

Ottobre 2012

Indice

1. Introduzione
2. La multifunzionalità dell'agricoltura e dell'azienda agricola
3. Dalle prime misure agro ambientali alla eco-condizionalità: verso un'agricoltura più "verde"
4. Le misure agro ambientali in Piemonte
5. Uno sguardo al futuro: la riforma della PAC 2014-2020

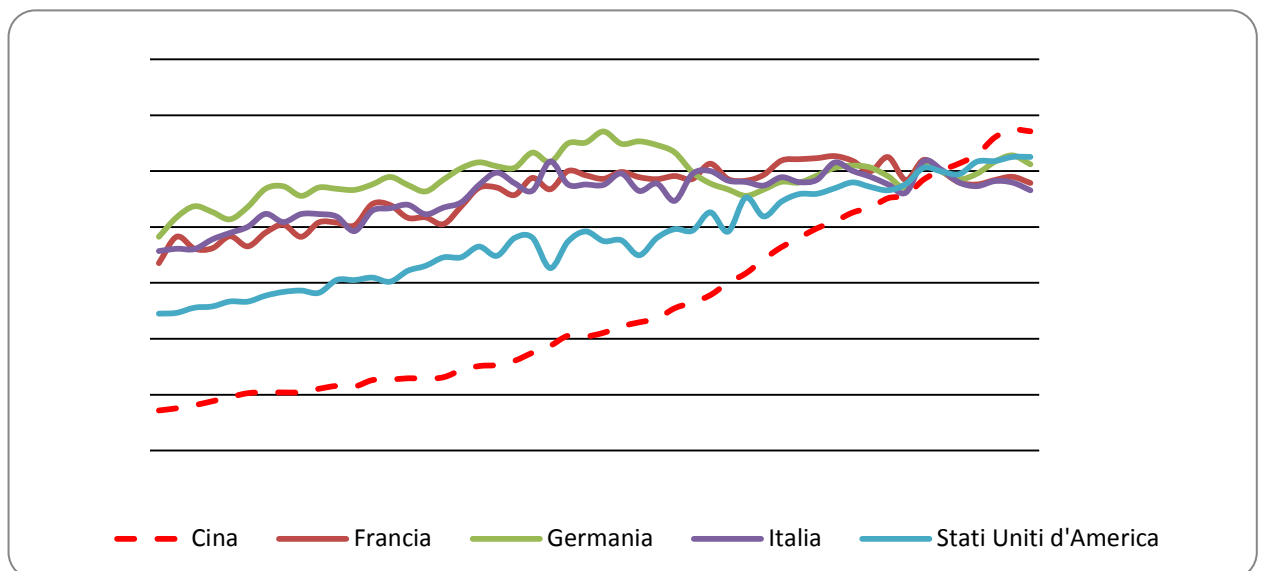
Bibliografia

1. Introduzione

Dalla fine della seconda guerra mondiale l'agricoltura europea, ma in una certa misura il discorso si può estendere a gran parte dei sistemi agricoli mondiali, è stata testimone di profondi cambiamenti per ciò che concerne sia gli elementi tecnico-organizzativi, sia gli indirizzi politico - ideologici. Dal punto di vista tecnico-organizzativo s'è assistito a un'impennata della produttività. Questo fenomeno, che costituisce un brusco stacco rispetto a un'evoluzione secolare fatta di lenti cambiamenti¹, è stata permessa dall'incremento dell'intensività, intesa come aumento degli investimenti nei mezzi di produzione quali le macchine agricole (trattori, trebbiatrici, ecc...) e le sostanze di sintesi, finalizzate al nutrimento delle coltivazioni (i fertilizzanti chimici) e alla lotta agli infestati (pesticidi ed erbicidi). Tutto ciò è stato inoltre accompagnato da una drastica riduzione del numero di occupati agricoli e da un processo di concentrazione aziendale, con l'aumento delle superfici medie e la riduzione del numero di aziende, e dalla semplificazione degli agro-ecosistemi, attraverso la riduzione del numero delle specie coltivate e allevate per favorire quelle maggiormente produttive.

In tal modo s'è creato un sistema agricolo ad alta intensità di capitale e bassa intensità di lavoro, altamente dipendente dagli input esterni, orientato alla massimizzazione delle rese e alla minimizzazione dei costi di produzione. Una siffatta agricoltura, definita con il termine "convenzionale", in breve tempo ha portato ad un impressionante incremento della produzione mondiale di derrate alimentari (fig. 1), risolvendo, in occidente, a partire dagli anni '60 il problema della sicurezza alimentare, qui intesa come soddisfazione del fabbisogno alimentare.

Figura 1 - Indice di produzione agricola per alcuni paesi dal 1961 al 2010 (2004-2006 = 100)



Fonte: Elaborazione IRES su dati FAO

¹ Paradigmatica è la storia del grano in Inghilterra dove ci sono voluti 1000 anni per aumentare le rese da 0,5 a 2 tonnellate ad ettaro, e solo gli ultimi 50 per farle ulteriormente salire da 2 a 6 tonnellate ad ettaro.

Al fianco di questi successi, però, la modernizzazione dell'agricoltura ha causato la crisi di quella condotta con metodi tradizionali, sostituendola o mettendola in una situazione di grave svantaggio competitivo, con pesanti effetti sociali sulle aree rurali meno produttive, quali ad esempi le montagne e parte delle zone collinari. Inoltre ha anche avuto, e in parte continua ad avere, un ruolo non secondario nei processi di degradazione dell'ambiente naturale.

L'attività agricola, a livello mondiale, è arrivata attualmente ad occupare una percentuale variabile tra il 40 e il 50% della superficie terrestre. Le maggiori preoccupazioni relative al suo impatto ambientale riguardano, molto sinteticamente:

- l'inquinamento dei suoli e delle acque causati dall'uso dei pesticidi e dei fertilizzanti;
- la perdita di biodiversità conseguente alla pratica della monocoltura, alla distruzione di habitat naturali a seguito dei cambiamenti d'uso del suolo; all'ipersfruttamento di risorse naturali come le foreste o il patrimonio ittico, al di là della naturale capacità di rigenerazione;
- l'erosione dei suoli, compattamento, formazione di croste superficiali, perdita di struttura, perdita di sostanza organica, salinizzazione, e altri meccanismi di degradazione che, secondo le stime del Fondo mondiale per l'ambiente (GEF), interessano una superficie di circa 2 miliardi di ettari, il 23% della superficie terrestre utilizzata dall'uomo;
- l'eccessivo sfruttamento delle risorse idriche e il loro inquinamento (la FAO stima che il 70% dei prelievi idrici a livello mondiale sia utilizzato a fini agricoli);
- le emissioni di gas serra: l'agricoltura mondiale è responsabile del 10-12% del totale delle emissioni prodotte dalle attività antropiche² (IPCC, 2005), senza contare un altro 18% imputabile ai cambiamenti d'uso del suolo.

E' proprio il riconoscimento di queste problematiche che ha innescato i mutamenti ideologici e politici. A partire dalla pubblicazione del libro di Rachel Carson "*Primavera silenziosa*" (1963) nel quale, in modo ben documentato, veniva denunciata la pericolosità dell'impiego delle sostanze chimiche di sintesi, in particolare del DDT³, le problematiche ambientali divennero di dominio pubblico e ben presto iniziò un vivace dibattito sulla necessità di conciliare lo sviluppo economico con la salvaguardia degli ecosistemi che portò alla nascita del concetto di sviluppo sostenibile. Questo concetto si articolò, in particolare, attraverso documenti quali ad esempio la *World Conservation Strategy* (IUCN et al., 1980), *Our Common Future* (WCED, 1987) meglio conosciuto come Rapporto Brundtland, e *Caring for the Earth* (IUCN et al., 1991). La questione fu, inoltre, diffusamente dibattuta nei fora internazionali, uno per tutti la Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente e lo sviluppo tenutasi a Rio de Janeiro nel 1992, che produsse *Agenda 21*, il più completo strumento legale non cogente (*soft law*) sullo sviluppo sostenibile.

² I gas aventi "effetto serra" maggiormente emessi dal settore sono il metano (50% del totale emesso) ed il protossido d'azoto (60% del totale emesso) che hanno un potenziale di riscaldamento globale rispettivamente 24 e 310 volte superiore a quello dell'anidride carbonica.

³ L'impatto che il testo della Carson ebbe sull'opinione pubblica (in Italia fu pubblicato da Feltrinelli nel 1963) fu notevole tant'è che alcuni autori identificano il libro con la nascita del movimento ambientalista.

Nella sua formulazione primigenia l'idea di sviluppo sostenibile fu influenzata da quella di eco-sviluppo, portata avanti da Maurice Strong. Dietro l'eco-sviluppo risiede la consapevolezza dell'intrinseca complessità e dinamicità degli ecosistemi, del modo in cui essi rispondono all'intervento umano, con le relative proprietà di resistenza e resilienza, e della necessità di dare ai progetti di sviluppo un taglio compatibile con l'ambiente. La sfida dell'eco-sviluppo era, in sostanza, quella di migliorare il benessere economico delle persone senza danneggiare i sistemi ecologici dai quali dipende il loro futuro (Adamo, 2009). Anche lo sviluppo sostenibile fu incentrato originariamente su questa relazione ma successivamente, a seguito delle considerazioni della Commissione Brundtland e della nuova strategia *Caring for the Earth*, la sostenibilità venne declinata su ogni aspetto della vita e "sviluppo sostenibile" è divenne un concetto olistico che interessa la sfera ambientale, economica e sociale.

Il concetto di sviluppo sostenibile fece nascere quello di agricoltura sostenibile, che può essere definita come un sistema di produzione vegetale e animale che possa a lungo termine (o meglio per sempre) soddisfare il fabbisogno umano di cibo e fibre, mantenendo e migliorando il capitale naturale su cui il sistema di produzione si basa e migliorare la qualità della vita degli agricoltori e della società in generale.

Questa nuova concezione dell'agricoltura ha contribuito ad ispirare il mutamento delle politiche in questo settore che, è opportuno ricordarlo, riceve in Europa e in altri paesi un forte sostegno pubblico. Nel caso dell'Unione Europea ciò ha portato a ridisegnare la Politica Agricola Comune (PAC), uno dei principali *driver* di cambiamento dell'intero comparto. La parola chiave che la PAC ha utilizzato per guidare il cambiamento è "multifunzionalità" ed è da qui che, all'interno di questo contributo, si partirà per analizzare come la PAC abbia orientato il settore - e possa farlo ancora nel prossimo futuro - verso un modello produttivo più "verde".

2. La multifunzionalità dell'agricoltura e dell'azienda agricola

L'agricoltura, oltre che un settore produttivo in senso stretto, può essere un potente e, per molti aspetti, indispensabile generatore di effetti positivi d'interesse collettivo, contribuendo attraverso comportamenti, sia tradizionali che innovativi, allo sviluppo sostenibile e alla coesione sociale delle aree rurali. Il concetto fondamentale per comprendere come l'agricoltura possa agire in un'ottica "green", cioè di sostenibilità e ottimizzazione delle proprie prestazioni ambientali, è quello di "multifunzionalità".

Tra le tante possibili definizioni di multifunzionalità dell'agricoltura, risulta particolarmente chiara quella proposta da INEA (2004) che, a sua volta, rielabora quella dell'OCSE: *"Oltre alla produzione di alimenti e fibre sani e di qualità, l'agricoltura può modificare il paesaggio, contribuire alla gestione sostenibile delle risorse, alla preservazione della biodiversità, a mantenere la vitalità economica e sociale delle comunità locali"*.

In termini sintetici, gli effetti che l'agricoltura, attraverso al propria natura multifunzionale, riversa sull'ambiente e la società, sono generalmente definibili come esternalità. Secondo una definizione comunemente accettata, in [economia](#) un'esternalità si manifesta quando l'attività di produzione o di consumo di un soggetto influenza, negativamente o positivamente, il [benessere](#) di un altro soggetto, senza che quest'ultimo riceva una compensazione (nel caso di impatto negativo) o paghi un prezzo (nel caso di impatto positivo) pari al danno sopportato o al beneficio goduto.

L'esternalità dipende da un'attività economica ma è priva di un prezzo di mercato e, al tempo stesso, la generazione di esternalità è un fatto inevitabilmente connesso all'attività produttiva o di consumo. Si può quindi dire che, in questo caso, il mercato accusa un "fallimento" non riuscendo a inglobare nei meccanismi di formazione dei prezzi questi importanti elementi: ad esempio non "punisce" chi inquina e non "premia" di protegge il paesaggio.

