

## PREFAZIONE

La presente relazione è stata redatta su iniziativa della Public Utility foundation for Rural Investment Support for Europe (RISE) (Fondazione di pubblica utilità per il sostegno agli investimenti rurali in Europa), entrata in attività nel 2007.

La RISE è una fondazione indipendente con consiglio di amministrazione paneuropeo. L'attività della fondazione mira alla promozione dell'agricoltura sostenibile e di un ambiente rurale vitale. L'obiettivo generale è quello di assistere le regioni rurali nell'affrontare le sfide dell'urbanizzazione e della globalizzazione attraverso la rimozione delle barriere strutturali, economiche e culturali che ne determinano la condizione di arretratezza, e compensare la crescente indifferenza pubblica nei confronti degli interessi delle aree rurali e la loro posizione marginale nell'ambito delle decisioni pubbliche. Fino a questo momento, se si tralasciano alcuni progetti pilota, la RISE si è concentrata su questioni politiche, prendendo posizione su una serie di questioni ambientali agricole e rurali tra cui il futuro della PAC e il finanziamento della stessa, gli agrocarburanti e gli OGM. Tali attività sono state condotte attraverso la partecipazione a conferenze, la redazione di articoli e lettere e il rilascio di interviste. Nel marzo del 2007, la RISE ha dato il via a un dibattito sulle sfide mondiali interconnesse della sicurezza alimentare e ambientale e, insieme all'ELO<sup>2</sup> e a SYNGENTA, ha contribuito al forum annuale per il futuro dell'agricoltura, che ha preso il via a Bruxelles nel marzo del 2008.

Nell'estate del 2008, la RISE ha creato una *Task force* per valutare la fornitura di beni pubblici da parte dei gestori del territorio agricolo e sulle priorità per il sostegno pubblico e privato nelle aree rurali europee. Gli obiettivi erano:

- Tentare di classificare, e se possibile quantificare, benché sommariamente, in ordine di grandezza, la gamma di servizi non destinabili alla vendita derivanti da una gestione agricola multifunzionale;
- Stimolare l'attenzione sulle diverse possibili modalità di fornitura di tali servizi.
- Vedere uvali tra queste possono essere fornite da transazioni tra azienda e azienda.

Il presente documento, che riassume il lavoro della Task Force, analizza le prove disponibili relative alla gamma di servizi ambientali e del paesaggio artificiale forniti dai gestori del territorio – agricoltori e silvicoltori. La relazione non si limita a occuparsi dei reali servizi forniti, ma analizza altresì l'attività riguardante la portata dei servizi non destinabili alla vendita derivanti dalla nostra gestione del territorio multifunzionale e valuta le varie possibilità per la fornitura di tali servizi.

Direttore della Task Force è stato il professor Allan Buckwell, responsabile delle politiche ELO e CLA<sup>3</sup>. I membri della Task Force sono elencati all'allegato 1. La presente relazione è il risultato di una discussione approfondita della Task Force ed è il riflesso di un consenso generale tra i suoi membri. Ciò non vuol dire tuttavia che ogni membro della Task Force concorderà su ogni frase in essa contenuta.

La realizzazione della presente relazione è stata possibile grazie a un contributo generoso erogato dal governo italiano, che ha permesso di coprire gran parte dei costi, permettendo alla RISE di dare il via al progetto. Ulteriore sostegno ci è pervenuto da ELO, CLA, FCS<sup>4</sup> e SYNGENTA.



**Franz Fischler**  
Presidente Fondazione RISE



**Corrado Pirzio-Biroli**  
CEO, Presidente RISE e Task Force

1 Rural Investment Support for Europe (RISE) Foundation, [www.risefoundation.eu](http://www.risefoundation.eu)

2 European Landowners Organization [Organizzazione europea dei proprietari terrieri-meta], [www.elo.org](http://www.elo.org)

