassare i livelli di inquinamento»*.

Tra gli altri beni pubblici forniti vi è l'approvvigionamento idrico. Un problema in passato ricorrente, vale a dire la carenza di acqua soprattutto d'estate, è stato affrontato con nuovi serbatoi per il deposito di acqua, la perforazione di pozzi e sostituendo le vecchie tubature con sistemi più moderni. Di conseguenza popolazione e turisti possono ora disporre di un approvvigionamento idrico continuo e migliore.

Tutta una serie di investimenti non agricoli ha consentito di promuovere la vitalità delle zone rurali attraverso il miglioramento dell'infrastruttura di servizi pubblici e la valorizzazione del patrimonio culturale. Tra questi si può citare il restauro di spazi ed edifici pubblici danneggiati, la ristrutturazione di chiese, l'illuminazione nei paesi lungo la costa, oltre che la messa in evidenza

e la promozione di elementi del patrimonio come piazze storiche, fontane, ponti e sentieri. Questi lavori non solo hanno aiutato a riavviare e incrementare il flusso turistico nella zona, ma anche a migliorare considerevolmente la qualità di vita per gli abitanti. Inoltre gli agricoltori possono ora accedere ai propri campi attraverso strade di campagna nuove e di migliore qualità, oppure trascorrere il tempo libero in spazi pubblici prima «deturpati» a causa di attività illecite come il consumo di droga. Infine, gli scolari della zona dispongono ora di nuove infrastrutture, come bagni (che prima non esistevano) oppure cancelli e recinzioni che garantiscono la sicurezza nelle aree giochi e nelle scuole.

La tradizione e la cultura locale sono sempre state al centro dello sviluppo rurale nella zona, sebbene un po' trascurate negli ultimi anni. Nuovi progetti in questo settore sono serviti a consolidare la crescita culturale, secondo Fotini



© FOTINI EPIPHANIOU

«**Ciò che conta è l'impegno al servizio e per la promozione della regione, non un impegno in attesa di riconoscimento e titoli a livello locale**»

Fotini Epiphaniou, consigliere comunale, Argalasti, Grecia

Epiphaniou, «*come propellente per la vitalità delle zone rurali*». Tali progetti promuovono il patrimonio architettonico, attraverso il restauro e la ristrutturazione di un edificio scolastico tradizionale, ora destinato a sede di mostre e del museo di arte popolare.

Gli insegnamenti tratti

I successi ottenuti con queste iniziative specifiche per lo sviluppo rurale nel comune di Argalasti mostrano i multiformi processi attraverso cui questo sviluppo contribuisce alla fornitura di beni pubblici.

Quando a Fotini Epiphaniou è stato chiesto quali consigli darebbe ad altre zone periferiche per il miglioramento dei servizi pubblici e la promozione della vitalità delle zone rurali, ha risposto identificando quattro aspetti, che sono alla base delle sue personali caratteristiche di sostenitrice dello sviluppo rurale e locale. Primo: identificare le necessità

e le priorità per lo sviluppo rurale; secondo: elaborare studi preliminari integrati e maturi che costituiscano una base solida per la richiesta di finanziamenti; terzo: ricerca tenace e continua e di opportunità di finanziamento, dandovi l'opportuno seguito; quarto: trasparenza nella fase di progettazione e di esecuzione, che vuole anche dire comunicazione efficace con la popolazione e con gli addetti ai lavori.

Fotini Epiphaniou è un esempio vivente delle qualità che dovrebbe avere un cittadino rurale: «*ciò che conta è l'impegno al servizio e per la promozione della regione, non un impegno in attesa di riconoscimento e titoli a livello locale*». Essa sottolinea inoltre l'importanza di una «*presenza quotidiana nella vita rurale*» e di un impegno costante verso il raggiungimento degli obiettivi. Il profilo di un cittadino rurale modello dovrebbe anche comprendere l'abilità di comunicare in modo efficace e continuativo

con gli abitanti della zona, mettendo così le loro necessità in primo piano nelle nuove iniziative di sviluppo rurale. La comunicazione deve essere rivolta sia agli attori locali coinvolti nell'attuazione dei piani, sia a quelli al livello regionale (prefettura e autorità regionali) che hanno una funzione chiave nell'identificare e seguire le opportunità di finanziamento e l'esecuzione di progetti mirati a promuovere un ambiente sano e attraente, oltre che, più in generale, la «vitalità delle zone rurali».

Durante il suo mandato quadriennale, Fotini Epiphaniou ha potuto capire come la strada giusta sia quella di «*dedicare i primi due anni allo studio e alla ricerca di finanziamenti e gli altri all'esecuzione dei progetti*». A suo avviso «*tenere d'occhio tutti i lavori fino a quando non siano stati terminati*» è l'unica garanzia di un'esecuzione puntuale e nel rispetto degli obiettivi previsti per lo sviluppo rurale.