In genere le esternalità agricole riguardano l'ambiente (acque, suolo, biodiversità, inquinamento ed emissioni di gas serra) e il paesaggio ma, in un'ottica territoriale, possono anche riguardare la sfera socioeconomica (patrimonio culturale, coesione sociale delle comunità rurali...).⁴ Elencare esaustivamente le esternalità legate all'attività agricola non è cosa semplice, sia per la loro grande varietà sia per la complessità delle relazioni che intercorrono fra esse. Lo schema proposto (tab. 1) è stato costruito a partire da una prima ipotesi di lavoro di Aimone e Biagini (1999); la risultante è il frutto di una integrazione e una riorganizzazione dello schema di partenza sulla base della letteratura più recente che, lungi dall'essere completo, mira ad esemplificare alcune tipologie di beni/servizi esterni.

⁴ Per un approfondimento quantitativo rispetto ad alcune emissioni prodotte dal settore Agricoltura vedi capitolo "La Green Production dei settori economici"

Tabella 1 - Esternalità dell'agricoltura

Ambiti di generazione degli effetti		Esternalità positive	Esternalità negative	
Ambiente e paesaggio	Suolo	Difesa dall'erosione del suolo	Incremento dell'erosione del suolo	
		Mantenimento dell'equilibrio idrogeologico	Alterazione dell'equilibrio idrogeologico	
		Mantenimento dell'equilibrio organico e minerale del suolo	Perdita dell'equilibrio organico e minerale del suolo	
	Acque	Preservazione della qualità dell'acqua	Inquinamento delle acque	
		Riduzione dei consumi idrici	Aumento dei consumi idrici	
	Biodiversità e paesaggio	Prevenzione dagli incendi boschivi	Aumento del rischio di incendi boschivi	
		Conservazione di razze e cultivar in via di estinzione	Perdita di patrimonio genetico tra le specie coltivate e allevate	
		Conservazione di biotopi particolari	Distruzione di biotipi particolari	
		Mantenimento della biodiversità, creazione di habitat per la fauna silvestre	Riduzione della biodiversità; perdita habitat	
		Manutenzione e conservazione del paesaggio rurale	Semplificazione o deterioramento del paesaggio rurale	
	Clima e qualità dell'aria	Mantenimento dell'equilibrio climatico	Alterazione del micro e del macroclima	
		Mantenimento del bilancio dei gas atmosferici	Inquinamento atmosferico	
		Accumulo di energia sotto forma di biomassa (sistemi a bassa entropia)	Consumo energetico elevato e incremento dell'entropia del sistema	
	Territorio e società locale		Mantenimento del tessuto economico locale (filiera brevi, artigianato)	Declino del tessuto economico locali (filiera brevi, artigianato)

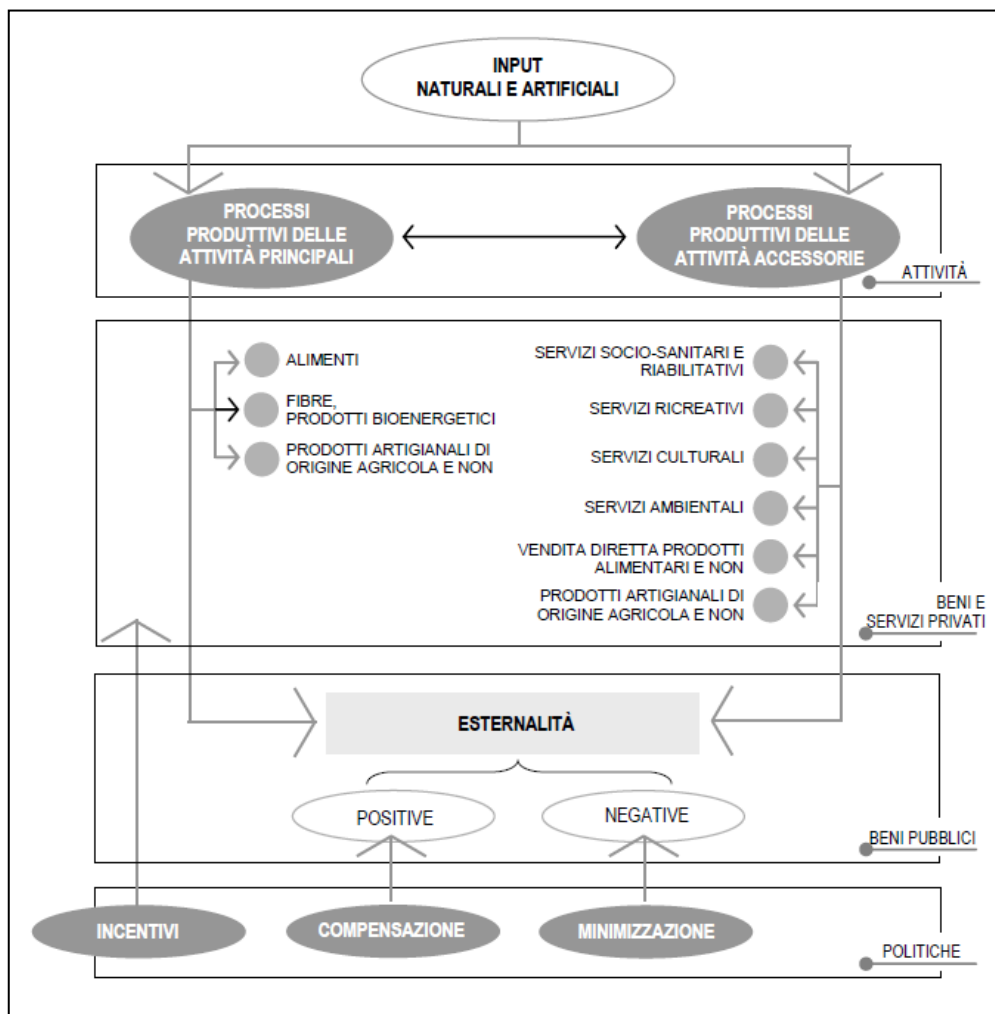
	Sorveglianza e presidio del territorio	Perdita di controllo del territorio
	Mantenimento della viabilità minore	Degrado della viabilità minore
	Mantenimento delle sistemazioni idraulico-agrarie; prevenzione eventi alluvionali	Deterioramento/perdita di sistemazioni idraulico-agrarie
	Mantenimento dell'identità culturale, tradizioni contadine	Declino dell'identità culturale, tradizioni contadine
	Mantenimento dell'occupazione	Declino dell'occupazione
	Incremento della qualità e salubrità degli alimenti	Perdita della qualità e salubrità degli alimenti
	Servizi sociali alle popolazioni urbane	Assenza di servizi alla popolazione urbana

Fonte: Biagini e Aimone (1999), modificato.

Passando dal campo di osservazione settoriale (agricoltura) a quello dell'azienda agricola, si può adottare una definizione più ampia di multifunzionalità, che comprende quelle attività d'impresa rivolte al mercato che vanno a integrare la produzione primaria (Aimone et al., 2005). Entriamo quindi nel campo della diversificazione.

Per quanto concerne la diversificazione, i richiami alla green economy sono molti: l'attenzione si rivolge alla produzione di servizi di tipo turistico (agriturismo) e didattico (fattorie didattiche), alla filiera corta e alla vendita di prodotto a "km zero", alla produzione di energie rinnovabili da biomassa, o ancora alla produzione di materie prime ottimizzate per processi produttivi green (es. chimica verde). Tutti questi temi sono specifico oggetto di altri contributi del Rapporto IRES sulla Green economy, per cui sono qui semplicemente introdotti per sistematizzare il concetto, esemplificato nella figura 2.

Figura 2 – Rappresentazione schematica della multifunzionalità delle aziende agricole.



Fonte: IRES Piemonte, 2005

Data l'utilità di intervenire sulle esternalità agricole per ragioni di bene comune, entrano in azione le politiche e, in particolare, la PAC, la politica agricola comune dell'Unione Europea. D'altra parte la giustificazione preminente per la difesa della PAC (che assorbe circa il 40% del bilancio comunitario) è ormai quella di carattere ambientale e sociale.

L'agricoltura intensiva convenzionale, come si è visto, spesso produce esternalità negative legate alle tecniche che aumentano le rese produttive senza che questo, attraverso i meccanismi del mercato, procuri una qualche forma di costo o svantaggio economico al produttore il quale, pertanto, sarà incentivato a proseguire in tale direzione. L'unica forma limitativa è quella dei divieti e delle relative sanzioni, applicabili alle situazioni di maggiore gravità ma non certo idonea a favorire un diffuso cambiamento dell'agricoltura in ottica sostenibile. Lo stesso meccanismo di "fallimento" del mercato scoraggia il produttore dall'adottare comportamenti virtuosi, perché solo raramente riuscirà - attraverso un adeguamento dei prezzi di vendita - a compensare i maggiori costi (o i minori ricavi) che comporta adottare tecniche produttive meno impattanti, in grado di generare più esternalità positive, o contenere quelle negative.

Nel corso degli anni recenti, in realtà, si sono diffusi tra i consumatori, orientamenti di opinione e comportamenti di acquisto sensibili agli aspetti "green"; i prodotti ottenuti dall'agricoltura biologica sono ormai considerati non più una nicchia ma un vero e proprio segmento del mercato, tanto che nell'ambito della grande distribuzione sono nate catene specializzate e anche in quelle di impostazione convenzionale sono quasi sempre presenti spazi di vendita dedicati. Al tempo stesso, soprattutto per quanto riguarda i prodotti ortofrutticoli destinati al consumo fresco, le catene della grande distribuzione hanno da tempo imposto standard restrittivi per quanto riguarda la presenza di residui di antiparassitari sui prodotti, di fatto spingendo gli agricoltori ad adottare metodi di difesa delle colture a basso impiego di fitofarmaci, in particolare la lotta integrata. Anche nell'ambito delle forme emergenti di canale breve e di acquisto tramite gruppi è spesso presente la tematica della riduzione dell'uso di sostanze chimiche, oltre a quella del contenimento delle emissioni legate ai trasporti. Una ricerca dell'Ires Piemonte del 2009 sull'argomento individuava la motivazione "ecologica" degli acquisti in gruppo come seconda soltanto a quella solidaristica verso i piccoli produttori (IRES Piemonte, 2009). Nonostante queste tendenze, tuttavia, per effetto delle notevoli asimmetrie dei mercati agroalimentari, nei quali la posizione del produttore primario è molto più debole della fase commerciale della filiera ancora diffusamente il prezzo al produttore non è in grado di inglobare i costi legati all'ottenimento di esternalità positive, anche quando il prezzo finale al consumatore sembrerebbe rendere possibile questa remunerazione.

Questo dato di fatto spiega la necessità di ricorrere a sistemi di regolazione e incentivazione pubblica che guidino i produttori agricoli ad adottare, senza penalizzazioni economiche, impostazioni tecniche più favorevoli all'ambiente e all'interesse collettivo della società. Tuttavia, il corretto bilanciamento delle politiche pubbliche richiede preliminarmente una corretta identificazione e, successivamente, una valutazione in termini monetari delle esternalità agricole, passaggi di difficile e talora impossibile soluzione. Questo non ha impedito che negli ultimi decenni siano stati adottati con un buon grado di successo strumenti di politica agraria in grado di contenere le esternalità negative e di incentivare quelle positive, con un particolare riferimento alle cosiddette "misure agro ambientali" varate dall'Unione Europea, di cui si tratterà a fondo più avanti.

3. Dalle prime misure ambientali alla eco-condizionalità: la Politica Agricola Comune.

A livello comunitario l'agricoltura riceve un forte sostegno pubblico attraverso la Politica Agricola Comune (PAC). Le prime misure all'interno della PAC destinate a migliorare le prestazioni ambientali dell'agricoltura nascono nel 1985, all'interno dell'articolo 19 del regolamento N°797/85 CEE relativo al miglioramento dell'efficienza delle strutture agrarie. Questo articolo aveva la finalità di *"contribuire all'introduzione o al mantenimento di pratiche di produzione agricola compatibili con le esigenze della protezione dell'ambiente naturale nonché di assicurare un reddito adeguato agli agricoltori"* e autorizzava gli Stati membri *"ad introdurre regimi speciali nazionali in zone sensibili dal punto di vista ambientale"* e cioè quelle aree che rivestivano un interesse riconosciuto dal punto di vista ecologico e del paesaggio. L'elemento di debolezza in questo articolo era rappresentato dal fatto che le sovvenzioni fossero interamente a carico degli Stati membri. Sebbene nel 1987 alcuni emendamenti introdussero la possibilità di una sovvenzione da parte della Comunità, l'impatto della misura non si estese su grandi superfici e rimase limitato all'iniziativa di pochi stati, in particolare il Regno Unito, la Danimarca, la Germania e in misura minore la Francia (Deverre, 1995).

