

GLI OBIETTIVI AMBIENTALI NELLE POLITICHE AGRICOLE E RURALI DELL'UNIONE EUROPEA

Andrea Povellato, Roberta Sardone, Annalisa Zezza
Istituto Nazionale di Economia Agraria

Premessa

La politica agricola comunitaria (PAC) negli ultimi anni è stata oggetto, almeno da un punto di vista concettuale, di un processo di profondo ripensamento, scaturito dal documento della Commissione Agenda 2000. Tale ripensamento risiede, soprattutto, negli obiettivi di fondo che la collettività intende perseguire attraverso i regimi di sostegno garantiti al settore agricolo. L'idea è che l'agricoltura dei paesi appartenenti all'Unione Europea (UE) possa essere condotta in condizioni e con modalità tali da fornire la produzione di esternalità positive, ritenute di prioritaria importanza per il mantenimento di alcuni elementi tipici della tradizione europea (presidio territoriale, paesaggio, biodiversità, prodotti di qualità e tipici ecc.). In tal senso, si riconosce all'agricoltura europea un ruolo multifunzionale, che va ben al di là della funzione strettamente produttivistica assegnata al settore al momento della costituzione della Comunità europea e della creazione di una politica comune. Intorno a questi nuovi obiettivi, su cui torneremo più avanti, si può costruire la definizione del cosiddetto modello di agricoltura europeo, che rappresenta un quadro di riferimento all'interno del quale è possibile ricondurre la moltitudine di modelli locali, che di volta in volta si caratterizzano per fornire uno o più dei beni o servizi prodotti dall'agricoltura multifunzionale.

Il modello di agricoltura europeo ha lo scopo di orientare l'attività agricola in funzione delle aspettative della società, e quindi dei contribuenti che finanziano una parte consistente della PAC, giustificando in tal modo il mantenimento di elevati livelli di sostegno a favore di un settore particolare, che riveste ormai un ruolo marginale in termini di contributo all'occupazione e alla formazione del reddito nazionale. Inoltre, tale concetto fornisce, sotto certe circostanze, una buona giustificazione al mantenimento di meccanismi di sostegno che con ogni probabilità saranno oggetto di una serrata discussione in occasione della prossima trattativa in seno all'organizzazione mondiale del commercio (WTO).

Le riforme recentemente approvate a seguito di Agenda 2000, quindi, possono essere valutate rispetto alla loro capacità di incentivare le funzioni dell'agricoltura multifunzionale e di perseguire i nuovi obiettivi assegnati alla PAC. In proposito, particolare rilievo riveste l'aspetto della compatibilità ambientale degli interventi a favore del settore agricolo, non solo perché si tratta di uno degli elementi su cui è maggiormente sensibile l'opinione pubblica, ma soprattutto perché il mancato rispetto dell'eco-compatibilità della PAC comporta anche la mancata attuazione di una precisa disposizione contenuta nel Trattato sull'Unione. Nel titolo dedicato all'ambiente, infatti, è prevista l'integrazione della componente ambientale all'interno delle tutte le politiche settoriali dell'UE, e di conseguenza della PAC che ancora riveste il ruolo di principale campo d'azione, quanto meno sotto il profilo dell'impegno finanziario. Tale processo di integrazione, inoltre, deve

avvenire nel rispetto di due principi basilari: quello dell'azione preventiva e quello dell'inquinatore pagatore.

Il diritto all'uso delle risorse ambientali

Ciò mette in luce come, sia a livello politico istituzionale che scientifico, sia necessaria una migliore comprensione degli effetti negativi e positivi che l'attività agricola esercita sull'ambiente e dei criteri che consentono di determinare dei valori soglia. Questi valori soglia, *benchmarks* o *reference levels*, che stabiliscono il livello al di sotto del quale l'attività agricola produce un danno alla collettività e al di sopra del quale all'opposto l'agricoltura genera dei servizi ambientali, hanno un importante significato politico perché, in assenza di un mercato – o in presenza di mercati imperfetti – capace di internalizzare le esternalità, essi rappresentano il punto al di sopra o al di sotto del quale è necessaria un'azione collettiva, e quindi una politica, che fornisca agli agricoltori il segnale della domanda sociale di tali beni e servizi. Ovviamente, trattandosi dell'espressione della domanda sociale, non si parla di valori assoluti, ma di valori modificabili nello spazio e nel tempo, in relazione alla percezione dei beni e servizi ambientali associati all'attività agricola da parte di soggetti diversi.