© MULTIADIS GAITANAS



Riconoscere la diversità regionale è la chiave della politica di sviluppo rurale: il progetto Teresa



In Europa, i responsabili delle politiche agricole e le parti interessate possono adesso utilizzare i risultati di un progetto di ricerca che ha studiato i tipi di interazione tra ambiente, sviluppo rurale, società e agricoltura nell'UE. Il progetto Teresa, cofinanziato dal sesto programma quadro e che coinvolge 12 istituti di ricerca, ha aiutato a svelare alcune delle complesse interazioni tra ambiente, economia rurale e questioni socioeconomiche.

Lo scopo generale del progetto Teresa è migliorare le politiche per uno sviluppo rurale sostenibile e integrato. Un suo importante risultato è l'identificazione dell'attuale scarsa capacità della politica agricola, rurale e regionale di riconoscere e animare queste interdipendenze. In ogni caso il progetto fornisce varie potenziali raccomandazioni politiche in materia, allo scopo di:

- identificare le interrelazioni nelle zone rurali principalmente tra attività agricole, economia rurale, società rurale e ambiente;
- sviluppare un modello «fondato sull'agente» per dimostrare le tipiche interrelazioni tra l'agricoltura, il resto dell'economia rurale e l'ambiente, in diverse zone d'Europa, oltre che l'impatto delle politiche sul loro sviluppo;
- valutare e identificare diverse politiche di integrazione per quanto riguarda la loro efficacia nel generare beni pubblici attraverso attività agricole e sviluppo rurale.

Diversità regionale e interazione

Dato che il lavoro di ricerca del progetto Teresa è incentrato sulle interdipendenze rurali, il progetto ha esplorato i modi in cui le regioni potrebbero consolidare le proprie attività mirate a un modello «cooperativo e territoriale» che copra reti di attività, località e/o ecosistemi, in modo da generare approcci multipli all'agricoltura integrata e allo sviluppo rurale. Gli esiti di questo tipo di approccio comprendono prodotti e servizi con grandi vantaggi economici, sociali e ambientali, per esempio dal punto di vista turistico e della produzione di energia rinnovabile.

Per cercare evidenze empiriche riguardo a interrelazioni rurali tangibili, il gruppo di ricerca ha svolto una «analisi per gruppi» delle regioni europee, in modo da riuscire a identificare specifiche necessità regionali e diverse filiere all'interno di determinate regioni. Le filiere sono state ulteriormente studiate attraverso undici

casi di studio, esaminando due tipi di prodotti: da una parte quelli specifici, identificati sulla base del relativo territorio (per es. con etichetta di origine), dall'altra i prodotti standardizzati che in linea di massima sono articoli convenzionali il cui consumo può variare all'interno dei mercati locali, nazionali o globali.

Di conseguenza, attraverso questa analisi, è stato possibile formulare una «tipologia» di otto regioni rurali dell'UE, ciascuna contraddistinta da caratteristiche specifiche, tra cui: tipi di prodotti coltivati; lunghezza delle filiere; distanza ed estensione delle zone urbane; livelli di occupazione e redditività delle attività agricole; integrazione dell'agricoltura nello sviluppo regionale delle aree rurali; natura della produzione agricola, intensiva o estensiva; densità demografica ed emigrazione; misura del terreno e altri conflitti tra risorse; collaborazione o concorrenza con altri settori; livello di sviluppo economico; portata e ruolo delle caratteristiche di alto valore naturale;



© T. HUDSON

importanza del turismo e ruolo delle reti locali, e altre ancora.

All'interno di ciascuna delle otto regioni identificate, il gruppo di ricerca ha studiato come le interazioni e le interdipendenze tra diverse strutture di reti agricole e il resto dell'economia rurale influiscano sullo sviluppo. Sebastian Beiglböck, dell'Istituto austriaco per gli studi regionali e l'assetto del territorio, spiega che questa analisi ha *«dimostrato che l'interazione tra operatori rurali e le decisioni che questi prendono hanno un ruolo davvero vitale per lo sviluppo rurale e devono essere tenute in considerazione nelle strategie elaborate. In questo modo si rafforzerebbe il livello locale nel settore delle politiche per lo sviluppo rurale»*.

Raccomandazioni politiche riguardo alla maggior fornitura di beni pubblici

Il gruppo di ricerca, grazie a questo lavoro così completo, ha elaborato una serie di raccomandazioni e strategie politiche per incentivare uno sviluppo rurale integrato.

In primo luogo è stata evidenziata la necessità di arrivare ad una definizione comune e più ampia delle zone rurali e in generale del loro sviluppo, con lo scopo di adattare le politiche dell'UE alle attuali dinamiche economiche e sociali delle aree agricole. Per fare questo si deve tenere conto di elementi tra cui i nuovi collegamenti tra zone rurali e urbane, le reti di portatori di interesse, le nuove

preoccupazioni ambientali (perdita di biodiversità e cambiamento climatico), la governance e il coinvolgimento delle zone rurali, le tendenze per quanto riguarda l'organizzazione delle filiere, e altri.