Nel 1992, l'Unione Europea varò il Quinto Programma d'Azione Ambientale che, influenzato notevolmente dal dibattito internazionale sullo sviluppo sostenibile a cui s'è fatto cenno nell'introduzione di questo contributo, fu indirizzato, tra l'altro, a rendere operativi gli accordi della conferenza di Rio. Il Piano invocava lo spirito di partecipazione e corresponsabilità tra tutti i settori economici, la pubblica amministrazione e i soggetti singoli nella tutela dell'ambiente naturale, auspicando un cambiamento dei modelli di comportamento collettivi. In merito al settore agricolo, il Quinto Programma d'Azione Ambientale sottolineava come l'impostazione produttivista della politica agricola europea, stimolando l'adozione di pratiche ad alto fabbisogno di input esterni ed orientate alla massimizzazione delle rese, avesse creato un sistema che non solo era causa di un forte degrado ambientale, ma generava anche un eccesso di produzione andando a gravare pesantemente sul bilancio della Comunità (UE, 1992). Per queste ragioni, si affermava che la ricerca di un equilibrio sostenibile tra attività agricola e risorse naturali dell'ambiente non fosse solo auspicabile da un punto di vista ambientale, ma anche razionale da un punto di vista agricolo ed economico. Questi obiettivi erano già stati individuati nel 1991 quando la Commissione Europea diramò due documenti di riflessione sull'evoluzione e sul futuro della PAC⁵, nei quali si riconosceva l'esigenza di incoraggiare le produzioni estensive non solo come meccanismo di riduzione della produzione, ma anche quale pratica maggiormente sostenibile dal punto di vista ambientale *"così da restituire agli agricoltori il loro duplice ruolo di produttori di alimenti e custodi della campagna"* (UE, 1992).

Dalle sopraccitate considerazioni ma soprattutto dal duro negoziato del cosiddetto Uruguay round in ambito WTO emerse, nel 1992, una profonda riforma della PAC che prese il nome dell'allora Commissario per l'Agricoltura Ray Mac Sharry.

La riforma si focalizzò principalmente su meccanismi volti a ridurre il sostegno dei prezzi e contenere l'offerta, rendendo l'agricoltura europea più sensibile alle dinamiche del mercato internazionale (De Castro, 2010), legando il sostegno al reddito degli agricoltori non più alle quantità prodotte ma alle superfici coltivate. Ai nostri fini, però, la Riforma Mac

⁵ I documenti ai quali si fa riferimento sono rispettivamente la COM(91) 100 e la COM(91) 2058.

Sharry va ricordata per l'istituzione delle *misure di accompagnamento* della PAC, il cui scopo era quello di coniugare il miglioramento delle prestazioni ambientali dell'agricoltura con la tutela del reddito dei produttori. Le misure di accompagnamento erano contenute in tre distinti regolamenti⁶ e uno di essi (il Reg. CEE 2078/92) era dedicato a stimolare l'adozione di pratiche agricole sostenibili. In particolare si voleva promuovere l'impiego di metodi di produzione agricola meno inquinanti e compatibili con la tutela e il miglioramento dell'ambiente, dello spazio naturale, del paesaggio, delle risorse naturali, del suolo e della diversità genetica. Inoltre si voleva favorire l'estensivizzazione delle produzioni vegetali e dell'allevamento bovino ed ovino e incoraggiare un ritiro di lunga durata dei seminativi per scopi di carattere ambientale (il c.d. *set aside*)⁷.

Gli agricoltori adottavano volontariamente le misure messe a punto per raggiungere gli obiettivi⁸ e, attraverso accordi stipulati tra loro e la pubblica amministrazione, si impegnavano ad applicare le disposizioni contenute in una o più misure per un tempo non inferiore ai cinque anni che divenivano 20 nel caso della messa a riposo dei terreni. L'accettazione e l'assolvimento degli impegni implicava che gli agricoltori ricevessero un pagamento compensativo per i costi aggiuntivi o per qualsiasi altro evento legato a queste pratiche, che si fosse tradotto in una diminuzione del loro reddito, come ad esempio la diminuzione delle quantità prodotte. Dal punto di vista della dotazione finanziaria, i pagamenti erano garantiti tramite il cofinanziamento della Comunità europea e degli Stati membri.

Gli studi sull'applicazione del regolamento 2078/92 (Commissione Europea, 1998; INEA, 2000) mostrano risultati interessanti. Al 1998, all'interno dell'EU15⁹ una azienda agricola europea su sette era coinvolta in qualche misura del programma. Il maggior numero di adesioni (Fig. 3) si riscontrava nei nuovi stati membri dell'epoca: Austria con il 78% di aziende aderenti, Finlandia con il 77% e la Svezia con il 64%. Le minori adesioni si riscontravano in Belgio (2,8%

6 I tre regolamenti che costituivano le "misure di accompagnamento erano:

- Il Regolamento (CEE) n. 2078/92 che aveva l'obiettivo di sviluppare l'agricoltura ecocompatibile attraverso un sistema di incentivi alla riduzione dell'impiego di mezzi tecnici e all'adozione di metodi di produzione estensivi;
- il Regolamento (CEE) n. 2079/92 che destinato a favorire il prepensionamento degli agricoltori oltre i 55 anni di età e l'inserimento di giovani agricoltori;
- il Regolamento (CEE) n. 2080/92 che finanziava i programmi di rimboschimento e la gestione dei terreni ritirati dalla produzione.

7 Il riferimento al *set aside* per scopi di carattere ambientale è paradigmatico della nuova impostazione verde della PAC. La misura del *set aside*, infatti, fu originariamente introdotta con il solo fine di contingentare la produzione di seminativi e non si faceva riferimento al risvolto ecologico della misura.

8 Le misure riguardavano:

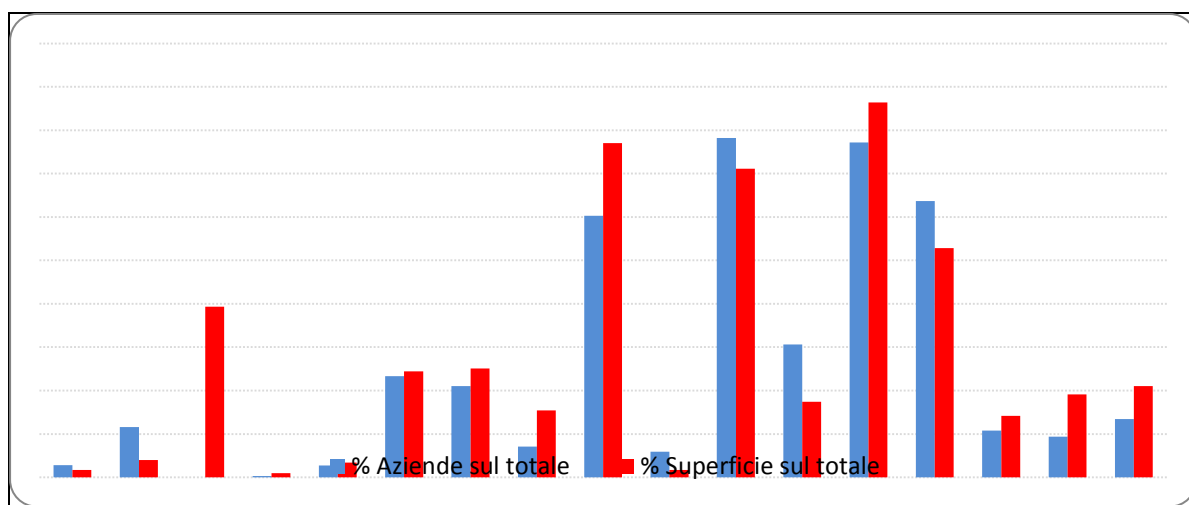
- La sensibile riduzione dell'impiego di concimi e/o fitofarmaci, o il mantenimento delle riduzioni già effettuate o l'introduzione o mantenimento dei metodi dell'agricoltura biologica;
- L'estensivizzazione delle produzioni vegetali con mezzi diversi da quelli di cui alla lettera a), oppure il mantenimento della produzione estensiva già avviata in passato o la riconversione dei seminativi in pascoli estensivi;
- riduzione della densità del patrimonio bovino od ovino per unità di superficie foraggera;
- impiego di altri metodi di produzione compatibili con le esigenze di tutela dell'ambiente e delle risorse naturali, nonché con la cura dello spazio naturale e del paesaggio, oppure allevamento di specie animali locali minacciate di estinzione;
- cura dei terreni agricoli o forestali abbandonati;
- ritiro dei seminativi dalla produzione per almeno vent'anni nella prospettiva di un loro utilizzo per scopi di carattere ambientale, in particolare per la creazione di riserve di biotopi o parchi naturali, o per salvaguardare i sistemi idrologici;
- gestione dei terreni per l'accesso del pubblico e le attività ricreative.

⁹ Germania esclusa.

del totale), Spagna (2,7%) e Grecia (0,3%). In Italia le aziende coinvolte nei programmi ammontavano al 7,1% del totale. Anche in termini di superficie (Fig. 3) si riscontrava lo stesso pattern distributivo, con il dato italiano che si attestava intorno al 15% della SAU totale interessato dall'applicazione del 2078.

A seguito della diffusa applicazione delle misure si sono registrati effetti positivi in diversi ambiti. In primo luogo si è osservata una rilevante riduzione dei mezzi chimici; in secondo luogo le misure destinate al mantenimento del paesaggio, come ad esempio quelle relative la reintroduzione e il ripristino di siepi, muretti a secco terrazzamenti ecc, hanno portato a positivi miglioramenti. Infine s'è assistito ad una crescente espansione delle superfici interessate all'agricoltura biologica che si sono estese da 890.000 a 2.200.000 ettari tra il 1993 e il 1997 coinvolgendo l'1% della totalità delle aziende agricole europee.

Figura 3 - Percentuale di aziende e superfici interessate dalle misure agroambientali (1998)



Fonte: Elaborazione IRES su dati INEA

Nel 1997 fu diramata, da parte della Commissione Europea, la Comunicazione "Agenda 2000", documento ufficiale del programma d'azione per il periodo 2000 - 2006, in cui trova ampio spazio la politica agricola comunitaria. L'accento viene posto, oltre che sugli strumenti di mercato, sul ruolo multifunzionale dell'agricoltura, sulla sostenibilità delle pratiche agricole e sulle nuove richieste della società civile europea che, raggiunta la sicurezza alimentare in termini di soddisfazione del fabbisogno a prezzi accessibili (food security), focalizzava ora le sue attenzioni sulla salubrità e sulla qualità degli alimenti (food safety).

A distanza di due anni dalla Comunicazione Agenda 2000, al Consiglio Europeo di Berlino, fu raggiunto un accordo sulla riforma della PAC. La nuova riforma valorizzava la multifunzionalità dell'agricoltura attraverso uno specifico regolamento sullo sviluppo rurale (Reg. 1257/1999) che da quel momento rappresenta il "secondo pilastro" della PAC, dove trovano posto le misure agro ambientali mutate dalla riforma Mac Sharry.

La grande novità di Agenda 2000 fu che all'interno del Reg.1259/1999 relativo alle norme comuni per i regimi di sostegno diretto nell'ambito della politica agricola, il cosiddetto regolamento orizzontale, si dava facoltà agli Stati membri di applicare incentivi o vincoli di

carattere agroambientale alle produzioni interessate dal regime di pagamenti diretti della PAC. Questa possibilità, che è stata chiamata eco-condizionalità (cross compliance), rappresenta un importante elemento di cambiamento per ciò che riguarda la transizione verso un'agricoltura compatibile con un sistema economico verde.

Fino a quel momento, infatti, i cambiamenti produttivi orientati a ridurre le esternalità negative delle attività agricole erano adottati esclusivamente sulla base della volontarietà degli agricoltori che s'impegnavano nelle misure agroambientali e in virtù di ciò venivano remunerati secondo il principio del "provider gets" (chi fornisce "beni ambientali" viene pagato), attraverso il quale si incentivano i comportamenti virtuosi, lasciando a carico della collettività i costi delle esternalità negative. Legare l'ammontare dei pagamenti diretti, che rappresentavano e tuttora rappresentano una quota importante per il reddito aziendale, al rispetto di alcuni comportamenti sotto il profilo della tutela ambientale introduceva, invece, un altro principio, quello del polluter pays (chi inquina paga) che carica sull'azienda i costi associati alle esternalità, e in questo caso li concretizza attraverso un mancato pagamento. L'introduzione di questo principio, anche se in questa sua prima formulazione ha trovato una prima applicazione per molti versi discutibile sotto il profilo dell'ambiguità dello strumento adottato, sia sotto quello della sua concreta operatività (INEA, 2004), è senza dubbio un importante dimostrazione della volontà politica di instradare l'agricoltura europea verso un nuovo paradigma.