Alla base della disparità nell'attribuzione di tali valori vi è una divergenza nella distribuzione dei diritti di proprietà sulle risorse ed in particolare sulla terra. Il livello di riferimento indica, quindi, fino a che punto la società si aspetta che l'agricoltore cooperi, a sue spese, con il mantenimento dell'ambiente. Oltre questo livello la società riconosce all'agricoltore un ruolo nella produzione di esternalità positive ed è disposta a pagare lo sforzo aggiuntivo. Al di sotto la società imputa all'agricoltore il costo di un danno ambientale legato alla produzione di un'esternalità negativa e può applicare il *Polluter Pays Principle* (PPP) richiedendo il ripristino del valore di riferimento. Siamo, dunque, all'interno del dibattito sull'allocatione dei diritti di proprietà sulle risorse (De Benedictis, 1998) nell'ambito della sfera di applicazione del principio dell'eco-responsabilità (Von Meyer, 1997), per il quale agricoltori da una parte e società dall'altra sono parimenti responsabili nell'assicurare un uso delle risorse che sia sostenibile sia dal punto di vista ambientale che economico.

La politica, e nel nostro caso la politica agraria, è chiamata ad agire sui meccanismi economici alla base dell'adozione di metodi di produzione sostenibili, anche giungendo a modificare la distribuzione dei diritti di proprietà. La riforma della politica agricola diventa, dunque, una condizione necessaria, anche se non sufficiente, per migliorare la performance ambientale dell'agricoltura. Il disaccoppiamento del sostegno viene infatti da più parti considerato un fattore rilevante nel determinare una minore pressione sull'ambiente mediante una riduzione dell'intensità produttiva e quindi dell'utilizzazione di mezzi chimici. Nondimeno, va considerato attentamente l'effetto che la riduzione del sostegno sui prezzi può avere in alcune aree, caratterizzate da ecosistemi fragili in cui hanno luogo, ad esempio, fenomeni di erosione e franosità, e dove l'agricoltura può svolgere un ruolo importante nel loro mantenimento. E' ben nota, inoltre, la necessità di una maggiore coerenza tra politiche agricole e politiche ambientali. Il fatto che, a volte, queste producano segnali contrastanti fa sì che tasse e sussidi ambientali debbano assumere, per essere efficaci, valori molto alti che ne compromettono l'applicabilità. Un esempio, a tale proposito,

è fornito dall'esperienza dell'applicazione del Reg. 2078/92 nelle aree intensive, dove i sussidi previsti non hanno raggiunto un livello tale da rendere conveniente per l'agricoltore l'abbandono delle tecniche di produzione convenzionali a vantaggio di quelle eco-compatibili.

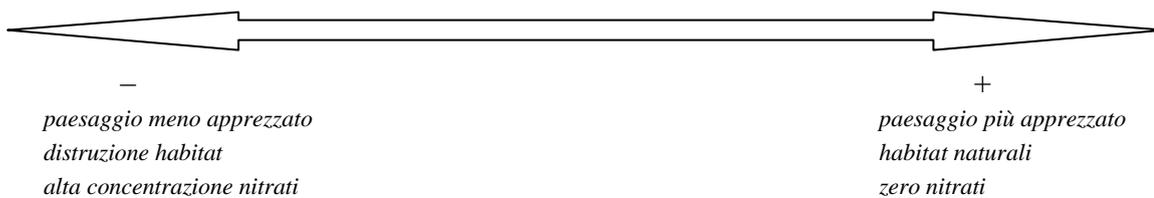
Obiettivo di questo lavoro è dunque tentare di inquadrare la riforma della politica agricola, come realizzata in Agenda 2000, analizzando l'introduzione di obiettivi ambientali nelle organizzazioni comuni di mercato e negli interventi per lo sviluppo rurale, nel quadro teorico che definisce i costi e i benefici ambientali.

Costi e benefici ambientali: il livello di riferimento

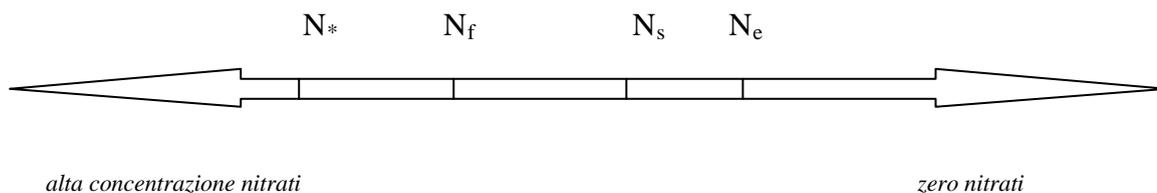
Le relazioni tra l'agricoltura e l'ambiente possono essere classificate in tre categorie:

- amenità o paesaggio;
- habitat;
- relazioni ecologiche relative all'ambiente fisico (acqua, suolo, aria ect).