In secondo luogo, dal punto di vista della progettazione di una politica più mirata con un maggiore impatto, i territori rurali dovrebbero essere differenziati sulla base di una tipologia di regioni, in modo da riconoscerne la diversità e il tipo di sviluppo regionale richiesto e da collegare le politiche con le rispettive esigenze e caratteristiche. In questo modo si garantirebbe una politica in grado di gestire i bisogni delle regioni dell'UE nel loro complesso, includendo, per esempio, un insieme unico di politiche per «regioni

«**Gli effetti positivi condurrebbero ad una maggiore integrazione dell'agricoltura, con l'obiettivo di uno sviluppo rurale sostenibile a livello ambientale, economico e sociale**»

Phillippe Fleury, ricercatore presso l'ISARA a Lione

rurali in transizione», «zone rurali basate sul turismo», «aree rurali peri-urbane» e altri tipi di zone agricole.

In terzo luogo, l'attuale tendenza ad allontanarsi dal sostegno al mercato fornito attraverso la politica agricola comune richiede investimenti e un ulteriore aumento di capacità, per migliorare il funzionamento dell'economia rurale. Gli interventi politici, pertanto, dovrebbero cercare di sviluppare la capacità regionale attraverso le filiere e i sistemi cooperativi all'interno della regione. Ciò potrebbe essere fatto mediante la creazione di gruppi di azione locale (GAL) di livello superiore che colleghino i grossisti ai rappresentanti della città e delle campagne.

In quarto luogo, la multifunzionalità e la fornitura di beni pubblici dovranno svolgere un ruolo più centrale nelle strategie

di sviluppo. Per questo motivo la fornitura di beni pubblici attraverso le attività agricole merita maggiore attenzione. È interessante notare come il gruppo di ricercatori abbia confermato il notevole vantaggio economico che si può trarre da azioni mirate ad un consumo sostenibile delle risorse. Infine è stato promosso il concetto di progetti e contratti territoriali per un approccio ai beni pubblici «localmente radicato», che tenga conto di elementi ambientali e sociali, oltre che per sviluppare i prodotti contemplati dai regimi UE in materia di qualità.

Una nuova politica per lo sviluppo rurale

Il progetto Teresa sembra portare alla conclusione che, se ci si occupa delle varie regioni sulla base delle loro necessità in senso lato, il risultato di tale politica

sarà un futuro più sostenibile. La politica regionale e la PAC potrebbero quindi sganciarsi ulteriormente da un approccio ai sussidi dal vertice alla base per arrivare a un concetto più integrato, che riconosca i molteplici livelli di interdipendenza nelle zone rurali e che ne sostenga meglio lo sviluppo. Phillippe Fleury, ricercatore presso l'ISARA (Istituto di ingegneria per l'agricoltura, l'alimentazione, lo sviluppo rurale e l'ambiente) a Lione, in Francia, ritiene che «*gli effetti positivi dovrebbero portare a una maggiore integrazione dell'agricoltura, con l'obiettivo di uno sviluppo rurale sostenibile a livello ambientale, economico e sociale, oltre che a una maggiore diversità regionale e a un aumento delle possibilità per le regioni di definire il proprio futuro*».

Per ulteriori informazioni sul progetto Teresa: <http://www.teresa-eu.info/>





Il possibile impatto della riforma della PAC dopo il 2013: il progetto TOP-MARD



Si tratta di un progetto incentrato su un modello di politica dell'Unione europea basato sulla multifunzionalità dell'agricoltura e sullo sviluppo rurale (TOP-MARD) che si è svolto da marzo 2005 a giugno 2008. Lo scopo era esaminare come la multifunzionalità agricola influisca sullo sviluppo sostenibile delle regioni rurali e come le diverse riforme politiche possano influenzare tale relazione.

Il progetto di ricerca ha coinvolto 11 partner da vari paesi europei e uno degli undici casi analizzati riguardava i collegamenti tra il modello europeo di agricoltura (basato sulla multifunzionalità) e la politica di sviluppo rurale. L'oggetto dello studio era la zona di Caithness e Sutherland, un settore isolato all'estremo nord della Scozia. La regione costituisce un esempio di come i concetti di multifunzionalità dell'agricoltura e pluriattività si fondano nella realtà. Questa zona ha una lunga tradizione per quanto riguarda le iniziative a favore della ripresa socioeconomica, un lavoro che continua tramite organismi come i gruppi Caithness, Sutherland Leader e altri.