La condizionalità è stata rafforzata ulteriormente nel 2003 a seguito della cosiddetta revisione di medio termine della PAC, che si è tradotta in pratica nella nuova e profonda riforma Fischler, dal nome del Commissario all'Agricoltura all'ora in carica. Il Regolamento (CE) 1782/2003, relativo alle norme sui pagamenti diretti agli agricoltori stabiliva, infatti, che a partire dal 1° gennaio 2005 le Aziende agricole degli stati membri sarebbero state obbligatoriamente soggette ad una riduzione o ad un annullamento dei pagamenti diretti nel caso non avessero seguito determinati standard relativi alla tutela ambientale, al benessere animale e alla salute pubblica. Queste aree d'applicazione definite "i campi della condizionalità" erano distinte in due macro categorie: i criteri di gestione obbligatoria (CGO) e le buone condizioni agronomiche e ambientali (BCAA).

I CGO, detti "atti", facevano riferimento a diciotto normative europee già in vigore (tab. 2), mentre le BCAA dovevano essere norme, la cui scrittura è stata lasciata agli Stati membri o alle regioni, in virtù delle diverse condizioni agronomiche, morfologiche, produttive presenti sul territorio europeo, finalizzate al raggiungimento di quattro obiettivi:

- o proteggere il suolo dall'erosione;
- o mantenere il contenuto della sostanza organica del suolo;
- o mantenere la struttura del suolo;
- o assicurare un livello minimo di mantenimento ed evitare il deterioramento degli habitat.

Dal momento che un buon numero degli atti dei CGO non erano ancora stati recepiti da tutti gli stati membri e alcune norme delle BCAA non erano ancora coperte dalle legislazioni nazionali è stato previsto un crono programma d'implementazione progressiva che andava dal 1° gennaio del 2005 al 1° gennaio del 2007. Negli anni con l'aumentare del numero di requisiti, si assiste ad una crescita consistente del numero di aziende su cui la condizionalità era applicabile. In Italia il numero di queste aziende passò da 770.000 a 1.350.000 (Rete

Rurale Nazionale, 2010), interessando quindi l'83% circa delle aziende operanti nel Paese al 2007.

A partire dal periodo di programmazione 2007–2013 la condizionalità ha travalicato l'applicazione ai soli pagamenti diretti andando anche ad interessare il secondo pilastro della PAC e cioè quello dedicato alle politiche per lo sviluppo dei territori rurali e che, ricordiamo, è la politica nella quale trovano attualmente spazio le misure agroambientali.

Con il regolamento 1698/2005 sul sostegno allo sviluppo rurale, i pagamenti agro-ambientali diventano parte centrale di una linea di intervento destinata esplicitamente alla tutela dell'ambiente naturale. Ciò si giustifica considerando il rispetto della condizionalità come una situazione di base per tutti gli agricoltori, mentre gli impegni previsti dalle misure agro-ambientali dovrebbero rappresentare delle pratiche ulteriormente migliorative. Di qui si giustifica la sottomissione della remunerazione prevista dalle misure agro ambientali al rispetto della condizionalità.

I dati rilevati dalla Rete Rurale Nazionale, relativi al 2009, sull'applicazione della condizionalità indicano che in Italia esistevano 1,3 milioni di aziende agricole su cui erano applicabili i vincoli di condizionalità, di cui circa 46.000 in Piemonte, e che la somma delle superfici di tali aziende ammontava a circa l'88% di tutta la SAU nazionale (l'87% relativamente alla SAU piemontese). Questo dato, da solo, dimostra abbastanza efficacemente come le politiche in agricoltura, probabilmente più che in altri settori, possano stimolare (o forzare) comportamenti compatibili con quello che sottende l'economia verde.

Tabella 2 - Criteri di gestione obbligatori previsti dal Reg. (CE) 1782/03

Campo di condizionalità: Ambiente	
1	Direttiva 79/409/CEE del Consiglio, del 2 aprile 1979, concernente la conservazione degli uccelli selvatici
2	Direttiva 80/68/CEE del Consiglio, del 17 dicembre 1979, concernente la protezione delle acque sotterranee dall'inquinamento provocato da certe sostanze pericolose
3	Direttiva 86/278/CEE del Consiglio, del 12 giugno 1986, concernente la protezione dell'ambiente, in particolare del suolo, nell'utilizzazione dei fanghi di depurazione in agricoltura
4	Direttiva 91/676/CEE del Consiglio, del 12 dicembre 1991, relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole
5	Direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche

Campo di condizionalità: Sanità pubblica e salute degli animali Identificazione e registrazione degli animali	
6	Direttiva 92/102/CEE del Consiglio, del 27 novembre 1992, relativa all'identificazione e alla registrazione degli animali
7	Regolamento (CE) n. 2629/97 della Commissione, del 29 dicembre 1997, che stabilisce modalit. di applicazione del regolamento (CE) n. 820/97 del Consiglio per quanto riguarda i marchi auricolari, il registro delle aziende e i passaporti previsti dal sistema di identificazione e di registrazione dei bovini
8	Regolamento (CE) n. 1760/2000 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 luglio 2000, che istituisce un sistema di identificazione e di registrazione dei bovini e relativo all'etichettatura delle carni bovine e dei prodotti a base di carni bovine, e che abroga il regolamento (CE) n. 820/97 del Consiglio
8 bis. (159)	Regolamento (CE) n. 21/2004 del Consiglio, del 17 dicembre 2003, che istituisce un sistema di identificazione e di registrazione degli ovini e dei caprini e che modifica il regolamento (CE) n. 1782/2003 e le direttive 92/102/CEE e 64/432/CEE (G.U.C.E. L 5 del 9.1.2001)
Campo di condizionalità: Sanità. pubblica, salute degli animali e delle piante	
9	Direttiva 91/414/CEE del Consiglio, del 15 luglio 1991, relativa all'immissione in commercio dei prodotti fitosanitari
10	Direttiva 96/22/CE del Consiglio, del 29 aprile 1996, concernente il divieto d'utilizzazione di talune sostanze ad azione ormonica, tireostatica e delle sostanze [J]-agoniste nelle produzioni animali e che abroga le direttive 81/602/CEE, 88/146/CEE e 88/299/CEE
11	Regolamento (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2002, che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità. europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare
12	Regolamento (CE) n. 999/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 maggio 2001, recante disposizioni per la prevenzione, il controllo e l'eradicazione di alcune encefalopatie spongiformi trasmissibili
Notifica delle malattie	
13	Direttiva 85/511/CEE del Consiglio, del 18 novembre 1985, che stabilisce misure comunitarie di lotta contro l'afta epizootica
14	Direttiva 92/119/CEE del Consiglio, del 17 dicembre 1992, che introduce misure generali di lotta contro alcune malattie degli animali nonché misure specifiche per la malattia vescicolare dei suini
15	Direttiva 2000/75/CE del Consiglio, del 20 novembre 2000, che stabilisce disposizioni specifiche relative alle misure di lotta e di eradicazione della febbre

	catarrale degli ovini
Campo di condizionalità: Benessere degli animali	
16	Direttiva 91/629/CEE del Consiglio, del 19 novembre 1991, che stabilisce le norme minime per la protezione dei vitelli
17	Direttiva 91/630/CEE del Consiglio, del 19 novembre 1991, che stabilisce le norme minime per la protezione dei suini
18	Direttiva 98/58/CE del Consiglio, del 20 luglio 1998, riguardante la protezione degli animali negli allevamenti

4. Le misure agroambientali in Piemonte

Come si è visto in precedenza, l'ingresso ufficiale delle misure agroambientali in Piemonte è legato all'introduzione del Regolamento CEE 2078/92, applicato nella nostra regione a partire dal 1995. Tuttavia, già dagli anni '80 con il Programma Regionale di Difesa integrata delle Colture erano state introdotti degli aiuti (sotto forma principalmente di assistenza tecnica) per le aziende che intendevano orientarsi verso una produzione più ambientalmente sostenibile attraverso la pratica della cosiddetta agricoltura integrata. Con tale definizione si intende l'adozione di una serie di metodi e tecniche di produzione che sfruttano al meglio le risorse naturali riducendo al minimo l'impiego di fitofarmaci e altre sostanze potenzialmente nocive per la salute dei consumatori.

Nel corso degli anni, fino ad oggi, il percorso delle misure agroambientali è stato molto lineare. L'impronta data nel 1995 con il Reg. 2078/92 non è molto diversa dalla conformazione dell'attuale misura 214 inserita del PSR 2007-2013. Ciò che è importante sottolineare, invece, è che grazie alla Pac in Piemonte queste misure hanno avuto un'applicazione continuativa che ha portato molti dei nostri terreni ad essere ormai da più di 15 coperti da tali linee d'azione, con un notevole giovamento per le risorse naturali del territorio e per la salubrità del cibo prodotto.

4.1 Il Regolamento CEE 2078/92

Fin dal primo anno, il 1995, l'adesione delle aziende piemontesi fu molto alta con 9.240 richieste e 205.000 ettari coinvolti, numeri peraltro quasi raddoppiati nel corso di quel ciclo di programmazione, terminato nel 1999. Le misure a disposizione erano sette e riguardavano la riduzione di impieghi e mezzi chimici, l'agricoltura biologica, la costituzione di siepi e filari, gli alpeggi, il sostegno all'allevamento di razze in via di estinzione, la cura dei terreni agricoli e forestali e il ritiro dei seminativi dalla produzione. Per tutte queste misure l'andamento

delle domande è stato crescente nel corso del quinquennio, in particolare si segnala l'ottimo andamento della misura dedicata al biologico che è passata dalle 158 domande del 1995 (su 1.275 ettari) alle 2.462 del 1999 (su 21.664 ettari). La misura più utilizzata è stata comunque la prima, dedicata alla riduzione degli input chimici e applicata attraverso la produzione integrata. Tale misura ha assorbito l'84% dei premi sfiorando i 400 miliardi di lire e arrivando ad interessare, nel 1999, ben 190.000 ettari di superficie coltivata, quasi un quinto del totale.

Le aziende agricole che aderivano alla misura stipulavano dei contratti pluriennali grazie ai quali ricevevano i premi proporzionali alla superficie utilizzata e/o al numero di capi allevati. Tale meccanismo è rimasto invariato negli anni e il premio consiste in una compensazione del mancato guadagno dovuto all'adozione di metodi di produzione a basso rendimento o addirittura alla rinuncia a produrre come nel caso dell'azione sul ritiro dalla produzione dei seminativi o sull'introduzione di siepi e filari. L'entità del premio è calcolata tenendo conto della tipologia di produzione e dell'azione a cui l'azienda ha aderito.

I risultati conseguiti in attuazione del Programma Agroambientale sono stati oggetto di due specifici documenti di valutazione, uno di natura socioeconomica realizzato dall'INEA e uno inerente l'impatto ambientale dei programmi realizzato dall'IPLA. In quest'ultimo si evidenzia che "in tutte le colture interessate si è ridotto il numero dei trattamenti chimici, con diminuzione netta dell'uso dei prodotti organici di sintesi in favore dell'utilizzo dei prodotti tradizionali ". Si sottolinea inoltre che vi è stata "una effettiva riduzione dell'utilizzo di fitofarmaci e concimi chimici con l'adesione ai disciplinari del Regolamento CEE 2078/92, nella maggior parte dei casi anche percentualmente superiore a quanto previsto dalle singole misure". In generale si può affermare che il Piemonte abbia risposto con successo all'introduzione delle misure agroambientali anche grazie alla diffusione capillare dell'assistenza tecnica, che allora era fornita dalla Regione Piemonte attraverso l'ESAP (Ente di Sviluppo Agricolo del Piemonte) e il Settore Fitosanitario Regionale, con la partecipazione delle principali Associazioni dei Produttori. Grazie a ciò sono state aiutate soprattutto le aziende più piccole e perciò meno propense ad accedere ai programmi comunitari.

4.2 II PSR 2000-2006

Con il successivo ciclo di programmazione e la Politica Agricola Comune riorganizzata in due pilastri , le misure agroambientali vengono inserite nel secondo, dedicato allo sviluppo rurale, entrando così a far parte dei Piani di Sviluppo Rurale (PSR), articolati a livello regionale sulla base di regolamenti comunitari.

