



# **SINTESI**

## **del Manuale orientativo sui pagamenti basati sui risultati per la biodiversità**

Progettazione e attuazione di regimi  
agroambientali basati sui risultati per il periodo  
2014-2020



A cura di:



Con il sostegno di:



Jaroslav Pražan  
Natacha Yellachich  
Tim Hudson

Finanziato da:



**Esclusione di responsabilità.** Gli argomenti esposti in questa relazione illustrano unicamente il punto di vista degli autori e non rispecchiano l'opinione di altri.

**Questa relazione deve essere citata come segue:** Keenleyside C, Radley G, Tucker G, Underwood E, Hart K, Allen B e Menadue H (2014) Sintesi del Manuale orientativo sui pagamenti basati sui risultati per la biodiversità: progettazione e attuazione di regimi agroambientali basati sui risultati per il periodo 2014-2020 (Results-based Payments for Biodiversity Guidance Handbook: designing and implementing results-based agri-environment schemes 2014-20) Preparato per la Commissione europea, DG Ambiente, Contratto n. ENV.B.2/ETU/2013/0046, Istituto per la politica ambientale europea, Londra.

**Autore corrispondente:** Clunie Keenleyside (ckeenleyside@ieep.eu)

**Riconoscimenti:** Desideriamo ringraziare le seguenti persone per i consigli, le idee e i contributi pratici offerti per la redazione del Manuale orientativo: Peter Carey, Stephen Chaplin, Irina Herzon, Tim Hudson, Rainer Oppermann, Xavier Poux, Jaroslav Pražan, Wolfgang Suske e Francesco Vanni.

L'**Istituto per la politica ambientale europea (IEEP)** è un istituto indipendente senza fini di lucro. L'IEEP svolge attività per gli sponsor esterni in diverse aree politiche e si impegna a favore dei propri programmi di ricerca. Per maggiori informazioni sull'IEEP, visitare il sito web su [www.ieep.eu](http://www.ieep.eu) o contattare un membro dello staff.

**Ufficio di Londra**

11 Belgrave Road  
IEEP Offices, Floor 3  
Londra, SW1V 1RB  
Telefono: +44 (0) 20 7799 2244  
Fax: +44 (0) 20 7799 2600

**Ufficio di Bruxelles**

Quai au Foin, 55  
Hooikaai 55  
B- 1000 Bruxelles  
Telefono: +32 (0) 2738 7482  
Fax: +32 (0) 2732 4004

Immagine di copertina: *Zigena a sei macchie (Zygaena filipendulae) su una Scabiosa* Regime francese per i campi di fiori, Tim Hudson ©

## 1 Introduzione al Manuale orientativo

Il Manuale orientativo e le integrazioni di corredo fanno parte del pacchetto dei materiali progettati per sostenere lo sviluppo di regimi di pagamento agroambientali basati sui risultati all'interno del territorio dell'Unione europea. Questo documento sintetizza i principali elementi del Manuale orientativo.

### ***Cosa sono i pagamenti basati sui risultati per la biodiversità?***

Esiste una netta distinzione tra i regimi agroambientali per le aree agricole per cui:

- il pagamento è riferito al raggiungimento di un *risultato ambientale definito* e all'agricoltore o al gestore del territorio è concessa la flessibilità di scegliere la gestione più appropriata per raggiungere tale risultato - in questo caso si parla di **regimi di pagamento basati sui risultati**;
- il pagamento è riferito a *requisiti di gestione agricola definiti* che devono essere ottemperati dall'agricoltore o dal gestore del territorio - in questo caso si parla di **regimi di pagamento basati sulla gestione**.

In Europa sono stati attuati numerosi tipi diversi di regimi di pagamento basati sui risultati per le aree agricole. Molti di questi hanno ricevuto il sostegno del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) o di altri finanziamenti pubblici.