Nello specifico il progetto ha analizzato come il cambiamento dell'uso del terreno possa modificare l'economia locale e rurale, e come vari fattori (per es. quelli demografici) siano influenzati da tali cambiamenti. La ricerca si è basata su un modello che dava la possibilità di esaminare vari scenari politici durante un

periodo di circa 20 anni per poi confrontarli con le politiche attuali.

Più in particolare, il modello di analisi usato da TOP-MARD, chiamato «Pommard» (acronimo che sta per modello di politiche per un'agricoltura multi-funzionale e lo sviluppo rurale), affronta le complesse interrelazioni tra le varie funzioni pubbliche e private dell'agricoltura e delle famiglie di agricoltori, lo sviluppo economico regionale, la qualità di vita, gli aspetti demografici e quelli legali alle politiche pubbliche.

La preparazione del progetto, la costruzione del modello e il suo adattamento a 11 regioni hanno coinvolto un gruppo di lavoro per la raccolta degli insiemi di dati e del lavoro di ricerca precedente, dei sondaggi tra agricoltori, imprenditori agricoli, famiglie ed esperti regionali. I gruppi interessati a livello regionale hanno fornito consulenza, contatti e feedback in tutte le fasi, oltre a svolgere un ruolo chiave per quanto riguarda la

discussione e la standardizzazione dei risultati.

Come funziona Pommard

Secondo il modello Pommard, i cambiamenti politici influenzano il comportamento degli agricoltori attraverso modifiche agli incentivi e ai disincentivi, oltre che alterando i flussi finanziari regionali «esterni». Gli agricoltori, adattando l'uso del terreno e i sistemi di produzione, alterano la produzione di beni di consumo e non, gli input utilizzati e i redditi. Tutto ciò, insieme ai cambiamenti nei flussi finanziari esterni, influenza l'economia regionale e la qualità della vita, oltre che la capacità della regione di attrarre turismo. I cambiamenti nell'economia regionale (attraverso le fluttuazioni nella richiesta di manodopera) e la qualità di vita modificano le decisioni sulla migrazione. Pertanto l'impatto finale di qualsiasi cambiamento politico è definito mediante una serie di indicatori dei risultati che registrano i cambiamenti

avvenuti nelle variabili a livello economico, socio-demografico, di qualità della vita, di agricoltura e di ambiente.

Analisi dello scenario politico e conclusioni

L'oggetto principale di TOP-MARD era il possibile impatto della riforma della PAC dopo il 2013, soprattutto per l'agricoltura, l'economia, la qualità della vita e gli ambienti naturali regionali in vari contesti nei seguenti casi: a) consistente riduzione nel bilancio del pilastro 1, senza riassegnazione al pilastro 2, o b) riassegnazione dal pilastro 1 al pilastro 2 di una parte significativa del bilancio attraverso

la «modulazione» o in altro modo, con o senza c) consistenti riassegnazioni tra gli assi del pilastro 2.

La conclusione generale di TOP-MARD è che il trasferimento delle risorse dal pilastro 1 al pilastro 2 implica un cofinanziamento nazionale e quindi discrimina le nazioni e le regioni più povere. Le assegnazioni nazionali e regionali al pilastro 2 dovrebbero quindi andare di pari passo con tali riforme, scollegate da finanziamenti precedenti.

L'integrazione dei cosiddetti prodotti non commerciabili (Non-Commodity Outputs, NCO), della qualità di vita e della

demografia (compresa la migrazione) in un modello di dinamica dei sistemi è senza pari e sebbene alcuni ritengano che Pommard rifletta i limiti della modellizzazione su vasta scala nell'affrontare la diversità e la complessità delle regioni rurali in Europa, secondo altri è il primo passo verso l'elaborazione di modelli più realistici.

Inoltre Pommard non sempre produce gli stessi risultati (e quindi «consigli» politici) delle analisi tradizionali. Per esempio queste ultime, riguardo ai cambiamenti nelle politiche agricole che prevedono una riduzione degli aiuti all'agricoltura, giungono quasi sempre alla conclusione



© OXFORELL



© OXFORELL

« **Le politiche agricole rurali possono essere maggiormente coordinate a livello regionale e locale con quelle nazionali e dell'UE in materia regionale, sociale e ambientale. Un migliore coordinamento è ciò di cui ora abbiamo maggiormente bisogno** »

Dottor John Bryden, coordinatore TOP-MARD e docente ricercatore, NILF

che i redditi agricoli e regionali diminuiranno. I risultati del modello Pommard, al contrario, dimostrano come e perché ciò non sia necessariamente vero analizzando il sistema regionale *nel suo complesso*.