Nella struttura del PSR 2000-2006 della Regione Piemonte, l'agroambiente riveste il ruolo di colonna portante dell'Asse III il cui obiettivo globale è la salvaguardia, valorizzazione e uso sostenibile delle risorse ambientali. Le misure agroambientali vengono, quindi, inglobate in un'unica misura, la F, composta da 7 azioni principali direttamente discendenti dal Reg. 2078/92:

- o F1 – Produzione integrata
- o F2 – Produzione biologica
- o F3 – Sostanza organica nel suolo
- o F4 – Ritiro dei seminativi per scopi ambientali

- F6 – Sistemi pascolivi estensivi
- F7 – Elementi dell'agroecosistema a funzione prevalentemente paesaggistica
- F9 – Allevamento di razze animali in via di estinzione

La scelta di attivare queste azioni, oltre alla continuità con il Reg. 2078/92, è dovuta soprattutto agli obiettivi previsti dalla strategia del Piano in cui si delineano gli obiettivi globali e specifici di assi e misure. La misura F, nel complesso delle sue azioni, risponde a 6 obiettivi specifici previsti, di cui i primi quattro con una forte valenza ambientale :

- favorire la diffusione di tecniche produttive finalizzate alla riduzione dell'inquinamento di origine agricola;
- contrastare il degrado delle risorse naturali prevenendo l'erosione del suolo, l'impovertimento di sostanza organica dei terreni e il dissesto idrogeologico;
- favorire la tutela e l'incremento degli habitat naturali, della biodiversità, degli elementi paesaggistici e del benessere degli animali;
- contribuire alla tutela della salute dei consumatori e degli operatori agricoli;
- conservare e ampliare le opportunità di lavoro per i tecnici impegnati ad assistere gli agricoltori che applicano i metodi di produzione integrata;
- tutelare e migliorare la capacità di risposta del territorio rurale alla domanda di turismo ecologico.

Nell'intero periodo di programmazione sono state interessate 12.457 aziende, per un totale di 87.045 domande di cui circa il 70% relative all'azione F1 sulla produzione integrata. Il totale di premi erogati è stato pari a 262 milioni di €, suddivisi in parti quasi uguali tra la quota a carico del FEOGA e la quota relativa allo Stato . La superficie coperta dalla misura nel complesso è stata di circa 275.000 ettari, pari ad oltre un quarto della superficie coltivata in Piemonte. Di questa parte, 188.000 ettari sono stati interessati dall'estensivizzazione dei pascoli, 71.000 dalla produzione integrata e circa 13.000 dalla produzione biologica. L'azione sulle razze di animali in via di estinzione ha interessato circa 670 aziende e 52.000 capi.

Entrando nel dettaglio degli obiettivi, il Quadro Comune di Monitoraggio e Valutazione individua quattro ambiti di intervento su cui sviluppare l'analisi ex post dei risultati :

- gli effetti sulla qualità del suolo;
- gli effetti sulla qualità dell'acqua;
- gli effetti sulla tutela o sul potenziamento della biodiversità;
- gli effetti sulla tutela e preservazione del paesaggio.

Qualità del suolo

La qualità del suolo è tutelata attraverso due attività distinte, il contrasto all'erosione e la prevenzione della contaminazione chimica. Quasi tutte le azioni della misura F hanno contribuito a tali attività, in particolare le azioni F1 e F2 attraverso la coltivazione di erbai intercalari in inverno (circa 900 ha), l'inerbimento di vigneti e frutteti (10.100 ha) e la riduzione di fitofarmaci organici di sintesi e di concimi minerali (circa 138.000 ha). Con minori tassi di adesione poiché riguardavano un numero limitato di aziende, anche le azioni F4, F6

e F7 hanno contribuito alla riduzione dell'utilizzo di fitofarmaci e/o alla riduzione dell'erosione del suolo grazie, rispettivamente, al ritiro dei seminativi dalla produzione, alla riduzione del carico di bestiame con l'introduzione del pascolamento turnato (circa 97.000 ha) e al mantenimento e ricostituzione di siepi e filari ai margini delle coltivazioni (circa 200 ha). Oltre a questi elementi appena citati, l'impatto positivo sulla qualità del suolo, viene garantito anche dall'aumento di sostanza organica che si riflette sia sulla fertilità del terreno che sulla diminuzione dell'erodibilità. La sostanza organica, infatti, aiuta lo sviluppo dei microorganismi del suolo che favoriscono la produzione di humus e l'equilibrio fra i cicli degli elementi nutritivi, oltre a costituire importanti indicatori dello stato di salute del suolo stesso.

Qualità delle risorse idriche

A causa dell'immissione di fosforo e nitrati nel terreno, l'attività agricola è da molti anni una delle principali cause di inquinamento delle falde acquifere. Nella definizione delle attività previste si riscontrano numerose analogie con l'obiettivo precedente di tutela del suolo poiché queste misure sono concepite per soddisfare molteplici obiettivi. La riduzione o la cessazione dell'utilizzo di pesticidi o concimi potenzialmente nocivi sono, infatti, attività che influiscono positivamente su diversi fattori e il PSR 2000-2006 della Regione Piemonte ha contribuito alla tutela delle acque in primis attraverso le attività previste dalle azioni F1 e F2. La superficie investita da tali azioni è di circa 138.000 ettari e secondo le risposte ai quesiti valutativi tali azioni avrebbero tutelato la qualità delle acque grazie alla riduzione degli input potenzialmente inquinanti, all'aumento di erbai intercalari che fungono da assorbenti dei surplus di nutrienti rimanenti a fine coltura e agli inerbimenti degli spazi tra i filari di vigneti e frutteti, in grado di sopportare una maggiore quantità di fertilizzante.

Biodiversità

Diverse azioni agroambientali del PSR 2000-2006 avevano come obiettivo specifico la tutela della flora e della fauna presenti nei terreni agricoli. In particolare gli interventi riguardavano la conversione in prati e pascoli di alcune coltivazioni a seminativi, la costituzione di nidi artificiali in frutteti e vigneti e la creazione e manutenzione di elementi dell'agroecosistema. Gli investimenti effettuati sono stati, tuttavia, di bassa entità e i principali benefici registrati si possono attribuire ad azioni indirette, grazie alla riduzione delle sostanze nocive, principale risultato delle azioni F1 e F2. Secondo i rilevamenti effettuati dall'IPLA gli indici di qualità biologica del suolo (QBS), efficace quando si tratta di valutare superfici non uniformi come in questo caso, hanno dato buoni risultati, in particolare per quanto riguarda le colture cerealicole intensive, le colture orticole, i frutteti e i vigneti.

Nel settore zootecnico, inoltre, va ricordato che un'azione specifica, la F9, era dedicata alla tutela di razze in pericolo di estinzione. Si trattava, in Piemonte, di 4 razze bovine, 7 razze ovine e 3 razze caprine, presenti perlopiù in aree montane marginali. Le domande registrate sono state in tutto 1.177 per 5.907 capi bovini, 12.172 capi ovini e 1.063 capi caprini.

Un'altra importante azione di salvaguardia della biodiversità è stata effettuata nelle aree protette, in cui sono presenti habitat ad alto valore naturalistico. A tal scopo sono state individuate le aree che sono entrate a far parte della "Rete Natura 2000", comprendente in Piemonte 123 Siti di Importanza Comunitaria (SIC) e 51 Zone di Protezione Speciale (ZPS), in parte coincidenti. I SIC derivano dalla cosiddetta Direttiva "Habitat" (92/43/CEE) mentre le ZPS riguardano soltanto l'avifauna e sono state individuate in seguito alla Direttiva "Uccelli" (79/409/CEE) che identifica alcune zone in cui proteggere gli uccelli nelle rotte di migrazione. Non vi sono azioni direttamente rivolte alla protezione di tali habitat ma in ogni

singola misura è stato dato un punteggio prioritario alle aziende risiedenti in area Natura 2000 e circa il 12% della superficie interessata dalla misura F ricadeva in queste zone.

Paesaggio

Una specifica azione, la F7, era dedicata alla conservazione e realizzazione di elementi dell'agroecosistema a funzione ambientale e paesaggistica. Le superfici interessate dall'azione F7 sono state, tuttavia, limitate e poco significative (appena 71 domande nel corso dei 6 anni) ma a tale obiettivo hanno concorso anche alcune azioni indirette come la costituzione di erbai intercalari (F1 e F2) e l'aiuto ai pascoli nel contrasto verso i boschi incolti (F6).

In generale si può affermare che le misure agroambientali nel PSR 2000-2006 della Regione Piemonte abbiano risposto positivamente agli obiettivi previsti dalla strategia del Piano. Grazie all'introduzione su larga scala delle tecniche produttive sostenute dalle azioni F1 e F2, si è registrata anche una notevole diffusione dell'assistenza tecnica con una ricaduta indiretta anche per coloro che non hanno aderito ai contratti pluriennali previsti dalla misura . Tra gli interventi proposti hanno avuto un notevole successo quelli legati alla riduzione o cessazione dell'utilizzo di fitofarmaci, con buoni risultati in termini di salvaguardia del suolo e delle risorse idriche dalla contaminazione chimica mentre un minore impatto si è registrato negli obiettivi di tutela e miglioramento della biodiversità e del paesaggio. Tale differenza di risultati è dovuta soprattutto all'impostazione tecnica delle misure ma anche alla diversa predisposizione delle aziende agricole che si sono rivelate scarsamente interessate a tali tipologie di intervento.

4.3 Il PSR 2007 – 2013

Nel 2003 la Commissione Europea vara la Riforma di Medio Termine della PAC, conosciuta anche con il nome dell'allora commissario all'agricoltura Franz Fischler. Con questa riforma viene rafforzato il concetto di Sviluppo Rurale con lo scopo di migliorare la competitività delle zone rurali e nel contempo migliorare le condizioni agroambientali e aiutare gli agricoltori ad adottare pratiche agricole meno impattanti per l'ambiente e per il benessere degli animali.

Nel 2006, al momento della stesura dei nuovi PSR per il periodo 2007-2013, vengono creati 4 nuovi assi, il secondo dei quali interamente dedicato allo sviluppo sostenibile delle aree rurali. Nell'asse II del PSR della Regione Piemonte, che comprende le nuove misure agro ambientali, è collocata una robusta dotazione finanziaria pari a circa 407 milioni di €, quasi il 40% del totale .

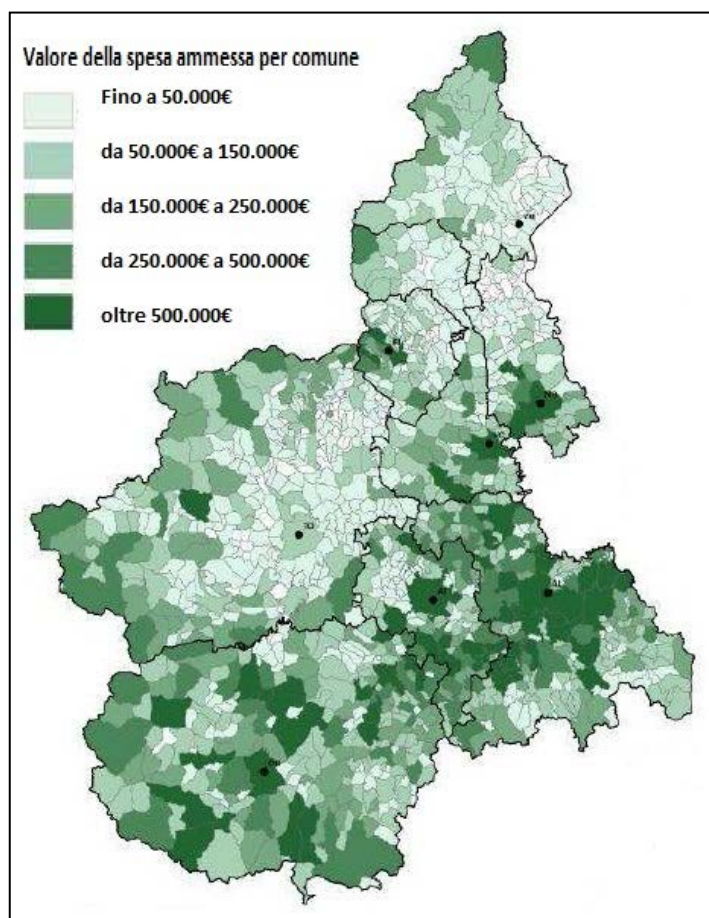
Nella mappa che segue (Figura 4) si può osservare la distribuzione dei fondi erogati dall'Asse 2 al 31/12/2011. La concentrazione territoriale degli aiuti è evidente soprattutto nella pianura cuneese e alessandrina, in cui è molto sviluppato il settore ortofrutticolo, e nell'area viticola di Langhe e Monferrato.

