

Focus group del Comitato di coordinamento Fornitura di servizi ambientali

Sintesi del Rapporto finale
Febbraio 2013

© Donata Luitkate

Introduzione

Il Focus group (FG) della RESR sulla “fornitura di servizi ambientali” ha l’obiettivo di offrire una serie di raccomandazioni su come interventi in campo agricolo, forestale e di sviluppo rurale in genere possano fornire il maggior livello di servizi ambientali (SA) in risposta ai fabbisogni locali e ai più ampi obiettivi programmatici. In particolare, il FG si è proposto di (1) indagare quali approcci siano adottati dagli attuali programmi di sviluppo rurale (PSR), (2) identificare i principali fattori di successo di tali approcci e (3) trarre insegnamenti utili all’elaborazione e attuazione dei futuri PSR (2014-2020).

La raccolta e analisi dei dati sono state effettuate attraverso metodi partecipativi, incluse le discussioni con i membri del FG, e visite sul campo mirate a evidenziare specifiche problematiche relative alla fornitura dei SA. Sono stati raccolti ed analizzati 47 esempi di approcci correntemente usati in diversi Stati membri (15 in tutto), in modo da poter contare su una solida base di esperienze. Gli esempi raccolti sono centrati principalmente sulle misure dei PSR che interessano, direttamente o indirettamente, la fornitura di SA. Alcuni degli esempi si riferiscono ad approcci adottati, almeno in parte, in contesti esterni a quello della politica di sviluppo rurale e sono sostenuti da iniziative pubbliche o private negli Stati membri o nelle regioni. Gli esempi sono riportati nell’Allegato II del Rapporto finale del FG.¹



1 Approcci adottati per la fornitura di SA nell'ambito dei PSR

Gli esempi raccolti possono essere raggruppati in quattro diversi tipi di approcci, in cui le misure dei PSR sono impiegate sia separatamente che congiuntamente. Gli approcci individuati sono i seguenti:

L'approccio integrato prevede una combinazione di misure contemplate dal FEASR e/o da altri fondi. L'integrazione può riguardare uno specifico schema di supporto nel quale confluiscono elementi di altre misure, sebbene questo non sia palese ai beneficiari dal lato dell'attuazione. Alternativamente può essere richiesto agli agricoltori di svolgere determinate attività legate ad una misura (quale la formazione) al fine di ricevere sostegno attraverso un'altra misura (quale i pagamenti agroambientali), come accade per esempio in Italia, nelle regione delle Marche (si veda il Rapporto). Un'altra forma di approccio integrato è costituita dall'elaborazione di un "pacchetto di misure" destinate ad uno specifico territorio, rivolte a determinati beneficiari o sistemi agricoli. I vantaggi della combinazione di più misure sono molteplici, per esempio essa consente di assicurare un supporto economico e allo stesso tempo un sostegno mirato al miglioramento delle capacità tecniche, entrambi necessari per un'efficace fornitura di SA. L'approccio integrato permette altresì di soddisfare esigenze specifiche, concentrandosi su particolari SA, determinate aree geografiche o particolari sistemi agricoli. La combinazione di misure, soprattutto nell'ambito di determinate aree geografiche, richiede coordinamento tra l'organismo incaricato della gestione delle misure e quanti attuano le misure stesse nonché un buon livello di comunicazione. Di conseguenza, è necessario un maggiore investimento di risorse dal lato amministrativo.

Gli approcci collettivi permettono di ottenere maggiore valore aggiunto concentrandosi su un'area più vasta e promuovendo maggiore interesse e motivazione verso gli aspetti ambientali. Tra gli esempi, figurano iniziative in Germania che adottano l'approccio LEADER per "Migliorare la tutela delle acque sotterranee nelle zone di produzione del luppolo" e "Sostenere il pascolo estensivo attraverso la commercializzazione di prodotti agricoli" (si veda il Rapporto). Gli approcci collettivi possono essere sia territoriali che istituzionali/organizzativi. Nel primo caso, diversi agricoltori

o silvicoltori vengono incoraggiati a gestire un'area più vasta dei singoli appezzamenti. Nel secondo caso, invece, l'attuazione delle misure prevede il coinvolgimento di un ventaglio più ampio di attori e soggetti interessati, quali autorità locali e ONG. Gli approcci collettivi richiedono obiettivi ben precisi nonché un buon livello di coordinamento e di consulenza, il che può comportare maggiori oneri amministrativi. Per durare nel tempo, questi approcci necessitano di maggiore flessibilità, sostegno finanziario a lungo termine e un forte coinvolgimento dei beneficiari.