L'approccio usato da TOP-MARD, basato su un modello di dinamica dei sistemi, apre nuove questioni e domande, che richiedono dati nuovi e migliori, con una migliore comprensione delle risposte sul campo ai cambiamenti politici e di

mercato, oltre che dell'efficacia ed efficienza delle politiche attuate. Le nuove preoccupazioni politiche, come anche l'aumento della diversità delle regioni rurali in Europa, richiedono lo sviluppo di un modello più devoluto, complesso, globale e dinamico di sviluppo rurale sostenibile e dei relativi esiti politici.

La ricerca in corso (senza finanziamenti da parte dell'UE) è stata commissionata dal ministero norvegese per l'Agricoltura

al NILF (Istituto norvegese di ricerca sull'economia agricola), che è stato incaricato di elaborare un libro bianco sulla multi-funzionalità in agricoltura e sulla politica per lo sviluppo rurale, e in cui il dottor John Bryden, coordinatore del progetto TOP-MARD, è attualmente docente ricercatore.

Per altre informazioni sul progetto TOP-MARD:
<http://www.abdn.ac.uk/~pec208/>



Il dibattito sui beni pubblici in agricoltura

La crescente importanza dei beni pubblici nell'agricoltura e nello sviluppo rurale ha suscitato in tutti i paesi dell'Unione europea un dibattito che ha dato la possibilità a una serie di organizzazioni in rappresentanza di diversi interessi di esprimersi su tale questione.

Gli agricoltori svolgono diversi ruoli: producono generi alimentari a prezzi ragionevoli, contribuendo alla sicurezza alimentare globale, e sono i garanti della qualità, in quanto salvaguardano la straordinaria gamma europea di prodotti tradizionali di elevato valore. Il loro ruolo come fornitori di beni pubblici è sempre più apprezzato.

Sebbene il loro numero sia relativamente limitato, gli agricoltori curano vaste porzioni di territorio da cui il genere umano deve ricavare non solo cibo per l'alimentazione umana, ma anche servizi ambientali come aria e acqua pulite. Essi sono i custodi di zone molto estese, pertanto soggetti a pressioni affinché il loro lavoro assicuri il massimo livello di beni pubblici, oltre a garantire cibo sufficiente e di qualità.

Tali pressioni provengono da vari gruppi: i consumatori esigono sempre più che il cibo sia prodotto in modi meno dannosi e, idealmente, più ecologici; i governi sono estremamente consapevoli delle minacce a causa del cambiamento climatico, del degrado ambientale e della

perdita di biodiversità, per cui considerano l'agricoltura un settore fondamentale che può servire a sventare questi rischi. Infine, continuano ad aumentare le campagne mirate a incoraggiare una produzione agricola sostenibile.

Secondo Trees Robijns, funzionaria che si occupa di politiche agricole dell'Unione europea per BirdLife International, «*la società nel suo complesso sta diventando sempre più verde. Gli agricoltori sono solo uno dei gruppi di base che possono fornire servizi per l'ecosistema, non solo per quanto riguarda ciò che cresce nei campi e che possono poi vendere*». Aggiunge che «*nei paesaggi agricoli si sono sviluppate tutta una serie di specie*», un patrimonio la cui protezione dovrebbe far parte del mandato degli agricoltori. «*Distruocere è facile, ma ci vuole molto tempo per ricostruire*», conclude.

Una questione economica

I beni pubblici in agricoltura diventano facilmente parte del dibattito economico.

Trees Robijns aggiunge che la campagna di BirdLife International in materia si basa essenzialmente sull'idea «*soldi pubblici per beni pubblici. L'ambiente è un bene pubblico. Se vogliamo che gli agricoltori forniscano beni pubblici, devono essere retribuiti per questo: è come un contratto stipulato tra l'agricoltura e la società*».

Le associazioni di agricoltori possono essere d'accordo su questo. Secondo la federazione francese dei sindacati agricoli (Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles, FNSEA) il concetto di beni pubblici è «*spesso ridotto in ultima analisi al solo concetto di "servizi ambientali"*. Per noi, però, è molto di più, in quanto si tratta di sicurezza alimentare, ma anche di qualità dell'aria, dell'acqua e del suolo, arrivando alla tracciabilità dei prodotti e al nostro ruolo nella pianificazione e nella conservazione delle aree rurali. A volte ci criticano perché non forniamo tutti i beni pubblici richiesti; le aspettative da parte della società crescono sempre più, ma allo stesso tempo la gente è restia a pagare di più i generi alimentari. Bisogna trovare un

equilibrio: più beni pubblici, a patto però che ci siano maggiori risorse disponibili».

È di questo avviso anche Copacogeca, l'ente che a Bruxelles rappresenta agricoltori e cooperative agricole, quando dichiara che «ovviamente non siamo contrari al concetto di dare priorità ai beni pubblici, ma ciò non dovrebbe rendere impossibile la vita degli agricoltori europei, che già lavorano sodo. È ovvio che, se chiediamo loro di più, siamo anche tenuti a sostenerli con maggiore impegno».