I pagamenti agroambientali, riuniti in un'unica misura, la 214, costituiscono la colonna portante del secondo asse del PSR con un budget di circa 268 milioni di €. Essi sono articolati in 8 azioni:

1. applicazione di tecniche di produzione integrata;
2. applicazione di tecniche di produzione biologica;
3. incremento del contenuto di carbonio organico nel suolo;
4. conversione dei seminativi in foraggere permanenti;
5. conservazione di varietà vegetali adatte alle condizioni locali e minacciate di erosione genetica: (azione non attivata)
6. sistemi pascolivi estensivi;
7. elementi dell'agroecosistema a prevalente funzione ambientale e paesaggistica (elementi naturaliformi dell'agroecosistema, coltivazioni a perdere per l'alimentazione della fauna selvatica, fasce tampone inerbite);
8. conservazione di razze locali minacciate di abbandono;
9. interventi a favore della biodiversità nelle risaie.

Le azioni, come nel precedente periodo, sono strutturate secondo bandi perlopiù annuali mentre le aziende che vi partecipano stipulano dei contratti che prevedono degli impegni di 5 anni. Per questo motivo la durata della misura può andare oltre la durata del programma e gli stanziamenti proseguono fino alla scadenza del contratto. Allo stesso modo durante questo ciclo sono stati portati a termine i contratti stipulati nel periodo di programmazione precedente.

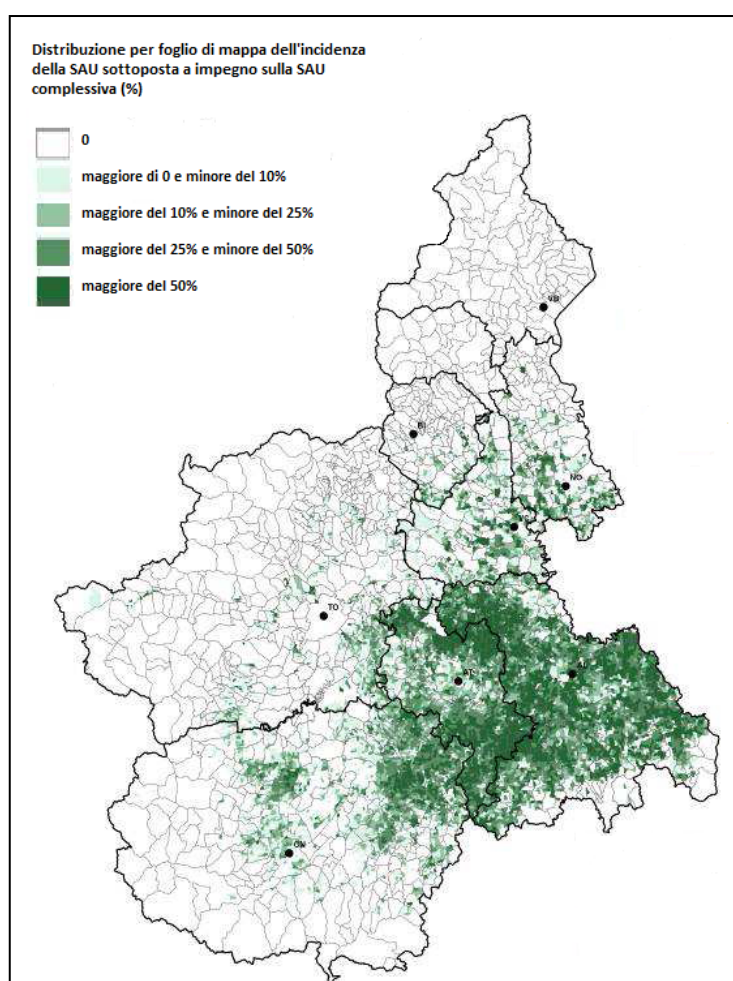
Figura 4 – Distribuzione degli aiuti dell'Asse 2 del PSR 2007-2013 della Regione Piemonte per comune. Periodo 2007-2011



Fonte: Regione Piemonte, Relazione Annuale di Esecuzione del PSR 2007-2013

Secondo l'ultimo aggiornamento dei dati di monitoraggio del PSR 2007-2013, al 31 dicembre 2011 è stato attivato il 75% delle risorse previste ad inizio ciclo. L'azione più importante dal punto di vista finanziario rimane la n. 1 sulla produzione integrata con una media di circa 18,7 milioni di € erogati ogni anno. Di minore entità economica ma comunque rilevanti per il territorio piemontese risultano tutte le altre azioni, ad eccezione della 7 (elementi dell'agroecosistema) che ha visto il primo bando solo nel 2010. Le altre azioni si sono attestate tutte su cifre comprese tra gli 1,2 e i 2,5 milioni di € annui con un numero di aziende aderenti molto più elevato rispetto al ciclo precedente. Anche nel Rapporto di valutazione intermedia, redatto dal Nuval nel dicembre 2010, si esprime una discreta soddisfazione per l'andamento delle misure agroambientali, in particolare per le azioni di maggiore "tiraggio finanziario". Le uniche perplessità vengono manifestate sulle cosiddette azioni minori come la conversione dei seminativi o l'estensivizzazione dei pascoli in cui la mancanza di una zonizzazione in grado di indirizzare meglio le risorse ha, di fatto, disperso gli interventi riducendone gli effetti sul territorio.

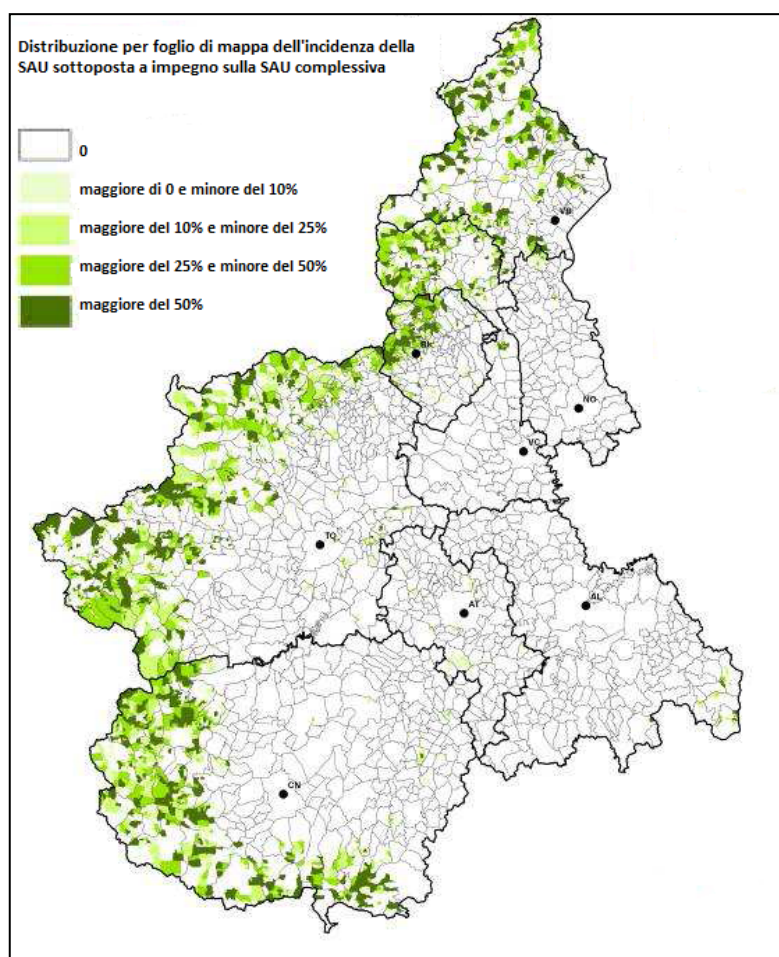
Figura 5 – Distribuzione territoriale della misura 214.1 sulla produzione integrata. Incidenza % della superficie sottoposta a impegno sulla Sau complessiva. Periodo 2007-2011



Fonte: Regione Piemonte, *Relazione Annuale di Esecuzione del PSR 2007-2013*

Nella figura 5 (distribuzione geografica dell'azione 214.1 (circa 75 milioni di € nei primi 4 anni di programmazione), si nota una forte concentrazione nelle province di Asti e Alessandria oltre che nella zona orientale della provincia di Cuneo mentre è totalmente assente la montagna. Il motivo di questa polarizzazione è dovuto alle colture praticate in queste aree, quasi interamente dedicate a vino e ortofrutta, i settori storicamente più vocati per la produzione integrata. Tuttavia l'assenza delle zone montane dai pagamenti dell'azione 1 è compensato dall'azione 6 sull'estensivizzazione dei pascoli, applicata interamente in zone montane come è evidenziato dalla figura 6. Questa azione sta avendo una buona distribuzione su tutto il territorio montano regionale ed è quella che impegna il numero maggiore di ettari.

Figura 6 – Distribuzione territoriale della misura 214.6 (sistemi pascolivi estensivi). Incidenza % della superficie sottoposta a impegno sulla SAU complessiva. Periodo 2007-2011



Fonte: Regione Piemonte, Relazione Annuale di Esecuzione del PSR 2007-2013

Seguendo la traccia valutativa proposta dal QCMV, analogamente a quanto osservato nel PSR 2000-2006, anche in questo caso l'analisi viene articolata per i quattro ambiti proposti precedentemente (qualità del suolo, qualità dell'acqua, biodiversità e paesaggio) ai quali si aggiunge il contrasto ai cambiamenti climatici.

Qualità del suolo

Si tratta probabilmente dell'ambito di intervento in cui si sono osservati i migliori risultati. L'alta adesione alle azioni 214.1 e 214.2 (lotta integrata e biologico) ha portato notevoli benefici nel contrasto alla contaminazione chimica del terreno con la riduzione o la cessazione dell'utilizzo di fitofarmaci, nell'erosione del suolo contrastata con la creazione di erbai intercalari e inerbimenti di terreni nel periodo invernale oltre che dalla preservazione dei pascoli dall'avvento dei boschi incolti (azione 6). Buoni risultati si stanno avendo anche dalle azioni 214.3 e 214.4 (incremento del contenuto di carbonio organico e conversione di seminativi in colture foraggere), seppur con un numero di beneficiari minore.

Qualità delle risorse idriche

La costante diminuzione dell'utilizzo di fertilizzanti, dovuta alla conversione a metodi di produzione più rispettosi per l'ambiente come la lotta integrata o il biologico ha portato ad un generale miglioramento delle condizioni delle falde acquifere piemontesi. L'apporto della misura 214, grazie ai tassi di adesione alle azioni 1 e 2 è sicuramente rilevante se si osserva che circa l'11% della SAU regionale è oggetto di impegni. Secondo la Valutazione Intermedia del 2010, sarebbe del 13% il tasso di riduzione media del carico di principi attivi da agrofarmaci.

Biodiversità

La presenza di un territorio altamente frammentato, in cui ogni azienda agricola assume comportamenti di natura diversa, non permette una valutazione ottimale dell'andamento della biodiversità in relazione all'applicazione delle misure agroambientali. Per questo motivo, la Regione Piemonte, insieme all'IPLA, l'Istituto a cui è deputato il monitoraggio ambientale del PSR, ha dovuto modificare le proprie tecniche di analisi affiancando agli indicatori imposti dalla Commissione Europea, un nuovo indicatore relativo al monitoraggio di alcune specie di lepidotteri, particolarmente sensibili allo stato di salute dell'agroambiente. Secondo questa batteria di indicatori, il livello di biodiversità sarebbe maggiore sulle superfici oggetto di impegni agroambientali (in particolare per le azioni 1, 2 e 6), rispetto a superfici omologhe e non oggetto di impegni. Un discorso a parte meritano, invece, le azioni 8 e 9 relative alle razze minacciate da abbandono e alla biodiversità nelle risaie. Queste azioni hanno un obiettivo specifico di protezione e miglioramento della biodiversità in specifici settori come la zootecnia montana e la risicoltura.

Paesaggio

Come nel precedente ciclo, la tutela e conservazione del paesaggio è un obiettivo indiretto delle misure agroambientali. Nel complesso si può constatare una buona adesione all'azione 6 sulla gestione dei pascoli e il conseguente contrasto all'invasione dei boschi incolti (15.000 ettari solo nel 2009) così come l'aumento delle superfici a prato previsto dall'azione 4 (2.200 ha).