3 Country Land and Business Association, [www.cla.org.uk](http://www.cla.org.uk)

4 Friends of the Countryside, [www.friendsofthecountryside.net](http://www.friendsofthecountryside.net)

## SINTESI

1 I concetti fondamentali del presente documento sono riassunti nei punti seguenti:

- gran parte del territorio europeo è soggetto a gestione, la quantità di territorio europeo allo stato naturale non soggetto a gestione è esigua; in larga parte, la gestione è ad opera degli agricoltori e dei silvicoltori, che forniscono una serie di servizi ambientali, unitamente agli alimenti e alle fibre che distribuiscono attraverso i mercati;
- giacché non esistono mercati spontanei per i servizi ambientali, la loro fornitura non raggiunge i livelli auspicati dalla società; l'insufficiente fornitura di servizi ambientali rurali è un caso tipico e frequente di fallimento del mercato, che interessa la maggior parte delle aree rurali europee;
- tali fallimenti destano forti preoccupazioni nella società europea, in particolar modo per quanto concerne la perdita di biodiversità, il degrado del paesaggio e l'inquinamento idrico e atmosferico; in altri termini, i gestori europei del territorio stanno fornendo una quantità insufficiente di "beni" ambientali e troppi "mali" dello stesso tipo; la portata di tali fallimenti è stata ampiamente sottovalutata e le nostre risposte politiche si rivelano inadeguate;
- c'è ragione di credere che tali fallimenti e preoccupazioni si aggraveranno, in particolare se i cambiamenti climatici non rallenteranno e se i sostegni all'agricoltura non verranno modificati adeguatamente;
- una maniera costruttiva di analizzare tali fallimenti è quella di considerarli come servizi ambientali pubblici, che possano essere forniti da gestori del territorio adeguatamente incentivati;
- ciò ci riporta alle azioni politiche che possono creare le condizioni e l'adeguato sistema di incentivi per la fornitura di tali servizi; se è possibile creare in maniera efficace una domanda di tali servizi, allora gli operatori privati si faranno avanti per fornirli;
- considerato il carattere transfrontaliero della natura e delle strutture istituzionali in Europa ci occupiamo di beni pubblici europei e ciò implica che la politica dell'UE deve essere al centro della risposta a tali sfide.

2 Il mondo sta vivendo una **transizione**, che rispecchia la nuova realtà demografica, climatica, ecologica ed economica. Questa nuova realtà è il risultato di una serie di tendenze: aumento della popolazione, espansione dell'urbanizzazione, globalizzazione dei mercati, stili di vita che cambiano, limitazione delle risorse quali petrolio e minerali, terreni fertili, acqua pulita e aria pura, aumento della domanda energetica con carenza di energia pulita e cambiamenti climatici. Queste tendenze stanno modificando sia l'ambiente sia lo scenario alimentare, non solo per quanto concerne la produzione alimentare, ma anche il consumo di cibo e i mercati alimentari. Nell'affrontare due tra le maggiori sfide mondiali tra loro interconnesse, vale a dire la sicurezza alimentare e quella ambientale, la presente relazione si concentra sulla fornitura di beni e servizi ambientali pubblici (in breve i beni pubblici). Si evidenzia il ruolo dei terreni privati nella produzione di questi beni pubblici e si cercano modi per incrementare tale ruolo per assistere i gestori del territorio nel fornire una risposta migliore a queste sfide<sup>5</sup>.

---

5 La nostra attenzione nella presente relazione è riposta sull'interazione tra la produzione alimentare e l'ecosistema nelle aree rurali. Ciò non significa che la politica agricola non rivesta altri ruoli oltre a quello trattato nella presente relazione. Esistono molti altri aspetti della politica agricola, nonché politiche rurali che richiedono un'ulteriore ricerca.