Considerazioni sulla PAC

Queste considerazioni ovviamente si ricollegano alla discussione sul futuro della politica agricola comune dell'UE, sebbene ciò sia solo una parte di un dibattito più ampio su come si debba

pagare per la fornitura di beni pubblici. A detta di Allan Buckwell «*la gente non è disposta a pagare [i beni pubblici] coi prezzi dei generi alimentari. I cittadini dell'UE e di tutto il mondo non pagano i veri costi sociali di ciò che mangiano.*

Egli aggiunge poi che circa lo 0,5 % del prodotto interno lordo (PIL) dovrebbe essere utilizzato per recuperare e gestire l'ambiente; non è molto se si considera, per esempio, che molti paesi sviluppati destinano tra l'1,5 % e il 4 % del PIL a spese militari. Tuttavia, conclude, spendere di più per i beni pubblici agricoli sarà un «grande passo avanti» per la società. «*L'unico rimedio è gonfiare i prezzi dei generi alimentari, oppure aumentarli attraverso le tasse. A mio avviso, aumentare i prezzi dei generi alimentari è una tassazione regressiva; in ogni caso lo si dovrà fare.*»

Secondo Copacogeca i cambiamenti della PAC non dovrebbero compromettere i redditi degli agricoltori, perché «*senza soldi, non si può fare di più.*» La posizione dell'organizzazione è che «*la sicurezza alimentare deve rimanere il bene pubblico primario e la condizione principale per il pagamento di aiuti [agli agricoltori].*» Ecco perché il primo pilastro della PAC, riguardante il sostegno ai redditi e le reti di sicurezza per il mercato, non dovrebbe essere soggetto al requisito aggiuntivo della fornitura di beni pubblici. Tuttavia si dovrebbe rafforzare il secondo pilastro della PAC, sviluppo rurale e gestione ambientale. «*Il secondo pilastro ha bisogno di maggiore flessibilità; lo possiamo usare per i beni pubblici aggiuntivi richiesti.*»

Link utili

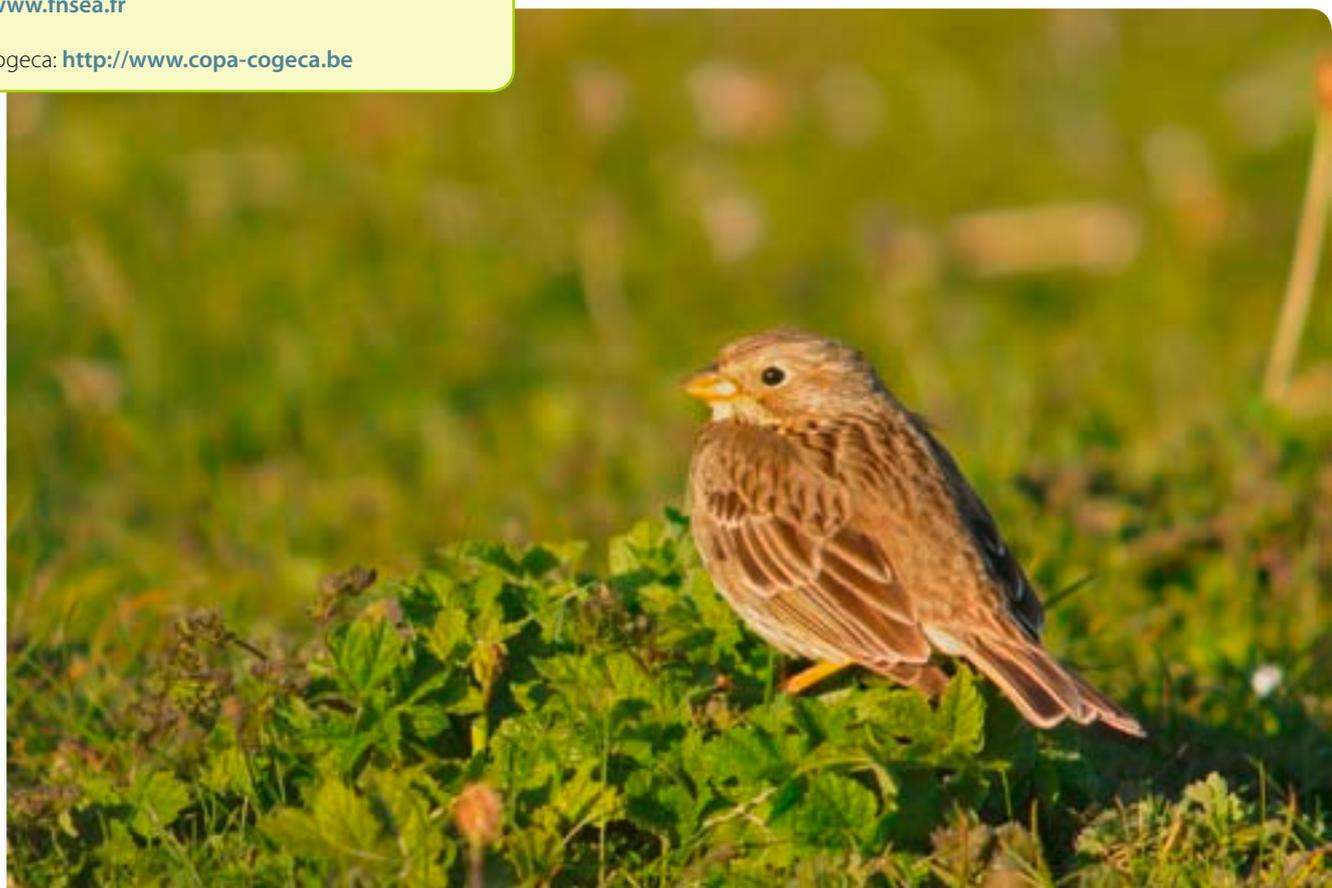
BirdLife International: <http://www.birdlife.org/>