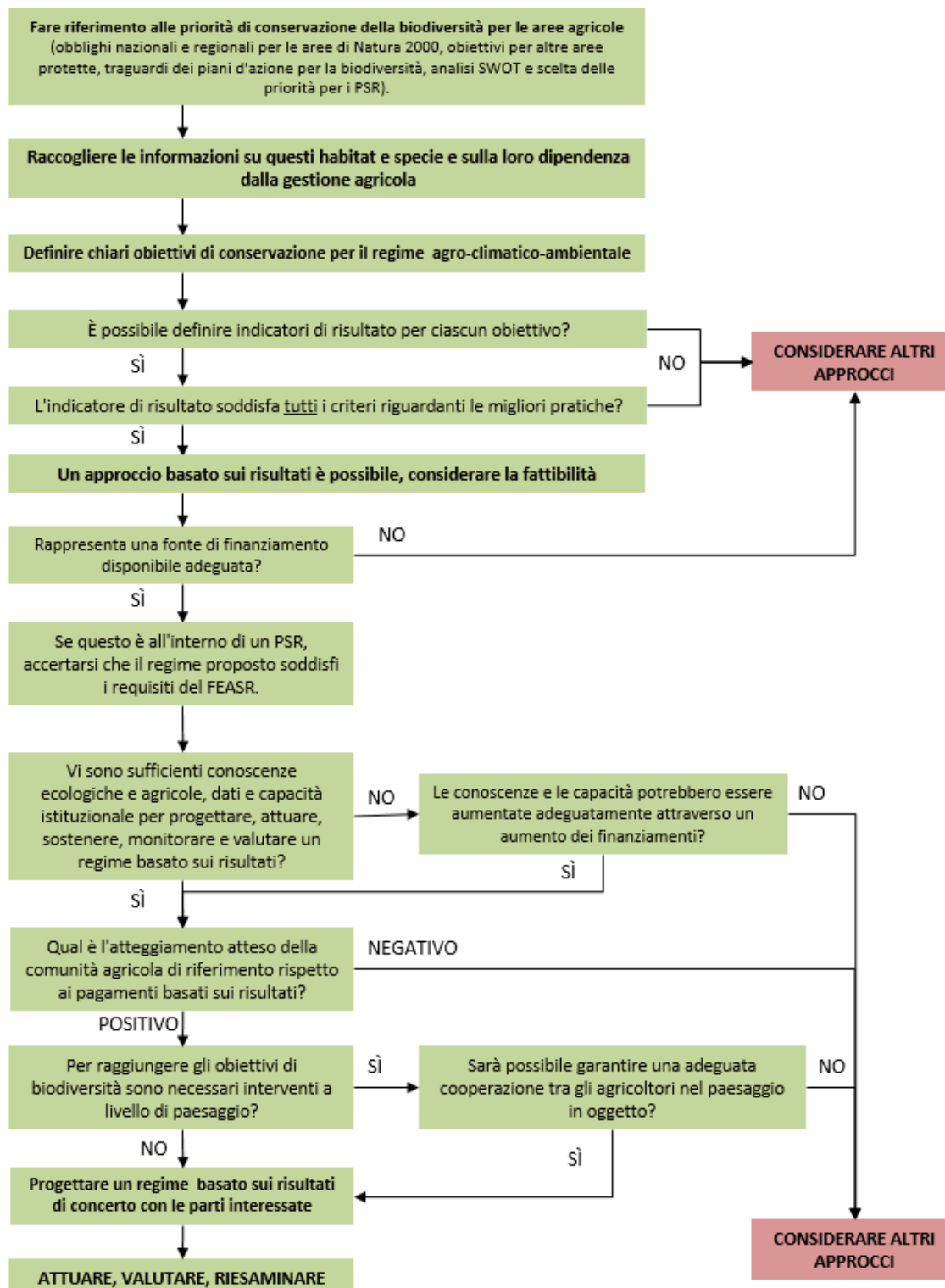
### ***A chi si rivolge il Manuale?***

Il Manuale orientativo è utile per chiunque sia interessato a sviluppare e ad attuare regimi di pagamento basati sui risultati per la biodiversità delle aree agricole e in particolare per le amministrazioni pubbliche che attuano Programmi di sviluppo rurale (PSR).