Per ognuno di questi stati dell'ambiente è possibile immaginare una linea continua che ai due estremi vede le situazione più o meno desiderabile (Bromley, 1998):



All'interno di questa linea continua si collocano diversi punti definiti dalla distribuzione attuale dei diritti di proprietà sulle risorse naturali e sulla funzione di preferenze dei diversi attori che operano nella società. Se prendiamo ad esempio la situazione dei nitrati potremo avere uno schema di questo genere:



dove:

- N_e = livello giudicato ottimale dagli ambientalisti
- N_s = livello per il quale esiste evidenza scientifica della tossicità
- N_f = livello al quale gli agricoltori ritengono di poter pervenire a loro spese
- N_* = livello attuale

All'interno di questo spazio si colloca dunque la contrattazione politica, dal momento che non è possibile individuare in alcun modo un livello ottimale dell'esternalità. Come ha sottolineato De Benedictis nello studio citato l'interazione tra l'agricoltura e l'ambiente si manifesta con

caratteristiche e modalità tecnico-analitiche fortemente specifiche che riguardano la natura territorialmente diffusa degli effetti ambientali imputabili all'attività agricola, la loro differenziazione territoriale in funzione delle condizioni pedoclimatiche e l'incertezza sui tempi necessari per ripristinare un dato livello di qualità ambientale.

Merlo, ha sottolineato in uno studio recente (Merlo, 2000) le complesse relazioni tra le esternalità:

- l'attività agricola implica una certa perdita di naturalità;
- la cura del paesaggio richiede un certo livello di attività agricola che può andare a scapito della biodiversità;
- anche la manutenzione dell'ambiente fisico richiede un'attività umana che implica una perdita di naturalità.

In particolare in Europa non va dimenticato il ruolo che l'attività agricola ha svolto per secoli nel costruire e mantenere il paesaggio e la biodiversità negli habitat seminaturali che oggi apprezziamo e che sono considerati alla stregua di un bene della collettività. Inoltre, va considerato che l'abbandono dell'attività agricola non porterebbe necessariamente al ripristino di determinati valori ambientali in termini di biodiversità e paesaggio.

Il problema che si pone oggi con forza è dunque la trasformazione di questa discussione su diritti di proprietà e livelli di riferimento in concetti operativi. Si tratta, infatti, di scegliere tra i vari livelli di riferimento possibili quello che consente di distinguere tra costi e benefici ambientali e quindi implementare le politiche più idonee. Ciò viene fatto associando tale livello al concetto di buona pratica agricola intesa come quella tecnologia che consente di determinare una data performance ambientale senza alterare i diritti di proprietà esistenti. Il livello di riferimento differisce pertanto dall'obiettivo ambientale che è quel livello di esternalità positive che la società considera necessario per preservare l'ambiente.

I requisiti ambientali minimi e la buona pratica agricola nella riforma della PAC

Il risultato raggiunto al vertice di Berlino nel marzo 1999, riguardo alle decisioni finali in tema di riforma della PAC, successivamente ratificato con l'approvazione dei regolamenti definitivi da parte del Consiglio dei ministri dell'agricoltura, rappresenta la conclusione di un lungo negoziato, avviatosi nell'UE all'indomani della presentazione, da parte della Commissione, della comunicazione *Agenda 2000. Per un Europa più forte e più ampia*. Agenda 2000, nella parte dedicata all'agricoltura dedica ampio spazio ai nuovi obiettivi da assegnare alla Pac e, soprattutto, ai vincoli da rispettare, in funzione delle nuove sfide che si pongono per lo sviluppo del settore agricolo e per la valorizzazione del ruolo ad esso assegnato dalla società.