Gli approcci di tipo partecipativo, quali LEADER, implicano il coinvolgimento di diversi soggetti interessati nel processo di elaborazione ed attuazione delle misure. I soggetti interessati possono essere, per esempio, individui o organizzazioni locali e regionali che appartengano o meno al settore agricolo o silvicolo. Sebbene offrano metodi flessibili e adattati alle esigenze locali, gli approcci di tipo partecipativo richiedono un coordinamento attraverso un qualche organismo amministrativo, ad esempio enti per la conservazione dell'ambiente o autorità nazionali/regionali. Un interessante esempio di approccio di tipo partecipativo è offerto dalla Repubblica Ceca, dove le associazioni di cacciatori locali si rivolgono direttamente agli agricoltori per promuovere certe pratiche di gestione agroambientale che possono avere un impatto positivo in termini di biodiversità e di incremento della selvaggina.

Gli approcci olistici indicano il raggiungimento simultaneo di molteplici risultati (per esempio, approcci orientati ad offrire servizi ambientali unitamente a risultati economici e sociali). Tale obiettivo può essere conseguito impiegando anche altri approcci, purché lo scopo precipuo sia di ottenere molteplici vantaggi. A tal fine, questi approcci necessitano un considerevole investimento nelle attività di comunicazione e consulenza onde assicurare il coinvolgimento dei diversi attori, come pure nelle attività promozionali. Ciò può comportare un incremento degli oneri amministrativi. Tra gli esempi di approcci olistici, figurano iniziative volte a valorizzare i prodotti agricoli e ad accorciare le filiere in Belgio. Conferire valore aggiunto ai prodotti agricoli è un esempio interessante dell'impiego delle misure di sviluppo rurale per migliorare la stabilità economica degli agricoltori, ridurre la dipendenza dalle grandi catene di distribuzione e offrire opportunità commerciali legate alla fornitura di servizi ambientali. In Belgio, gli agricoltori che lasciano incolto il 10% dei campi arabili ricevono una remunerazione per compensare parzialmente il mancato reddito che avrebbero ricavato dalle coltivazioni di quei terreni (si veda il Rapporto).

L'approccio orientato ai risultati si riferisce alla diretta connessione tra i risultati dell'attuazione delle misure di sviluppo rurale e il livello di sostegno concesso. Ad esempio, un agricoltore potrà ricevere un pagamento per determinate attività di gestione



ambientale soltanto all'avvenuta realizzazione dei risultati di tale gestione. Gli approcci orientati ai risultati possono essere molto efficaci per rafforzare il coinvolgimento e l'impegno dei beneficiari. Tuttavia, tali approcci possono altresì porre dei rischi associati ad altri fattori che esulano dal controllo dell'agricoltore. Pertanto, è necessario formulare e comunicare chiaramente i risultati desiderati ed è di cruciale importanza che la loro realizzazione possa essere verificata con facilità. Nessuno degli esempi forniti dal FG illustra specificamente questi approcci. Ciononostante, gli esempi offerti contengono alcuni elementi che caratterizzano l'approccio orientato ai risultati, ovvero: la definizione di obiettivi specifici; la concessione ai beneficiari di un ragionevole margine di flessibilità e discrezionalità circa le modalità per raggiungere tali obiettivi (ciò implica anche un'accresciuta responsabilità in relazione ai risultati); e il monitoraggio effettuato da gruppi locali o collettivi.