Il Manuale contiene:

- esempi di buone pratiche;
- riferimenti dettagliati alla legislazione in materia di Politica agricola comune (PAC) e ai documenti orientativi;
- suggerimenti importanti; e
- collegamenti a informazioni più dettagliate sui regimi di pagamento basati sui risultati pubblicate sul [sito web della Commissione europea](#).

## Decisioni necessarie per attuare un regime di pagamento basato sui risultati per la biodiversità



## **2 Esaminare le opzioni: perché considerare un approccio basato sui risultati?**

La corretta progettazione di un regime basato sui risultati può offrire numerosi vantaggi sia per l'agricoltore sia per l'autorità di gestione rispetto a regimi basati sulla gestione con obiettivi analoghi. Per esempio:

- esiste un legame molto più definito tra i pagamenti e il raggiungimento della biodiversità;
- i contratti con gli agricoltori specificano semplicemente i risultati richiesti anziché definire dettagliatamente le pratiche agricole che dovrebbero essere attuate;
- la "produzione" della biodiversità diventa parte integrante del sistema agricolo;
- gli agricoltori possono usare le loro competenze agricole, il giudizio professionale e le conoscenze locali, anziché attenersi semplicemente alle direttive;
- gli agricoltori si assumono la "paternità" dei risultati della biodiversità, e questo può portare a un migliore riconoscimento pubblico del ruolo degli agricoltori nel sostenere la biodiversità;
- i regimi basati sui risultati sono in grado di rispondere più facilmente ai requisiti UE più rigorosi, ai fini della verifica dei pagamenti agro-climatico-ambientali nel periodo 2014-2020; e
- è più facile definire gli obiettivi in quanto gli agricoltori selezionano solo i terreni dove i risultati della biodiversità sono raggiungibili.

Un regime di pagamento basato sui risultati risulta inappropriato se:

- non è possibile progettare indicatori affidabili dei risultati della biodiversità e i metodi di misura all'interno delle aziende agricole;
- l'autorità di gestione non ha accesso alle informazioni ambientali e alle competenze necessarie per un regime basato sui risultati; oppure
- la comunità agricola non è disposta ad accettare un approccio basato sui risultati.

### 3 Gli obiettivi di biodiversità

I pagamenti basati sui risultati devono avere un obiettivo di biodiversità definito in modo chiaro dal momento che l'agricoltore viene pagato per i risultati direttamente correlati a questo obiettivo.

#### ***Le informazioni necessarie***

I regimi per la biodiversità basati sui risultati richiedono un buon habitat, i dati riguardanti le specie e le competenze specialistiche necessarie per interpretarli.

È importante essere in grado di comprendere:

- l'effetto che le pratiche agricole presenti e passate hanno sul valore della biodiversità;
- se l'intensificazione o l'abbandono minaccia le aree agricole a elevato valore di conservazione;
- gli habitat e le specie a maggiore rischio e l'economia dei sistemi agricoli che li sostiene; e
- i fattori esterni che potrebbero incidere sui risultati (ad esempio, la scomparsa degli uccelli migratori in altri luoghi).

#### ***Definire chiaramente gli obiettivi di biodiversità***

Gli obiettivi per la biodiversità dei regimi basati sui risultati possono concentrarsi sugli habitat, i paesaggi o le specie a elevato valore di conservazione, soprattutto quelli per i quali vi è un rischio maggiore. La priorità assoluta risiederà generalmente nel soddisfare le esigenze degli habitat e delle specie di Natura 2000 che dipendono dalle aree agricole, sia all'interno dei siti di Natura 2000 sia a livello più ampio. La [guida Farming for Natura 2000](#) della Commissione europea descrive questi principali habitat e specie legati all'agricoltura.

Se i principali habitat e i paesaggi agricoli sono a rischio e richiedono il *mantenimento delle pratiche agricole esistenti*, è importante essere chiari riguardo ai benefici ambientali di queste pratiche e al rischio che esse non siano portate avanti in assenza di un sostegno agroambientale.