I nuovi obiettivi che Agenda 2000 affida alla nuova Pac possono essere sintetizzati nei seguenti punti:

- aumento della competitività internazionale attraverso il riallineamento dei prezzi interni con quelli mondiali;
- garanzia della sicurezza e della qualità delle derrate, a tutela dei consumatori;
- assicurazione di un adeguato livello di vita alla popolazione agricola e rurale e di una stabilità dei redditi agricoli;

- creazione di fonti di occupazione e di reddito alternative per gli agricoltori e le loro famiglie;
- affermazione del principio della sostenibilità ambientale delle produzioni agricole;
- semplificazione della PAC e della sua gestione.

Si tratta di obiettivi fortemente innovativi rispetto ai quali vale la pena di sottolineare i seguenti aspetti:

- il progressivo abbandono del sostegno accoppiato alla produzione attraverso il graduale passaggio ad un sistema di pagamenti diretti agli agricoltori da giustificare e modulare, in prospettiva, con motivazioni riconducibili alle esternalità e ai beni pubblici associati all'esercizio dell'attività agricola;
- il riconoscimento e la valorizzazione del ruolo multifunzionale dell'agricoltura;
- la maggiore importanza, anche sotto l'aspetto finanziario, accordata alle misure di accompagnamento, ed in particolare a quelle agroambientali.

I nuovi regolamenti di riforma della politica agricola, derivati da Agenda 2000, introducono per la prima volta in forma estensiva i livelli di riferimento sotto forma di requisiti minimi ambientali e di buona pratica agricola normale.

La condizionalità ambientale (*cross compliance*), introdotta con il regolamento orizzontale, prevede che gli Stati membri adottino, in funzione di condizioni ambientali e produttive specifiche, le misure che ritengono appropriate in materia agroambientale per poter beneficiare dei pagamenti diretti previsti dalle organizzazioni comuni di mercato. Tali disposizioni possono prendere la forma di:

- erogazione di aiuti ad hoc in cambio di specifici impegni agroambientali assunti dall'agricoltore;
- fissazione di *requisiti ambientali obbligatori*, di carattere generale o specifici, per poter accedere agli aiuti.

Gli Stati membri definiscono le sanzioni, che possono riguardare la riduzione o la soppressione dei benefici derivanti dai regimi di sostegno, qualora non vengano soddisfatti i requisiti necessari.

Con le nuove norme sullo sviluppo rurale è stato stabilito che gli agricoltori che beneficiano di indennità compensative per svantaggi naturali o ambientali o che ottengono aiuti per le misure agroambientali devono rispettare la *buona pratica agricola normale*¹ (BPAn). Quindi nel caso delle misure agroambientali le compensazioni per i mancati redditi causati dagli impegni sottoscritti riguardano soltanto gli interventi che vanno oltre la BPAn. Per questa via, dunque, il regolamento assicura che il sostegno previsto a favore degli agricoltori attraverso le indennità o gli impegni agroambientali rivesta effettivamente il ruolo di un sussidio per l'ottenimento di servizi ambientali aggiuntivi rispetto a quanto già assicurato con il rispetto ai livelli standard contenuti nei codici di BPAn.

Nel regolamento sullo sviluppo rurale non si parla né di *codice* di buona pratica agricola, né di *disciplinare* di produzione, ma genericamente di *BPA normale* che dovrebbe rappresentare l'insieme delle pratiche colturali che sono di norma applicate in un certo areale, indipendentemente dall'uso di incentivi o di restrizioni legali. Va tenuto presente nell'identificazione delle tecniche agricole normali, di non confondere la prassi agricola corrente con la "buona" pratica agricola. Mentre le