Cambiamenti climatici

Il contributo dato dalle misure agroambientali alla mitigazione dei cambiamenti climatici, inteso come riduzione emissione di gas serra nell'atmosfera e incremento del sequestro del carbonio, si può riferire in particolare a quest'ultimo non essendoci, tra gli impegni previsti dalla misura 214, il sostegno alla produzione di energie rinnovabili e al risparmio energetico, interventi peraltro finanziabili con altre misure del Programma. Anche in questo caso sono le azioni 1 e 2, grazie soprattutto all'inerbimento di circa 10.000 ettari, ad apportare i maggiori benefici. Risultano comunque significativi anche i risultati ottenuti dalla conversione di seminativi in foraggere permanenti e dall'estensivizzazione dei pascoli.

4.4 L'Health Check

Il dibattito sul cosiddetto "stato di salute della PAC" o Health Check (HC) inizia nel 2008, ad un anno dall'avvio del nuovo ciclo di programmazione. L'HC si configura come un aggiustamento della Riforma Fischler che nel 2003 rivoluzionò l'organizzazione del sostegno comunitario in agricoltura. Nel documento introduttivo scritto dalla Commissione si discutono alcune modifiche da apportare alla PAC in vista della fine del ciclo 2007-2013 e della nuova grande riforma prevista per il 2014.

Le valutazioni della Commissione hanno riguardato molteplici aspetti, dalle misure di mercato del primo pilastro, in linea con il percorso intrapreso nel 2003, al rafforzamento del disaccoppiamento e della condizionalità e ai nuovi obiettivi per lo sviluppo rurale. In relazione a quest'ultimo sono state introdotte 5 nuove "sfide", giudicate centrali in questa fase e dunque bisognose di nuove risorse da integrare nei Programmi di Sviluppo Rurale. Quattro di esse hanno un alto valore ambientale, si tratta della lotta ai cambiamenti climatici, della gestione delle risorse idriche, del risparmio energetico e della tutela della biodiversità. La quinta, invece, riguarda il settore lattiero-caseario, posto al centro di una vera e propria ristrutturazione su scala europea all'indomani della decisione sull'abolizione delle cosiddette quote latte nel 2015 .

Queste sfide sono quindi state inserite e integrate nella complessa struttura del PSR e sono state destinatarie di nuove risorse che hanno arricchito le misure giudicate più idonee dall'Autorità di Gestione. Un forte legame è stato riscontrato tra queste sfide e gli obiettivi specifici del secondo asse del PSR, dedicato alle politiche di sostenibilità ambientale. Tuttavia, la decisione della Regione Piemonte è stata quella di indirizzare il maggior numero di risorse (circa i 3/4 delle nuove assegnazioni pari a 41,6 milioni di €) verso l'asse I, dedicato agli investimenti nelle imprese agricole, dando una forte spinta agli interventi posti su quell'asse verso le sfide ambientali, ad esempio finanziando i sistemi di trattamento dei reflui zootecnici, con benefici in termini sia di minori emissioni di gas serra, sia di contenimento dell'inquinamento idrico. I pagamenti agroambientali, in seguito a questa modifica del Programma, sono stati beneficiari di ulteriori 2,5 milioni di € di cui circa l'80% rivolti all'azione 214.4 dedicata alla conversione dei seminativi in foraggere permanenti e il restante 20% all'azione 7 sugli elementi dell'agroecosistema a prevalente funzione ambientale e paesaggistica. Le sfide richiamate in queste due azioni sono quelle della tutela della biodiversità e quella della gestione delle risorse idriche. La prima grazie all'aumento di superficie foraggera e agli elementi in grado di tutelare la diversità biologica mediante la conservazione degli habitat; la seconda grazie alla diminuzione stimata dei quantitativi di

azoto e fosforo in seguito alla creazione di fasce tampone per la tutela delle acque superficiali e ad una corretta gestione delle zone umide.

4.5 L'indennità compensativa in zone montane

In sinergia con le misure agroambientali, nel PSR opera anche la misura 211, definita "indennità compensativa per gli agricoltori in zone montane". Gli obiettivi di questa misura - già presente anche nella precedente programmazione - sono molteplici:

- o conservare l'attività agricola nelle zone montane;
- o evitare la marginalizzazione dell'agricoltura nelle aree svantaggiate;
- o tutelare il territorio e i sistemi agro-forestali ad alto valore naturale.

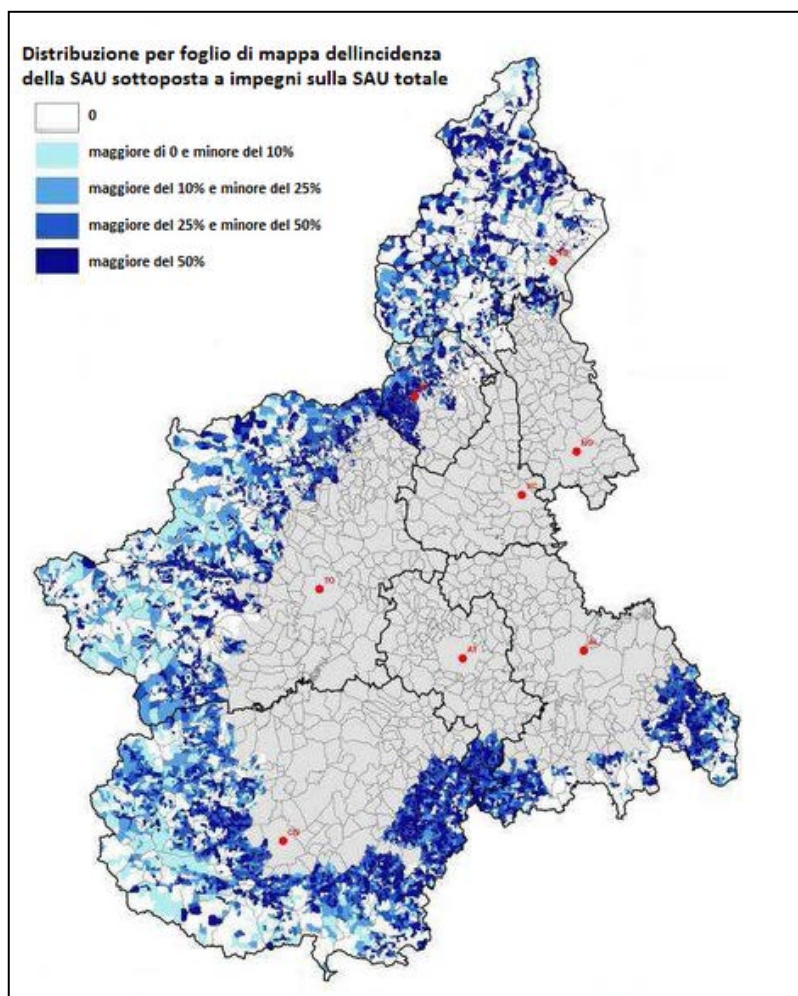
Il principio che sta alla base di questa misura, inserita nell'asse II per i suoi obiettivi di natura ambientale, è che l'attività agricola condotta in aree montane, seguendo le norme previste dai regolamenti sulla condizionalità, fornisca servizi ambientali indipendentemente dall'orientamento produttivo, grazie all'azione di manutenzione del territorio garantita dalla presenza attiva degli agricoltori. Tra i vincoli previsti per rispettare le norme sulla condizionalità si possono ricordare la protezione del pascolo permanente, (non è possibile convertire ad altri usi tali superfici), la gestione delle superfici ritirate dalla produzione così da tutelare la biodiversità e il divieto di eliminare i terrazzamenti esistenti e di effettuare livellamenti non autorizzati.

L'applicazione di questa misura nell'attuale PSR ha interessato circa 4.700 aziende con stanziamenti annuali di 6,7 milioni di € ogni anno. La distribuzione geografica della misura è stata alquanto omogenea e diffusa su tutto l'arco montano regionale con punte oltre il 50% della superficie investita nelle zone pedemontane, nell'alta collina astigiana e nell'Appennino alessandrino (Figura 7).

Secondo il Rapporto di Valutazione Intermedia del PSR 2007-2013 della Regione Piemonte, redatto dal Nuval a dicembre del 2010, la misura 211 avrebbe contribuito a mantenere l'attività agricola sul 26,3% della superficie agricola utilizzata sita in zone svantaggiate, corrispondente al 25,9% delle aziende localizzate in queste zone. In particolare si sottolinea il "mantenimento di attività atte a preservare il suolo dall'erosione e il paesaggio agrario dalla trasformazione in incolto e bosco" soprattutto per il fatto che tali superfici si trovano nelle aree a maggior rischio di erosione.

I valutatori hanno tuttavia sottolineato come la misura, prevedendo un contributo omogeneo indipendentemente dalla fascia altimetrica in cui si colloca l'azienda del beneficiario, non sia in grado di compensare il forte svantaggio produttivo che si riscontra nelle aree di media e alta montagna, causa delle maggiori difficoltà di mantenimento dell'attività agricola in tali territori.

Figura 7 – Distribuzione territoriale della misura 211 (Indennità compensativa per gli agricoltori in zone montane). Incidenza % della superficie sottoposta a impegno sulla Sau complessiva. Periodo 2007-2011



Fonte: Regione Piemonte, Relazione Annuale di Esecuzione del PSR 2007-2013

4.6 Il giudizio della Corte dei Conti Europea

A partire dal 2009 la Corte dei Conti Europea, nella sua funzione di ente preposto al controllo della gestione dei fondi comunitari, ha promosso un'attività di indagine sui pagamenti agroambientali. Sono stati visitati alcuni Stati Membri (o Regioni nei casi in cui l'applicazione del PSR è regionale) e i risultati sono stati pubblicati a fine 2011 nel documento "Il sostegno agroambientale è ben concepito e gestito in modo soddisfacente?".

Premettendo le difficoltà di analisi in un campo come quello dei benefici ambientali generati dalle misure del PSR, la Corte evidenzia innanzitutto le criticità dovute ad un quadro conoscitivo molto precario, e, in particolare, alla scarsità di informazioni disponibili sui benefici ambientali dei pagamenti. Inoltre, in molti casi gli obiettivi dei pagamenti

agroambientali non sarebbero sufficientemente specifici da permettere di valutare se siano stati effettivamente raggiunti.

Entrando nel dettaglio dell'applicazione delle misure, secondo la Corte sarebbe di buon livello il sostegno ricevuto in termini di consulenza dagli agricoltori per l'attuazione degli impegni. In molti casi si tratta, infatti, dell'applicazione di tecniche colturali che necessitano conoscenze approfondite solitamente non presenti in azienda. L'analisi dei servizi erogati, sia la parte relativa alla formazione che il ricorso alla consulenza ha dato, quindi, risultati positivi. Meno positivo è stata giudicata, invece, la diffusione delle buone pratiche notando una preponderanza delle attività di informazione (aventi, secondo la Corte un'efficacia minore) rispetto allo svolgimento di corsi e consulenze specifiche. Tale giudizio è stato espresso analizzando il grado di sinergia tra le misure agroambientali e le misure di informazione, formazione e consulenza.

Alcune tra le problematiche sollevate dalla Corte riguardano la determinazione degli importi degli aiuti e la concentrazione territoriale degli aiuti. Nel primo caso il Piemonte viene citato come buon esempio per la trasparenza con cui indica i dettagli delle prestazioni fornite ma ciò non è sufficiente ad evitare errori nel risultato degli importi che non terrebbero conto di alcuni fattori di costo, rilevanti per chi si impegna a produrre con i criteri previsti dalle misure. In particolare si rileva come i prezzi dei fattori siano in continua evoluzione e le differenze, a distanza di anni, potrebbero essere considerevoli e tali da non suscitare l'interesse degli agricoltori. E' anche stato molto apprezzato il sistema di monitoraggio ambientale allestito dalla Regione Piemonte con il supporto dell'IPLA.

Nel caso della distribuzione territoriale, invece, il problema nascerebbe dall'assenza di priorità geografiche in grado di orientare una specifica azione nelle aree in cui sono maggiori le criticità ambientali a cui quell'azione si rivolge. La maggior parte delle azioni ha avuto, infatti, un'applicazione "orizzontale" con ricadute su tutta l'area interessata dal PSR. Dal punto di vista regolamentare non vi è nessun obbligo da parte degli Stati membri di concentrare le azioni ma è evidente che i benefici finali per le aree critiche risultino indeboliti da tale estensione.

Secondo la Corte dei Conti UE, la combinazione tra i due punti sopra descritti, la difficoltà nel calcolare gli importi e un'inefficace calibrazione degli aiuti ha portato, in molti casi, ad una buona adesione in termini generali alle misure accompagnata però da risultati poco incisivi per l'ambiente in generale. Per questo motivo le osservazioni della Corte e le raccomandazioni per il futuro insistono molto su questi due punti anche e soprattutto alla luce della probabile diminuzione dei fondi nella prossima programmazione.