È improbabile che i regimi basati sui risultati siano adatti se ci vorranno molti anni per raggiungere il risultato, in quanto pochi agricoltori sarebbero disposti ad attendere un tempo così lungo per un pagamento.

## 4 Scegliere e misurare gli indicatori di risultato

I pagamenti basati sui risultati richiedono un modo affidabile per definire e misurare i risultati conseguiti a livello di azienda agricola o di paesaggio. Anche gli obiettivi di conservazione della biodiversità più specifici sono in genere troppo complessi per questo scopo tanto che al loro posto si utilizzano gli indicatori di risultato.

### ***Da dove nasce l'importanza degli indicatori di risultato?***

Il pagamento destinato all'agricoltore si basa sugli indicatori di risultato, i quali rappresentano un intermediario per l'obiettivo di biodiversità.

### ***Scegliere indicatori efficaci***

Il successo dei regimi basati sui risultati sta nello scegliere adeguatamente indicatori che:

- siano rappresentativi dell'habitat o della specie di riferimento;
- siano presenti in modo uniforme negli habitat di riferimento dell'area agricola in questione;
- siano facilmente identificabili dagli agricoltori e dai rappresentanti dell'organismo pagatore;
- siano misurabili tramite una metodologia semplice;
- siano sensibili ai cambiamenti della gestione agricola ma risultino comunque stabili nel tempo;
- siano difficilmente influenzabili da fattori esterni che esulino dal controllo del gestore del territorio; e
- non siano facilmente raggiungibili con mezzi diversi dalla gestione agricola.

La maggior parte dei regimi in Europa ha impiegato le specie animali o vegetali come indicatori, ma solo alcuni hanno impiegato altri attributi riguardanti l'habitat.

### ***Misurare gli indicatori all'interno dell'azienda agricola***

Misurare gli indicatori con metodi semplici, affidabili e inequivocabili è fondamentale poiché rappresenta una solida base per il controllo finanziario del regime da parte dell'organismo pagatore e per rafforzare la fiducia degli agricoltori.

Incoraggiare gli agricoltori a misurare da sé gli indicatori di risultato li aiuta ad assumere le decisioni quotidiane che influenzeranno i risultati di biodiversità.

Il documento [Indicatori di risultato utilizzati in Europa](#) costituisce un'integrazione al Manuale orientativo e presenta con maggiore dovizia di particolari le informazioni riguardanti gli obiettivi di biodiversità e gli indicatori attualmente in uso.

## **5 Un approccio basato sui risultati è fattibile?**

Se sul piano teorico vale la pena esplorare un approccio basato sui risultati, la fase successiva è decidere se tale approccio è fattibile sul piano pratico.

### ***Le fonti di finanziamento***

Il FEASR rimane sicuramente la fonte di finanziamento principale per i regimi di gestione ambientale e del territorio in Europa e i Programmi di sviluppo rurale per il periodo 2014-2020 sono in grado di sostenere i regimi agro-climatico-ambientali nelle aree agricole che rivestano un valore per l'ambiente, comprese quelle aree non definite come "aree agricole" ai fini dei pagamenti diretti nell'ambito della PAC.

Laddove si renda necessario un ripristino significativo dell'habitat, i pagamenti agro-climatico-ambientali basati sulla gestione e l'introduzione di investimenti del FEASR per le aree improduttive potrebbero risultare più appropriati rispetto ai pagamenti basati sui risultati.

### ***Trovare le competenze***

Per progettare e attuare con successo un regime basato sui risultati è fondamentale creare un team di persone che disponga delle giuste competenze. In questo modo sarà possibile attingere a esperienze e competenze già esistenti esternamente all'autorità di gestione, soprattutto per quanto riguarda le capacità in materia di ambiente, scienze sociali e comunicazione.

Numerose autorità di gestione si sono avvalse dell'aiuto di esperti esterni per alcune funzioni di formazione e di progettazione dei regimi, come pure per la verifica degli indicatori di risultato all'interno delle aziende agricole.