Country Land & Business Association:
<http://www.cla.org.uk/>

Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles:
<http://www.fnsea.fr>

Copacogeca: <http://www.copacogeca.be>

© JOHN CAREY



I cambiamenti in vista

Trees Robijns di BirdLife International ritiene che gli aiuti all'agricoltura possano essere collegati in modo più esplicito alla fornitura di beni pubblici. «Se agli agricoltori si assegna un certo bilancio, bisogna spiegare loro il motivo», dice. «Esiste un problema ambientale cui bisogna porre rimedio». D'altra parte, aggiunge, a lungo andare «ne va del funzionamento del sistema. Ci sono molti buoni programmi agro-ambientali che funzionano». Sostenibilità, continua, non significa «più regole» bensì «buone

prassi economiche di base». Cita quindi l'esempio di Hope Farm in Inghilterra, un'azienda agricola gestita dalla Royal Society for the Protection of Birds che, dal 2000, ha realizzato buoni profitti, contribuendo allo stesso tempo all'aumento della popolazione di volatili nella zona.

Mirare al bene comune, e alla fornitura di un maggior numero di beni pubblici attraverso l'agricoltura, richiederà «un'inversione di tendenza concettuale», ammette Trees Robijns. Gli agricoltori dovrebbero essere «pagati per seguire

buone politiche» e «disporre di abbastanza fondi da spendere per le misure giuste». I cambiamenti della PAC possono aiutare in questo.

Secondo la FNSEA i cambiamenti all'agricoltura europea devono essere considerati attentamente. «Se la direzione della futura PAC è spiccatamente ambientalista, allora va benissimo». L'organizzazione aggiunge poi: «troviamo nuovi modi di metterla in atto senza eliminare il sostegno che attualmente è destinato alle aziende agricole».

Il parere di proprietari e amministratori di terreni agricoli sui beni pubblici in agricoltura

Allan Buckwell (Organizzazione dei proprietari agricoli europei, presidente del gruppo politico)

Potrà sembrare retorico, ma i proprietari di terreni agricoli tengono davvero allo sviluppo sostenibile, da tutti i punti di vista — economico, sociale, ambientale — e vogliono veramente lasciare la propria terra alle generazioni future in condizioni almeno altrettanto buone di quelle in cui l'hanno ricevuta. Tuttavia, essi si trovano a dover affrontare la difficile sfida relativa a ciò che chiediamo al terreno: essenzialmente cibo, ma anche energia, e oggi anche un lungo elenco di altri servizi, quali tutela del paesaggio e della biodiversità, protezione di suolo, acqua e clima e vitalità delle zone rurali.