- 3 **Insicurezza alimentare.** A livello globale, le persone denutrite sono oltre un miliardo, e due miliardi quelle malnutrite, senza contare i due miliardi di persone in sovrappeso (quasi un quarto delle quali sono obese). Quasi un miliardo di persone vive con meno di un dollaro al giorno, di cui oltre tre quarti risiedono nelle aree rurali dei paesi in via di sviluppo. Circa il 50% di coloro che soffrono la fame è costituito da piccoli agricoltori, che non riescono a provvedere alle proprie necessità alimentari e non dispongono del denaro sufficiente per acquistare prodotti alimentari. Una serie di fattori fa pensare che la scarsità alimentare peggiorerà, giacché ci si attende che nel mondo ci saranno tra i due miliardi e mezzo e i tre miliardi di persone in più entro il 2050, la maggior parte delle quali nascerà nei paesi in via di sviluppo. Ciò richiederà di arrivare fino a raddoppiare la produzione alimentare. Si tratta di una sfida enorme. I terreni coltivati stanno diminuendo, non solo a causa dell'espansione dei deserti, ma perché molti di essi sono sacrificati per far spazio all'urbanizzazione. I nuovi terreni potenzialmente impiegabili per le coltivazioni sono insufficienti. La maggior parte di essi non è fruibile per una delle seguenti ragioni: mancanza d'acqua, aridità o inquinamento del terreno, difficoltà di utilizzo dovute a diritti di proprietà poco chiari, cattiva gestione da parte del governo, mancanza di infrastrutture di trasporto, prezzi poco convenienti dei prodotti alimentari a livello locale o scarse finanze. La domanda mondiale non potrà essere soddisfatta se non con un incremento maggiore rispetto a quello attualmente previsto della produttività dei terreni a oggi coltivati. Rimane da stabilire in quale misura l'incombente sfida alimentare sarà determinata dalla domanda o piuttosto dai vincoli dell'offerta. Ciò dipenderà da numerosi fattori, quali i cambiamenti tecnologici, del potere d'acquisto, degli stili di vita e dell'opinione pubblica.
- 4 **Insicurezza ambientale<sup>6</sup>.** In tale ambito, la sfida è rappresentata dall'arresto e dall'inversione del degrado del suolo, dell'inquinamento idrico e della perdita di biodiversità e dalla riduzione drastica delle emissioni di gas serra. Si stima che, a livello mondiale, circa due miliardi di ettari di pascoli, foreste e superfici boschive, vale a dire il 22%, sia stato soggetto a degrado dagli anni cinquanta a oggi e che tra i 5 e 10 milioni di ettari di terreno agricolo vadano perduti ogni anno a causa di un forte degrado<sup>7</sup>. I fertilizzanti e i pesticidi non assorbiti dai raccolti inquinano le acque superficiali e sotterranee nonché il mare. Per quanto concerne le emissioni di gas serra (anidride carbonica, metano e protossido di azoto), l'agricoltura e la variazione della destinazione d'uso del terreno possono aiutare o danneggiare l'ambiente. A livello globale, se si include la variazione della destinazione d'uso del terreno e in particolare la deforestazione, il settore è responsabile del 30% delle emissioni provocate dall'uomo. Le altre fasi della catena alimentare producono ulteriori emissioni. Tuttavia, tramite il processo di fotosintesi, le piante sono il migliore strumento sulla terra di cattura del carbonio e pertanto, se adeguatamente incentivate, determinate forme di agricoltura e variazione della destinazione d'uso del terreno possono fungere da stoccaggio permanente del carbonio.
- 5 Un ulteriore fattore che influenza il raggiungimento della sicurezza alimentare e ambientale sono gli **effetti della ricchezza sugli stili di vita**. Le persone benestanti tendono a consumare meno carboidrati e una quantità maggiore di prodotti di alto valore, quali frutta e verdura, carne, prodotti lattiero caseari, uova e pesce. La produzione animale determina uno slittamento nell'impiego del terreno dalla produzione di cibo a quella di mangimi. La FAO stima che le emissioni globali derivanti dalla produzione animale siano maggiori di quelle provocate dai trasporti. Il danno ambientale causato dal metano e dal protossido di

6 Quello dell'ambiente è un concetto multi-dimensionale. Esso include la flora, la fauna e la loro interazione all'interno degli habitat, il paesaggio fisico e la dimensione topografica, le caratteristiche della cultura e del patrimonio, la purezza dell'aria e dell'acqua, la salute dei terreni e anche i benefici per la mente che derivano dagli spazi verdi e dalla solitudine. È determinato dall'ubicazione geografica nonché dai gusti e dalle preferenze delle persone. Se si aggiungono la dispersione geografica insieme alla frammentazione strutturale delle aziende agricole, sono importanti le difficoltà di identificare le misure correttive adeguate.