### ***Formazione e crescita professionale del personale***

Il personale che opera nel campo dell'attuazione di regimi basati sulla gestione troverà inconsueto l'approccio basato sui risultati. Per mettere in pratica efficaci regimi basati sui risultati, i consulenti in agricoltura, gli enti che gestiscono il regime e i rappresentanti dell'organismo pagatore dovranno:

- apprendere nuove competenze (ad esempio, spiegare agli agricoltori quali sono i nuovi obiettivi di biodiversità e come raggiungerli nell'ambito del proprio sistema agricolo); e
- acquisire familiarità con i nuovi processi, compresa la misurazione degli indicatori di risultato nel campo.

È indispensabile effettuare investimenti finalizzati allo sviluppo delle competenze e alla formazione dei consulenti in agricoltura che operano nell'area target, in modo da garantire adeguati livelli di competenza nel campo ecologico e agronomico.

### ***Quale sarà la reazione della comunità agricola?***

È importante ottenere sin dal principio la fiducia e il sostegno attivo della comunità agricola e mantenere e accrescere questi due fattori per tutta la durata di vita del regime. Una efficace comunicazione bidirezionale unita all'erogazione di una formazione per gli agricoltori sono fondamentali per raggiungere questo scopo.



Molti agricoltori hanno accolto di buon grado l'approccio basato sui risultati poiché esso mette a frutto le loro competenze e offre maggiore libertà per l'azienda agricola. Inizialmente gli agricoltori potrebbero nutrire timori legati al rischio che i risultati potrebbero non essere raggiungibili, ma selezionando opportunamente gli indicatori di risultato il rischio dovrebbe essere minimo.

In Europa gli attuali livelli di fiducia tra gli agricoltori e le autorità di gestione variano considerevolmente e potrebbe passare del tempo prima che gli agricoltori e le autorità di gestione si sentano a proprio agio rispetto all'approccio basato sui risultati.

***Azienda agricola o paesaggio: quale livello considerare?***

Alcuni obiettivi di biodiversità possono richiedere un'azione a livello di paesaggio, dove gli habitat sono estremamente frammentati o l'obiettivo di biodiversità è conservare le popolazioni delle specie mobili o migratorie. Questo aspetto potrebbe implicare la collaborazione da parte dei singoli agricoltori o richiedere semplicemente un elevato livello di diffusione in una data area.

## 6 Progettare un regime basato sui risultati

### ***Assicurarsi il sostegno delle parti interessate***

L'impiego efficace di un gruppo di interessati, unitamente a un ampio ventaglio di membri, può migliorare la progettazione di un regime di pagamento basato sui risultati e fornire all'autorità di gestione un sostegno autorevole sia tra gli agricoltori sia tra i gruppi di ambientalisti dopo che il regime sarà avviato.

### ***Puntare all'efficienza ambientale***

Gli Stati membri sono incoraggiati ad avvalersi di un approccio più mirato per i loro programmi agroambientali nel periodo 2014-2020.

Un regime basato sui risultati ben progettato può costituire un traguardo economicamente vantaggioso; il rischio che i finanziamenti siano spesi in luoghi dove non esiste un potenziale benefico è minimo, in quanto gli agricoltori stipuleranno un contratto solo se sono sicuri di raggiungere il risultato stabilito sul loro territorio.

### ***Rapporto con i regimi basati sulla gestione***

I regimi basati sui risultati possono escludersi reciprocamente o essere complementari ai regimi basati sulla gestione nello stesso territorio.

Ambedue gli approcci presentano dei vantaggi. I regimi che si escludono reciprocamente sono più semplici. Tuttavia, i regimi complementari consentono all'agricoltore di creare un pacchetto di pagamenti che ricompensi i risultati di biodiversità più difficili da conseguire come pure offrire una certa garanzia di reddito derivante dai pagamenti per la gestione ambientale di base.