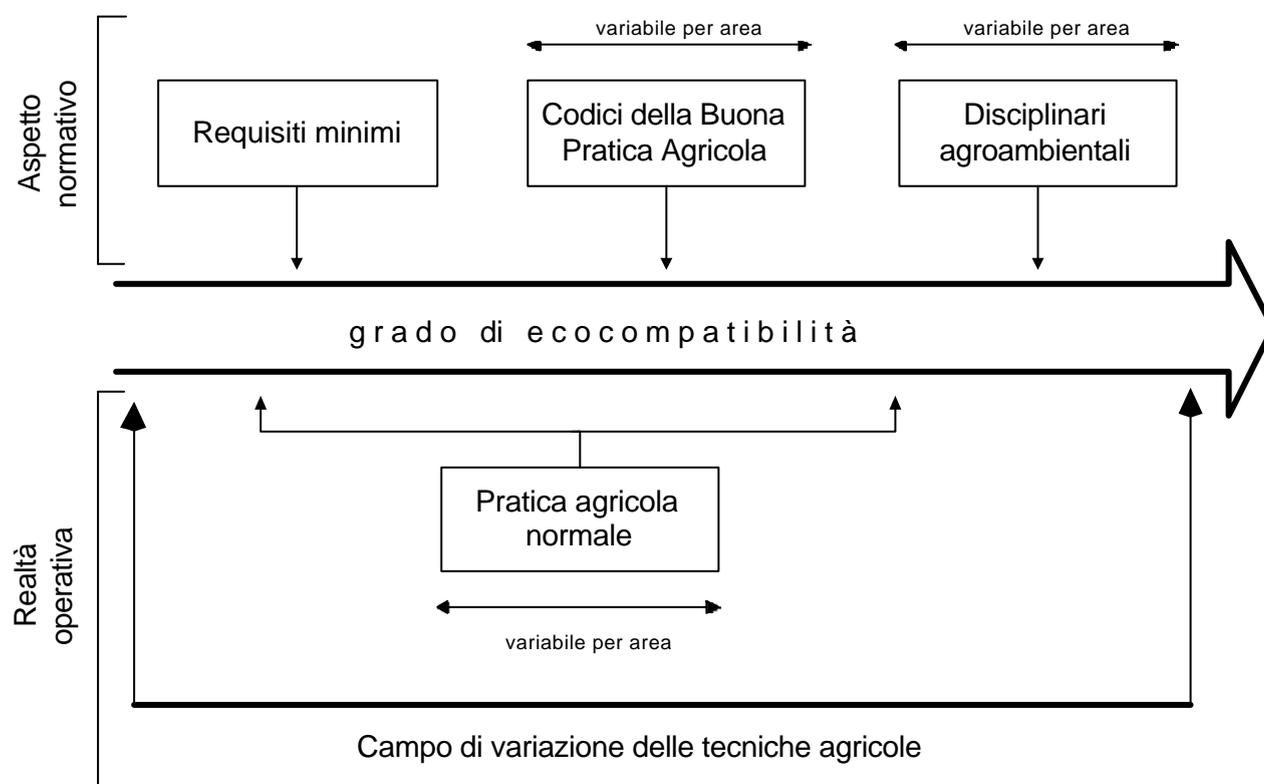
¹ Nel reg. 1750/1999, all'art. 28, la buona pratica agricola è definita come "l'insieme dei metodi colturali che un agricoltore diligente impiegherebbe nella regione interessata".

tecniche agricole più frequenti potrebbero portare ad un uso non appropriato delle risorse naturali - si pensi ad esempio a quanto accade a volte nelle zone ad agricoltura intensiva - le buone pratiche agricole dovrebbero rifarsi a principi agronomici riconosciuti come validi ed efficaci in termini di uso razionale delle risorse naturali, umane e finanziarie da parte dell'impresa agricola. In altri termini deve essere garantita la sostenibilità nell'uso delle risorse naturali e contemporaneamente anche la convenienza economica per il produttore agricolo.

A completamento di ciò, il regolamento prevede che anche altri interventi a favore dello sviluppo rurale (investimenti nelle aziende agricole, insediamento dei giovani agricoltori e miglioramento delle condizioni di trasformazione e commercializzazione) possano essere sostenuti attraverso gli strumenti finanziari previsti, solo a condizione che i beneficiari assicurino il rispetto di requisiti minimi in materia di ambiente, di igiene e di benessere degli animali. In tal modo, anche per questa via, si assicura un livello di integrazione tra politiche agricole e politiche ambientali coerente con le enunciazioni contenute nel trattato sull'Unione nel titolo dedicato all'ambiente.

In sintesi l'Unione Europea nell'intento di integrare la problematica ambientale anche nelle politiche agricole sembra aver costruito un sistema a due stadi, al fine di inserire gradualmente il PPP rendendolo accettabile agli agricoltori. Infatti, anche se non esplicitato chiaramente, è presumibile che i requisiti minimi definiti nel regolamento orizzontale introducano restrizioni tecniche nelle pratiche agricole più blande rispetto a quanto dovrebbe essere previsto dalla BPAn.