2 Fattori di successo

L'analisi degli esempi raccolti, unitamente ai risultati delle riunioni del FG, hanno evidenziato i principali fattori che contribuiscono ad un'efficace fornitura di SA. I fattori chiave identificati possono essere raggruppati in diverse categorie:

I fattori procedurali sono legati al processo di elaborazione dei PSR in termini di struttura, contenuto, selezione di misure per soddisfare i fabbisogni ambientali identificati, modalità di attuazione e di monitoraggio e valutazione delle stesse. Questi fattori includono: i) la struttura e progettazione delle misure (che richiedono **chiarezza** degli obiettivi e delle priorità, **flessibilità**, **capacità di soddisfare le esigenze**, **collaborazione**, **adeguato livello di finanziamento**, **tempestività**); ii) la **coerenza** delle politiche; e iii) il monitoraggio e controllo (che richiedono **approcci innovativi** e **tempismo**).

i. *I fattori istituzionali/di governance* stabiliti per l'elaborazione e l'attuazione delle misure dei PSR prevedono **collaborazione**, **partenariato** e **coinvolgimento dei beneficiari** al fine di assicurare una riuscita fornitura di SA.

ii. *I fattori legati alla consulenza e formazione* richiedono una **chiara comunicazione** dei contenuti e degli obiettivi del regime agli agricoltori, programmi di **formazione di qualità** e **consulenza** basata sulla condivisione di conoscenze e di buone pratiche.

iii. *I fattori pratici/amministrativi*, quali l'elaborazione delle procedure di domanda, il livello di burocrazia e lavoro amministrativo richiesto, la disponibilità di dati adeguati, le norme di controllo e di attuazione,

sono anch'essi cruciali per un'efficace fornitura di SA attraverso le misure dei PSR. Questi fattori implicano **chiarezza** dei criteri di ammissibilità, **comunicazione efficace**, **adeguato livello di sostegno**, **amministrazione semplificata**, **proporzionalità** delle sanzioni in relazione alla gravità della non conformità.

3 Come massimizzare la fornitura di SA nell'elaborazione e attuazione dei futuri PSR

Il ciclo di programmazione per lo sviluppo rurale può essere suddiviso in tre fasi principali tra loro interconnesse: programmazione, attuazione e monitoraggio e valutazione. I SA devono essere tenuti in considerazione in tutti gli aspetti del ciclo di programmazione.

Il FG ha evidenziato l'importanza di adottare un approccio strategico e di cominciare il processo di programmazione tempestivamente, tenendo conto del tempo necessario per valutare adeguatamente i fabbisogni ambientali prima di decidere sulle misure più appropriate e sulle relative modalità di attuazione. La valutazione dei fabbisogni ambientali viene effettuata attraverso l'analisi SWOT (punti di forza e di debolezza, opportunità e rischi) come parte della valutazione ex ante. Il FG ha indicato che per garantire un'efficace analisi SWOT occorrono dati sullo stato ambientale delle zone rurali che siano affidabili, utili e su scala appropriata. La limitata disponibilità di dati utili può essere superata provvedendo a una tempestiva raccolta di informazioni o assicurando la compatibilità delle banche dati esistenti. Per quanto concerne l'analisi dei dati, i membri del FG hanno sottolineato che questa dovrebbe essere indipendente ed effettuata da individui dotati di buone capacità analitiche e interpretative provenienti da diverse discipline, in modo da consentire un esame sia quantitativo che qualitativo.

Un'altra delle questioni evidenziate è quella di stabilire quali misure, o combinazioni di misure, possano essere impiegate per realizzare le priorità e i risultati identificati attraverso l'analisi SWOT. A tal fine, alcune misure sono state segnalate come le più vantaggiose e atte a rispondere all'intero ventaglio di priorità dell'UE.² Tra queste figurano misure sulla consulenza e sul trasferimento di conoscenze (Art. 15 e 16); misure centrate sull'ambiente, quali la misura agro-climatico-ambientale (Art. 29) e la misura relativa a Natura 2000/direttiva quadro sulle acque (Art. 31); la misura sull'agricoltura biologica (Art. 30); indennità a favore delle zone soggette a vincoli naturali o ad altri vincoli (Art. 32); la misura sulla cooperazione (Art. 36); investimenti in immobilizzazioni ma-

2 La proposta per la politica di sviluppo rurale 2014-2020 prevede 18 "aree di interesse" (focus areas) per le 6 priorità dell'Unione. Gli aspetti per le priorità relative alla fornitura di servizi ambientali (priorità 4 e 5) includono: salvaguardia e ripristino della biodiversità; migliore gestione delle risorse idriche e del suolo; uso efficiente dell'acqua e dell'energia in agricoltura; approvvigionamento e utilizzo di fonti di energia rinnovabili; riduzione delle emissioni di metano e di protossido di azoto a carico dell'agricoltura; e promuovere il sequestro del carbonio nel settore agricolo e forestale.