Laddove entrambi i tipi di regime sono messi in atto sullo stesso territorio, per rispondere ai requisiti di verifica del FEASR dovrebbero essere stipulati contratti separati per i regimi basati sui risultati e per quelli basati sulla gestione.

### ***Regime pilota o piena attuazione?***

Un regime pilota offre l'opportunità di testare nei dettagli la progettazione e l'attuazione del regime prima dell'avvio del regime nella sua completezza. Un regime pilota potrebbe anche essere un modo utile per coinvolgere gli agricoltori e le parti interessate dimostrando quali sono gli elementi fattibili e dissipando i timori comprensibili. L'esperienza suggerisce che un regime pilota della durata di un anno è sufficiente per testare l'operatività del regime e la reazione degli agricoltori.

### ***Monitorare e valutare il raggiungimento degli obiettivi del regime***

Qualora un approccio basato sui risultati dovesse essere impiegato a livello più ampio, le autorità di gestione dovranno ricercare le prove di una adeguata valutazione della corretta attuazione e del rapporto costi/benefici legati ai regimi basati sui risultati per la biodiversità. Il monitoraggio e la valutazione devono essere pianificati con notevole anticipo e progettati in modo da valutare il raggiungimento degli *obiettivi di biodiversità*, e non solo degli indicatori di risultato.

## 7 Come effettuare i pagamenti dei risultati di biodiversità

### ***Verificare i risultati***

I pagamenti per la biodiversità basati sui risultati per il periodo 2014-2020 dovranno probabilmente osservare le norme del FEASR, secondo le quali la verifica e il controllo dei regimi di pagamento basati sui risultati devono riguardare la realizzazione dei risultati e **non** le pratiche intraprese dal beneficiario per raggiungere questi risultati.

Se i pagamenti basati sui risultati sono finanziati privatamente, potranno essere applicate regole differenti.

### ***Impostare le soglie degli indicatori***

La questione fondamentale per un'efficace progettazione del regime è impostare il **valore soglia per gli indicatori di risultato** che l'agricoltore dovrà raggiungere per aver diritto al pagamento.

Se l'**indicatore della qualità dell'habitat è rappresentato dalle piante**, laddove la soglia dell'indicatore sia impostata a un valore troppo basso, si corre il rischio che gli agricoltori permettano il deterioramento di habitat di elevata qualità senza perdere il pagamento. Questo problema può essere superato mediante la definizione di soglie di indicatori basate su fasi, in cui le fasi successive rispecchiano habitat di migliore qualità e tassi di pagamento per ettaro più elevati.

Se l'**indicatore è rappresentato dagli animali**, il tasso di pagamento è in genere direttamente correlato al numero di animali presenti senza necessità di definire soglie. Il pagamento totale aumenta quindi in modo lineare proporzionalmente al valore totale dell'indicatore.

### ***Calcolare il pagamento***

I calcoli dei pagamenti per i regimi agro-climatico-ambientali basati sui risultati finanziati dal FEASR si basano sui costi di attuazione delle **pratiche agricole tipiche necessarie per il raggiungimento degli indicatori di risultato**. Sono considerati tre tipi di costi:

- il **costo opportunità** di mantenere le attuali pratiche agricole laddove queste già offrano risultati di biodiversità - i costi opportunità di usi alternativi per il territorio o per la manodopera sono particolarmente importanti laddove sussista il rischio di abbandono o di intensificazione dell'attività agricola;
- il **mancato reddito**, consentendo pratiche agricole che limitano la produzione agricola; e
- il **costo aggiuntivo** correlato alla gestione della specifica biodiversità.

I **costi di transazione** degli agricoltori possono essere aggiunti al calcolo del pagamento qualora giustificati (fino a un ulteriore 20% per regimi aperti a soggetti privati, e al 30% per regimi di gruppo) a copertura di altri costi ritenuti fondamentali per garantire i risultati.

### ***Sistemi amministrativi e sistemi di dati***

I sistemi amministrativi e i sistemi di dati **devono** essere in grado di distinguere i pagamenti basati sui risultati dai pagamenti basati sulla gestione al fine di garantire l'impiego di metodi di verifica adeguati per i due diversi tipi di pagamento nel corso delle ispezioni.