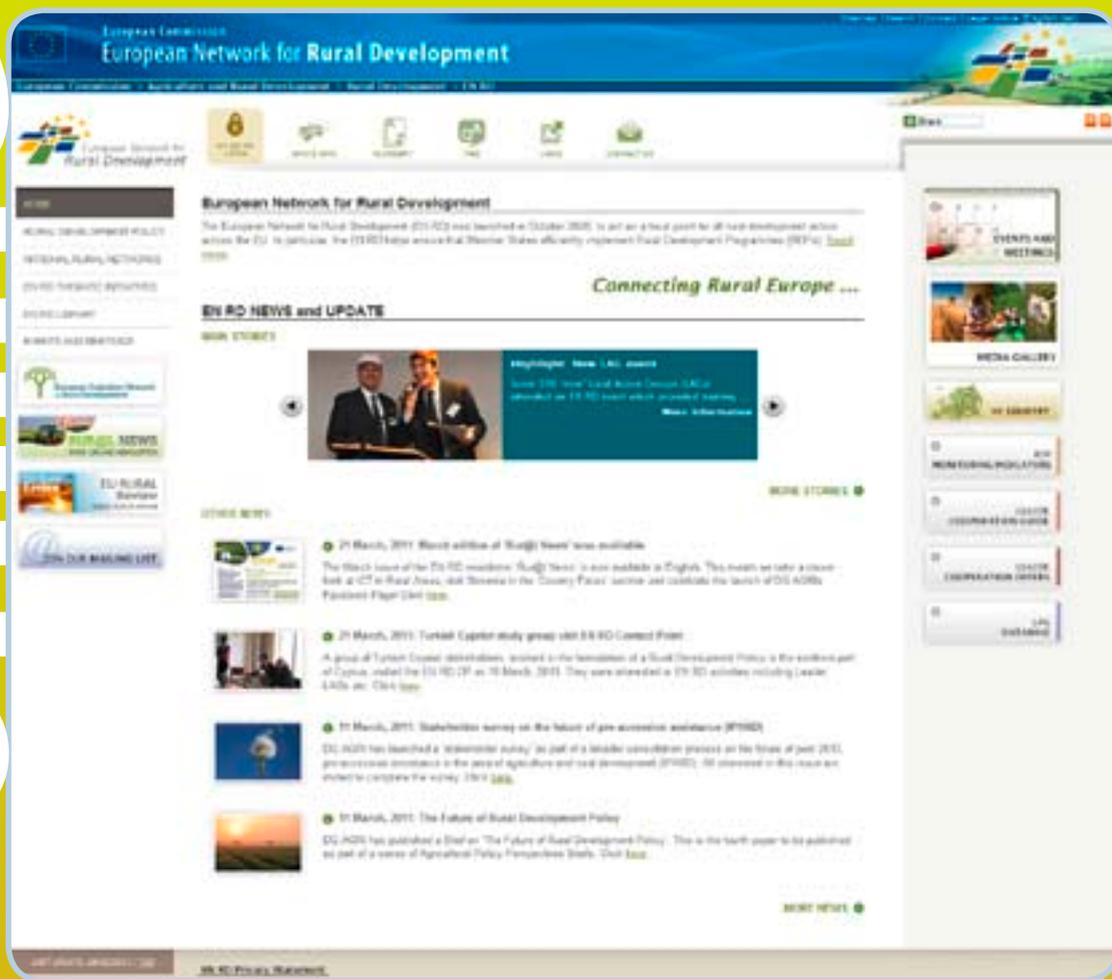
Le interazioni tra pubblico e privato sono complesse, in ogni caso cresce la consapevolezza di quanto la produzione agricola dipenda dalle condizioni ambientali. D'altronde, queste dipendono in modo altrettanto fondamentale da come operiamo in agricoltura. L'equilibrio è difficile: quanto più intensiva è la produzione agricola per soddisfare la richiesta di generi alimentari, tanto meno terreno si può destinare all'agricoltura e gestire a vantaggio della «natura». Il segreto sta in sistemi di produzione meno invasivi a livello ambientale... e nell'incentivarne l'utilizzo.

È quindi ormai evidente che, per assicurare gli elevati standard ambientali richiesti dai cittadini, dobbiamo trovare il modo di incentivare la fornitura di servizi per i quali non esistono

mercati: quelli che definiamo «beni pubblici». Allo stesso modo è evidente che i principali fornitori di detti servizi devono essere coloro che gestiscono i terreni agricoli. È per questo che il concetto di beni pubblici è così utile: una volta spiegato, è una formulazione economica piuttosto chiara, che può contribuire a far capire ai cittadini come non sia poi così strano dover trovare modi, attraverso politiche come la PAC oppure mediante conferimenti privati, di pagare gli agricoltori e altri gestori di proprietà terriere per fornire servizi pubblici ambientali e alle comunità rurali che semplicemente non sono richiesti spontaneamente dai loro mercati.

Una volta intrapresa questa avventura — iniziata lentamente ormai dieci anni fa nell'UE, attraverso una serie di misure agro-ambientali e di altro tipo nella PAC —, emergono sfide molto più pratiche. Una di queste è convincere i nostri partner commerciali internazionali che pagare gli agricoltori per fornire beni pubblici costituisce una correzione e non una distorsione dei mercati. Un'altra consiste nell'adattare questi progetti a livello UE entro un quadro comune gestibile che si adatti alle variegate condizioni dei 27 Stati membri. È un vero rompicapo con tante sfaccettature! Non dovremmo aspettarci di trovare subito l'equilibrio, ma piuttosto mirare a un'evoluzione politica graduale. Non vi è dubbio che la riforma della PAC attualmente in discussione sarà un passo molto importante verso una gestione delle terre in Europa finalizzata a una maggiore sicurezza alimentare e ambientale.

online



Per abbonamenti alle pubblicazioni RESR:
<http://enrd.ec.europa.eu>