7 Si vedano: Sukhdev P. (2008), *The economics of ecosystems and biodiversity*, Comunità europee; e per l'ultima stima la "The World Development Report 2008 – Agriculture for Development".

azoto derivanti dalla produzione animale (in particolare quella di vacche da latte) è consistente, giacché tali gas producono effetti di riscaldamento globale molto più elevati rispetto all'anidride carbonica. Anche il passaggio agli alimenti pronti per la cottura e il consumo, in particolare nelle aree urbane, tende ad accrescere l'impronta ambientale determinata nello specifico dal processo di trasformazione<sup>8</sup>. In termini più generali, l'impronta dell'uomo sulla natura aumenta in maniera più marcata laddove si registra una più marcata crescita del reddito

- 6 Viene rapidamente adottato un nuovo paradigma volto a una migliore integrazione tra le attività umane e la natura. Esso si basa sul concetto dei cosiddetti servizi ecosistemici. Si tratta dei vantaggi che le persone derivano dagli ecosistemi che includono i *servizi di fornitura*, quali cibo e acqua, i *servizi di controllo*, per es. di inondazioni e siccità, i *servizi di sostegno*, per es. alla formazione del suolo e i *servizi culturali*, che includono i servizi ricreativi, spirituali, religiosi e altri benefici non materiali. Tale contesto consente chiaramente di prendere in considerazione le relazioni a doppio senso che intercorrono tra la produzione alimentare e l'ambiente<sup>9</sup>.

## Fallimenti del mercato

- 7 La maggior parte dei terreni europei appartiene a privati ed è gestita da agricoltori e silvicoltori. I diffusi fallimenti del mercato derivano dal fatto che la gestione del territorio mirata all'attività agricola o forestale ha la capacità sia di conservarne e valorizzarne gli aspetti ambientali, ma anche di danneggiare l'ambiente stesso. La scienza e la tecnologia moderna e l'impiego di macchine per l'agricoltura hanno determinato un enorme aumento della capacità dell'uomo di manipolare la "natura" per ricavarne cibo, mangimi e altri materiali. Benché i gestori del territorio si siano generalmente dimostrati capaci di fornire molto più cibo e materiali, non sono stati in grado di produrre servizi ambientali sufficienti. La società europea è fortemente preoccupata del conseguente deterioramento dell'ecosistema: perdita di biodiversità, degrado del paesaggio e inquinamento idrico e atmosferico. Con l'aumento della ricchezza è aumentata anche la domanda di servizi ambientali.
- 8 Mentre esistono mercati imperfetti ma ben funzionanti nella catena alimentare e per la produzione di fibre, non esistono invece mercati spontanei per i servizi ambientali e pertanto la fornitura di questi ultimi non raggiunge i livelli auspicati dalla società. È naturale quindi che gli agricoltori rispondano ai segnali del mercato per quanto concerne i prodotti alimentari e altri prodotti commercializzabili, e riservino minore attenzione agli impatti delle attività per le quali non esistono mercati. Tenderanno a produrre meno "beni" quali gli habitat, le specie e i paesaggi culturali, giacché nessuno paga per la loro fornitura e troppi "mali", quali l'inquinamento atmosferico, idrico e del suolo, finché non sarà loro richiesto di corrisponderne il pieno prezzo sociale o ambientale. Giacché la riforma della PAC incentiva un comportamento di mercato, gli agricoltori europei si concentrano sempre di più su ciò che li ripaga in termini commerciali piuttosto che in termini naturalistici, giacché la natura non comporta alcun profitto. L'insufficiente fornitura di servizi ambientali rurali è un caso tipico e frequente di fallimento del mercato, che interessa la maggior parte delle aree rurali europee. La portata di tali fallimenti è stata ampiamente sottovalutata. Le nostre risposte politiche si rivelano inadeguate. C'è ragione di credere che tali fallimenti e preoccupazioni si aggraveranno, in particolare se i cambiamenti climatici non rallenteranno e se il sostegno all'agricoltura diminuirà.

8 Cfr. Deutsche Bank (2009), The Global Food Equation, Food Security in an environment of increasing scarcity,

9 Si noti che il presente documento considera esclusivamente questioni ambientali rurali e non le preoccupazioni ambientali associate specificamente alle aree urbane o le problematiche ambientali rappresentate dall'industria, i trasporti o l'ambiente marino.