## **8 Attuazione**

### ***Requisiti delle risorse***

Sebbene una percentuale maggiore del bilancio potrebbe dover essere assegnata alle risorse per il personale, il bilancio complessivo per un regime basato sui risultati potrebbe essere inferiore rispetto a quello di un regime basato sulla gestione equiparabile poiché pagare gli agricoltori per i loro risultati è un modo più mirato e più economicamente vantaggioso per raggiungere risultati di biodiversità.

### ***Gestione del bilancio***

La profilazione della spesa richiede dati sulla percentuale di risultato che gli agricoltori potrebbero raggiungere sia in fase iniziale sia nel corso della durata del regime. L'attuazione di un regime pilota è un buon modo per ottenere questi dati.

### ***Pubblicità***

La pubblicità è importante per diffondere messaggi fondamentali tra gli agricoltori e le organizzazioni di categoria in modo diretto poiché questi saranno influenzati dal comportamento e dalle opinioni dei loro vicini.

### ***Formazione e assistenza per gli agricoltori***

In alcuni regimi basati sui risultati gli agricoltori sono contrattualmente obbligati a frequentare corsi di formazione. In altri regimi, invece, la formazione è messa a disposizione e l'agricoltore può scegliere se parteciparvi o meno. In entrambi i casi la formazione può essere cofinanziata dal FEASR.

La formazione e la consulenza devono basarsi in modo specifico sulle conoscenze degli agricoltori ed essere incentrate sui seguenti temi:

- esplicitazione del fondamento logico del regime;
- esplicitazione degli obiettivi di biodiversità e del motivo per cui si utilizzano gli indicatori di risultato;
- identificazione delle specie dell'indicatore di risultato all'interno dell'azienda agricola;
- consulenza in merito ai tipi di gestione che permetterà di conseguire i risultati attesi;
- importanza delle scadenze temporali di particolari azioni per l'impatto ottimale degli obiettivi di biodiversità;
- esplicitazione delle migliori pratiche per i diversi tipi di azioni; e
- esplicitazione della metodologia utilizzata per misurare gli indicatori all'interno dell'azienda agricola.

Fornire annualmente agli agricoltori un regolare feedback sui risultati del regime è un modo semplice ma estremamente utile per aiutarli a migliorare le loro conoscenze e capacità in materia di biodiversità.

## 9 Le chiavi per efficaci regimi di pagamento basati sui risultati

Il Manuale orientativo fornisce consigli sui principali fattori che hanno contribuito al successo degli attuali regimi basati sui risultati e identifica i principali rischi di insuccesso e il modo per minimizzarli.

## 10 Dove trovare il Manuale orientativo e altre informazioni dettagliate

Il Manuale orientativo e altre informazioni dettagliate sui pagamenti basati sui risultati per la biodiversità sono disponibili sul [sito web della Commissione europea](#):

- [Guidance on designing and implementing results-based schemes 2014-20:](#)
  - Questa Sintesi del Manuale orientativo (in 24 lingue ufficiali dell'UE)
  - Il Manuale orientativo
  - Esempi di orientamenti sul campo per gli agricoltori (appendice del Manuale orientativo)
  - Indicatori di risultato utilizzati in Europa (appendice del Manuale orientativo)
- [Video con esempi sul campo di regimi basati sui risultati attuati prima del 2014.](#)
- [Inventario consultabile dei regimi basati sui risultati attuati in Europa prima del 2014.](#)
- [Articoli di esperti su politiche a sostegno dei regimi basati sui risultati e di pratiche efficaci.](#)
- [Conferenza sui regimi agroambientali basati sui risultati, Bruxelles 23-24 settembre 2014: documenti e presentazioni della conferenza in cui i partecipanti di 25 Paesi](#) hanno condiviso le loro conoscenze sui traguardi di biodiversità conseguiti dai regimi agroambientali basati sui risultati.