Dal punto di vista grafico, ipotizzando una scala che misuri il "grado di ecocompatibilità" delle pratiche agricole adottate si può osservare la seguente situazione:



Nella figura sono stati volutamente distinti gli aspetti relativi alla definizione di una *buona* pratica o di requisiti *minimi* da quelli relativi alle *normali* pratiche. I primi aggettivi rappresentano un "aspetto normativo" generalmente indicato da esperti che dettano delle norme in proposito. Essi possono variare principalmente in funzione delle nuove conoscenze scientifiche, che rendono applicabili nuove tecniche più ecocompatibili, e delle indicazioni politiche influenzate dalla sensibilità dell'opinione pubblica ai temi ambientali. L'aggettivo *normale* ha, invece, una valenza statistica in quanto indica la frequenza con cui determinate tecniche vengono applicate nella "realtà operativa", essenzialmente in funzione di un giudizio di convenienza economica. In altre parole il "campo di variazione delle tecniche" disponibili è solitamente molto ampio, variabile da tecniche ad elevato impatto ambientale a tecniche che non modificano nella sostanza la dotazione delle risorse naturali. Viceversa le "pratiche agricole normali" di solito si concentrano in un ambito più ristretto in conseguenza dei segnali provenienti dal mercato e delle conoscenze acquisibili da parte dell'agricoltore. È presumibile che le pratiche agricole più diffuse corrispondano grossomodo ad un ambito variabile dai requisiti minimi alla buona pratica agricola - e questo è il caso segnalato nella figura -, senza peraltro dimenticare che nelle aree ad agricoltura più intensiva probabilmente vi sarà una sfasatura tra pratiche agricole più frequenti, ma con grado di ecocompatibilità ridotto e buone pratiche agricole.

Il concetto di BPAn nell'ambito del regolamento per lo sviluppo rurale e di requisiti minimi ambientali introdotto nel regolamento orizzontale, se da un punto di vista teorico consente di superare il mancato rispetto del PPP in agricoltura, riconducibile alla mancata assegnazione di un diritto di proprietà sull'uso della terra, dall'altro pone non pochi problemi da un punto di vista operativo.

I problemi connessi all'applicazione di standard ambientali nel settore agricolo possono essere ricondotti essenzialmente a tre ordini di difficoltà:

- la definizione di tali standard;
- il loro ambito di applicazione;
- i controlli connessi all'accertamento del loro rispetto.

Riguardo al primo punto, va rilevato che il concetto di requisiti minimi e di BPAn, così come definito fino ad ora nei regolamenti comunitari, lascia ampia discrezionalità ai singoli Stati membri di dare a questo livello di riferimento un valore più o meno ampio. Infatti, adottando un'interpretazione restrittiva, la BPAn potrebbe essere fatta coincidere con il puro e semplice rispetto di norme vigenti o di specifici requisiti minimi, già definiti in ambito comunitario o anche a livello nazionale. Seguendo, invece, un'interpretazione più ampia, la definizione di uno standard dovrebbe tenere in considerazione altri elementi oltre a quelli desumibili dal contesto delle norme già imposte. Aderendo a questa seconda interpretazione, quindi, si pone la questione di stabilire quali e quanti elementi debbano essere presi in considerazione per la determinazione delle BPAn o dei requisiti minimi ambientali.

In questo senso appare chiaro che quanto più la sensibilità e l'attenzione alle tematiche ambientali è sviluppata, tanto maggiori saranno gli elementi che entreranno a fare parte del processo di definizione dello standard di riferimento.

Rispetto all'ambito di applicazione, si può rilevare che i due concetti di BPAn e di requisiti minimi possono rivestire il ruolo di standard ambientali solo nella misura in cui la loro definizione

scenda ad un sufficiente livello di dettaglio, sia da un punto di vista delle diverse colture interessate, ma soprattutto da un punto di vista territoriale. Infatti, l'estrema variabilità delle caratteristiche pedoclimatiche, riscontrabili tra paesi dell'UE, tra regioni di uno stesso paese, o anche, come avviene ad esempio in Italia, tra aree all'interno di una medesima regione, fa sì che il processo di definizione dei contenuti degli standard ambientali in agricoltura non possa - e non debba - essere condotto in maniera univoca per tutti i possibili contesti di applicazione. Appare quindi evidente quanto, sotto queste condizioni, possa risultare complicato procedere ad una definizione di questi livelli di riferimento corretta e funzionale agli scopi della protezione ambientale.

Alle complicazioni relative alla definizione degli standard si accompagnano analoghe difficoltà nei controlli del loro rispetto, che riguardano innanzitutto l'applicabilità e il costo dei sistemi di verifica. Tali difficoltà risultano ancora maggiori se si considera il fatto che il numero dei soggetti coinvolti possa risultare considerevolmente elevato.