5. Uno sguardo al futuro: la Riforma della PAC 2014-2020

Nel novembre 2010, con le prime comunicazioni da parte della Commissione Europea, è iniziato il lungo percorso verso la nuova riforma della PAC che dovrebbe entrare in vigore nel 2014. Di particolare rilevanza per il settore agricolo sarà la riforma del cosiddetto primo pilastro, ovvero la distribuzione del sostegno diretto agli agricoltori. La Commissione Europea intende innanzitutto "correggere" le distorsioni causate dal precedente schema di distribuzione, riequilibrando sia il livello dei pagamenti tra i diversi settori sia quello tra gli Stati Membri, anche alla luce dei nuovi paesi che entreranno a far parte di questo sistema. In

questo contesto emerge comunque anche la volontà della Commissione di compiere un ulteriore passo verso un'agricoltura più sostenibile introducendo una componente definita "greening" all'interno del pagamento.

Il greening riguarderà alcune pratiche obbligatorie che devono essere seguite dalle aziende agricole, affinché queste possano beneficiare di una quota pari al 30% del sostegno a cui hanno diritto. Attualmente il dibattito su questo punto è acceso e il Parlamento Europeo sta esprimendo diverse perplessità tentando di ridurre le criticità. Il nodo cruciale della discussione è, ovviamente, quello relativo a quali e quante pratiche dovranno essere applicate per accedere ai fondi destinati al greening. A tutt'oggi le proposte che giungono da Bruxelles indicano che le aziende dovrebbero soddisfare tre condizioni:

1. la diversificazione delle colture: se l'azienda dispone di più di tre ettari di superficie arabile, ad eccezione dei terreni a pascolo, a riposo o coltivati in ambiente acquatico, la coltivazione deve includere tre diverse colture, di qualsiasi tipologia, e ognuna di esse deve avere un'estensione compresa tra il 5 e il 70% dell'area interessata.
2. il mantenimento dei prati permanenti: gli agricoltori si assumono la responsabilità di mantenere le colture foraggere pluriennali per almeno 5 anni.
3. la gestione ecologica: almeno il 7% della superficie ammissibile al pagamento, ad esclusione dei pascoli permanenti, deve essere destinata alla gestione ecologica, ad esempio con il set aside, l'imboschimento, la creazione di corridoi ecologici, il mantenimento o il ripristino di elementi del paesaggio naturale, ecc.

Vi sono proposte anche riguardo ai pagamenti compensativi in aree montane o affette da svantaggi specifici, dove l'attività agricola deve obbligatoriamente essere condotta in modo tale da conservare o migliorare l'ambiente naturale, preservare il potenziale turistico o proteggere le linee di costa. L'individuazione di tali aree spetterà agli Stati Membri e la delimitazione avrà effetto anche per i futuri PSR. Anche se non specificato, queste indicazioni suggeriscono che a beneficiare della compensazione saranno, oltre gli agricoltori che operano in montagna, anche le aziende agricole che hanno terreni all'interno di aree Natura 2000 o in aree protette. Il pagamento compensativo riguarderà fino ad un massimo del 5% del budget nazionale ma le aziende in queste aree potranno beneficiare anche di misure a loro dedicate nel PSR 2014-2020.

Nel regolamento comunitario che dovrà fungere da guida per la costruzione dei nuovi PSR si ritrovano molte delle tipologie di intervento già presenti nell'attuale Programma, a cominciare dai pagamenti agroambientali. A differenza dell'attuale ciclo, il futuro PSR dovrà integrarsi in uno schema generale che tenga conto della strategia europea per il 2020 e quindi operare in sinergia con gli altri fondi strutturali. In questo contesto la Commissione assegna al FEASR (il Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale) una serie di priorità che dovranno contribuire alla realizzazione di obiettivi trasversali quali l'innovazione, l'ambiente, nonché la mitigazione dei cambiamenti climatici e l'adattamento ad essi. Esse sono:

1. promuovere il trasferimento di conoscenze e l'innovazione nel settore agricolo e forestale e nelle zone rurali;

2. potenziare la competitività dell'agricoltura in tutte le sue forme e la redditività delle aziende agricole;
3. promuovere l'organizzazione della filiera agroalimentare e la gestione dei rischi nel settore agricolo;
4. preservare, ripristinare e valorizzare gli ecosistemi dipendenti dall'agricoltura e dalle foreste;
5. incentivare l'uso efficiente delle risorse e il passaggio a un'economia a basse emissioni di carbonio e resiliente al clima nel settore agroalimentare e forestale;
6. adoperarsi per l'inclusione sociale, la riduzione della povertà e lo sviluppo economico nelle zone rurali.

Particolare importanza viene data al ruolo del FEASR nel raggiungimento degli obiettivi di natura ambientale. Si sottolinea, inoltre come vi siano linee di intervento dedicate esclusivamente al settore forestale e allo sviluppo socio economico delle zone montane, giudicato fondamentale per una corretta gestione delle risorse naturali presenti in quei territori. Oltre alle zone montane saranno oggetto di particolare attenzione anche le zone sottoposte a vincoli ambientali specifici come le aree Natura 2000.

La riforma, al momento, non è ancora approvata e il Parlamento Europeo, nello scorso giugno, ha fatto pervenire alla Commissione le proprie proposte di modifica. Successivamente a questo passaggio si passa alla discussione degli emendamenti (più di 5.000) per poi giungere alla votazione finale entro la fine del 2012. In generale si può affermare che le posizioni del Parlamento riflettano maggiormente le istanze provenienti dai singoli Stati Membri e soprattutto raccolgano le perplessità del mondo agricolo rispetto ad alcuni punti della riforma. In particolare vi sono alcuni punti molto dibattuti, tra i quali emerge il greening. Le proposte di revisione più importanti riguardano:

- o la possibilità per alcune colture (olivo, vite e frutta) di non dover rispettare la diversificazione delle colture. Per la Commissione questa possibilità era concessa solo a riso e prati permanenti;
- o la possibilità per le aziende più piccole (meno di 20 ha) di non dover rispettare l'obbligo di destinare il 7% della superficie a scopi ecologici.

In attesa della votazione finale la PAC dovrà fare comunque i conti con la definizione del Quadro Finanziario Pluriennale 2014-2020, il documento ufficiale che sancirà il budget e la ripartizione delle risorse PAC tra gli Stati Membri. Se la sua ratifica avvenisse entro la fine del 2012, i nuovi regolamenti potrebbero essere pronti per la primavera 2013 e la riforma potrebbe entrare in vigore nel 2014, se invece queste date slittassero anche solo di qualche mese vi è un forte rischio che la nuova programmazione ritardi di un intero anno il suo debutto, con grosse incognite per l'agricoltura piemontese.

Bibliografia

Capitolo 1

- Bromley, Peter (1997). Nature conservation in Europe : policy and practice. London, Spon.
- Carson, Rachel (1963). Primavera silenziosa. Milano, Feltrinelli Economica.
- Club di Roma. (1972). I limiti dello sviluppo: rapporto del System Dynamics Group, Massachusetts Institute of Technology (MIT) per il progetto del Club di Roma sui dilemmi dell'umanità. Mondadori, Edizioni Scientifiche e Tecniche.
- Grigg, David B. (1992). The transformation of agriculture in the West. Oxford, UK; Cambridge, USA, Blackwell.
- IUCN, et al. (1980). World conservation strategy : living resource conservation for sustainable development. Gland, Switzerland, IUCN.
- IUCN, et al. (1991). Caring for the earth. Gland, Switzerland, IUCN--the World Conservation Union : United Nations Environment Programme : World Wide Fund for Nature.
- World Commission on Environment and Development (1987). Our common future. Oxford; New York, Oxford University Press.

Capitolo 2

- Aimone, S., Biagini D. (1999), Le esternalità dell'agricoltura. Un primo approccio alle problematiche della valutazione a scala locale. Torino: IRES Piemonte, 1999, Working Paper n. 128/1999.
- INEA (2004), Verso il riconoscimento di un'agricoltura multifunzionale, Teorie, politiche, strumenti (a cura di Henke, R.). Edizioni Scientifiche Italiane.
- IRES PIEMONTE (2005), Multifunzionalità dell'azienda agricola (a cura di Aimone, S.). Torino, IRES Piemonte, Quaderni di ricerca n. 111.
- IRES PIEMONTE (2009), Consumo critico e politiche regionali. Torino, IRES Piemonte.
- OCSE (2001), Multifunctionality. Towards an analytical Framework.

Capitolo 3

- Adamo, Marco (2009). Aree protette e sviluppo sostenibile: le politiche di conservazione della natura e le ricadute a scala globale e locale. Trieste, La Mongolfiera.
- Alliance Environnement (2007). Evaluation of the application of cross compliance as foreseen under regulation 1782/2003. Part I, Descriptive report final. Scaricabile all'indirizzo:
http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/cross_compliance/part1.pdf.
- Barilla Center for Food & Nutrition (2012). Eating Planet. Nutrirsi oggi: una sfida per l'uomo e per il pianeta. Milano, Edizioni Ambiente.
- Commission of the European Communities. Directorate-General for, Agriculture (1998). State of application of Regulation (EEC) no. 2078/92 : evaluation of agri-environment programmes. Brussels, Directorate-General for Agriculture.

- Commissione Europea (1997). Agenda 2000 : per un'Unione più grande e più forte. Bruxelles, Commissione Europea.
- Commissione Europea (2011). The Common Agricultural Policy. Special Eurobarometer. Bruxelles. 368.
- Commissione Europea (1998). Stato di avanzamento dell'applicazione del regolamento (CEE) n. 2078/92 - Valutazione dei programmi agroambientali, Documento di lavoro VI/7655/98. Bruxelles.
- De Castro, Paolo (2010). L'agricoltura europea e le nuove sfide globali. Roma, Donzelli Editore.
- Deverre, Christian (1995). "Social implications of agro-environmental policy in France and Europe". Sociologia ruralis. 35(2): 227.
- Gilbert, A. (1987). Twenty years of European agriculture. Brussels, Commission of the European Communities.
- Hazell, Peter B. R. e International Food Policy Research Institute (2002). Green revolution curse or blessing? Washington, D.C, Internat. Food Policy Research Inst.
- INEA (2000). Le politiche agricole dell'Unione europea : rapporto 1998 - 1999. Roma, Istituto nazionale di economia agraria.
- Lizzi, Renata (2002). La politica agricola. Bologna, Il Mulino.
- OECD (2001). "Adoption of technologies for sustainable farming systems: Wageningen Workshop proceedings." from <http://www.oecd.org/pdf/M00024000/M00024313.pdf>.
- Pacciani, Alessandro e Toccaceli, Daniela (2010). Le nuove frontiere dello sviluppo rurale : l'agricoltura grossetana tra filiere e territorio. Milano, F. Angeli.
- Rete Rurale Nazionale (2010). Rapporto di applicazione della condizionalità in Italia. <http://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/3984>.
- Salvatici, Luca e Istituto Nazionale di Statistica (2010). Le interrelazioni del settore agricolo con l'ambiente : temi di ricerca. Roma, ISTAT.
- UNEP (2011). Bridging the Emissions Gap, United Nations Environment Programme (UNEP).
- Unione Europea (1992) V Programma d'azione per l'Ambiente. Disponibile al Sito: <http://www.a21italy.it/medias/689-vpianoazioneambue92.pdf>
- United States. Environmental Protection Agency. Climate Change, Division (2006). Global anthropogenic non-CO2 greenhouse gas emissions, 1990-2020. Washington, DC, Office of Atmospheric Programs, Climate Change Division, U.S. Environmental Protection Agency.

Capitolo 4

- Corte dei Conti Europea (2011) Il sostegno agroambientale è ben concepito e gestito in modo soddisfacente?, Luxembourg, Corte dei Conti Europea.
- IPLA (1998), Elementi per il monitoraggio e la valutazione dell'impatto dei programmi ambientali a finanziamento comunitario, Torino, Istituto per le Piante da Legno e l'Ambiente.
- IPLA, IRES (2008), Valutazione ex-post del PSR 2000-2006, Torino, Regione Piemonte.
- Ires Piemonte (2009), Effetti Rurali, Torino, Istituto di Ricerche Economico Sociali del Piemonte.
- NUVAL (2011), Rapporto di valutazione intermedia del PSR 2007-2013 della Regione Piemonte, Torino, Regione Piemonte

- o Regione Piemonte (1999), Piano di Sviluppo Rurale 2000-2006, Torino, Regione Piemonte.
- o Regione Piemonte (2006), Programma di Sviluppo Rurale 2007-2013, Torino, Regione Piemonte.
- o Regione Piemonte (2012), Relazione Annuale di Esecuzione del PSR 2007-2013 – Anno 2011, Torino, Regione Piemonte.