4 Sintesi delle aree per le quali si richiedono modifiche o maggiori delucidazioni e orientamenti dall'UE

Il FG ha evidenziato una serie di punti per i quali si richiedono ulteriori delucidazioni circa le regole di attuazione o maggiori *orientamenti* che attingano anche dagli scambi di esperienze a livello dell'UE:

- Come garantire che l'elaborazione dei PSR sia coerente con le priorità identificate attraverso l'analisi SWOT. Una "lista di controllo" (checklist) consentirebbe alle AdG di verificare che i PSR siano realmente sostenibili dal punto di vista ambientale.
- Come assicurare che il PSR assuma un ruolo coerente sia nel più ampio quadro dei finanziamenti disponibili a livello nazionale/regionale sia rispetto alle priorità di altre strategie ambientali.
- Come dimostrare la realizzazione di molteplici obiettivi attraverso il sistema di monitoraggio e valutazione.
- Possibilità di impiego delle misure del PSR – sia individualmente che in combinazione – per un'efficace fornitura dei SA; esempi di funzionamento dei "pacchetti di misure" nella pratica e informazioni chiare su che cosa possa essere finanziato.
- Criteri di ammissibilità per quanto riguarda i tipi di consulenza che sono stati identificati come particolarmente efficaci.
- Chiarezza in merito alle norme di controllo.
- Responsabilità degli agricoltori e dei gruppi collettivi nel caso di contratti collettivi e informazioni pratiche a riguardo, per esempio come stilare contratti nell'ambito di approcci collettivi.
- Chiarezza circa le modifiche proposte riguardo alla definizione di parcella agricola e su come questo inciderà sulla mappatura e sul sistema di identificazione delle parcelle agricole esistenti. È necessario assicurare che le nuove norme non comportino effetti perversi indesiderati escludendo dai pagamenti le aree soggette al pascolo o a vincolo ambientale.
- Come migliorare la collaborazione e partecipazione dei soggetti interessati.
- Chiarezza sul livello di riferimento (baseline) relativo ai pagamenti.

teriali (Art. 18); l'approccio LEADER (Artt. 42-45); e il partenariato europeo per l'innovazione, che comprende il sostegno all'innovazione "agroecologica" (Artt. 61-63). Per fare in modo che gli Stati considerino in maniera globale l'intero ventaglio di opzioni disponibili nel nuovo pacchetto di misure, sarebbe auspicabile che la Commissione fornisca orientamenti su come poter utilizzare efficacemente le misure – sia individualmente che congiuntamente – ai fini della fornitura di SA. A seguito dell'identificazione delle misure adeguate e l'allocatione delle risorse finanziarie occorre assicurare che vi sia coerenza con gli altri elementi della PAC, valutare i molteplici obiettivi da raggiungere, stabilire dispositivi di salvaguardia per assicurare che le azioni finanziate siano realmente sostenibili per l'ambiente, determinare i criteri di ammissibilità in modo da assicurare la partecipazione dei beneficiari chiave, assicurare la flessibilità degli approcci e la piena partecipazione dei soggetti interessati sia nell'ambito della fornitura dei SA sia in quello più ampio degli obiettivi del PSR.

Un'ulteriore questione sollevata dai membri del FG è che, nella fase di programmazione, il "piano degli indicatori",³ proposto come parte integrante dei futuri PSR, non permette di quantificare ex ante il contributo apportato complessivamente dalle priorità dell'Unione europea alla realizzazione di benefici ambientali. Gli esempi emersi dal FG hanno dimostrato l'importanza degli approcci integrati per la fornitura di SA ed è cruciale assicurare che la nuova, flessibile struttura del FEASR sia rispecchiata in tutti gli aspetti della programmazione, onde facilitare ulteriormente questo tipo di approcci in futuro.

³ Il piano degli indicatori (indicators plan) serve a fissare gli obiettivi per gli aspetti selezionati e a pianificare le misure e risorse necessarie per conseguire tali obiettivi.