- 9 Tali fallimenti del mercato sono estremamente difficili da trattare perché sono estremamente diffusi e interessano una parte molto estesa del territorio totale; sono complessi, con una forte interazione tra biodiversità, paesaggio e suolo e qualità dell'atmosfera e dell'acqua. Sono fortemente interconnessi con l'agricoltura e le attività forestali e pertanto si rende necessaria una nuova risposta.
- 10 Una maniera costruttiva di analizzare tali fallimenti del mercato è quella di considerarli come servizi ambientali pubblici, che possano essere forniti da gestori del territorio adeguatamente incentivati. Ma a tal fine, è necessario definire in maniera evidente cosa intendiamo con servizi richiesti e realizzare una stima del loro valore e dei costi per fornirli. Ciò ci riporta alle azioni politiche che possono creare le condizioni e l'adeguato sistema di incentivi per la fornitura di tali servizi. Se è possibile creare in maniera efficace una domanda di tali servizi, allora gli operatori privati si faranno avanti per fornirli. Considerato il carattere transfrontaliero della natura e delle strutture istituzionali in Europa si evince che ci occupiamo di beni pubblici europei e ciò implica che la politica dell'UE deve essere al centro della risposta a tali sfide.

## Valutazione dei servizi ecosistemici

- 11 La valutazione dei servizi ecosistemici è una questione controversa. Alcuni ritengono che non sia fattibile, altri la ritengono infinita. Qualsiasi siano le difficoltà della misurazione del valore dei servizi ecosistemici, i pochi studi finora intrapresi, citati nel presente documento, indicano che il loro valore potrebbe avere dimensioni colossali e che la perdita in termini di benessere derivante dal loro degrado potrebbe essere enorme. Secondo uno studio empirico di carattere globale, il valore dei flussi globali annuali di sedici servizi degli ecosistemi andava dai 16 ai 54 trilioni di dollari, un terzo dei quali ascrivibili a undici ecosistemi terrestri (rispetto a cinque ecosistemi marini). La Valutazione dell'ecosistema del millennio del 2003, prodotta dal Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente UNEP e dalla Banca mondiale indica che il 60% dei servizi degli ecosistemi sono soggetti a degrado o utilizzati in maniera non sostenibile, che "un potenziale ancora più elevato in termini di impatti negativi sulla capacità dell'ecosistema di fornire servizi in futuro" è imminente e che è pertanto "essenziale che si intraprendano già da ora misure appropriate". Le conclusioni della relazione Stern sull'aspetto economico dei cambiamenti climatici affermano che questi ultimi sono "il più clamoroso fallimento del mercato che si sia mai registrato". Lo studio TEEB sull'Economia degli ecosistemi e della biodiversità, attualmente in corso, suggerisce che la perdita di benessere derivante dalla perdita di biodiversità dei sistemi terrestri si attesti intorno ai 50 Mrd Euro l'anno, vale a dire poco meno dell'1% del PIL, che diventeranno però 14 Trd Euro (14 trillioni), vale a dire il 7% del PIL, nel 2050. I risultati di tali analisi, nonostante tutte le incertezze del caso, suggeriscono che il valore lordo dei servizi ambientali potrebbe essere di un ordine di grandezza comparabile a quello dei beni e dei servizi convenzionalmente misurati in ambito economico.
- 12 È istruttivo fare riferimento all'esperienza della Politica agricola comune (PAC) che ha guidato l'istituzione delle condizioni ambientali per il sostegno alle aziende e l'offerta di pagamenti per la fornitura di servizi ambientali. Questi ultimi costituiscono ancora soltanto una piccola parte del sostegno totale stabilito dalla PAC e non sono stati compiuti sforzi per calibrare i pagamenti a favore dello sviluppo rurale sulla base di informazioni oggettive relative alla domanda di tali servizi, al loro valore o ai loro costi di fornitura. Il proposto aumento di fondi per lo sviluppo rurale del 2005 per il periodo attuale (2007-2013), di cui circa la metà destinato all'ambiente, è stato annullato dal Consiglio europeo, non a causa di altri obiettivi prioritari ma sulla base di considerazioni generali di bilancio. L'applicazione di una valutazione sistematica dei servizi ambientali e dei loro costi di fornitura può svolgere un ruolo utile nella riforma della PAC e nel fornire informazioni migliori in vista di decisioni future in questo ambito.

## Come si possono fornire i beni ambientali pubblici?

- 13 Una maniera di fornire beni ambientali pubblici è mediante **fornitura diretta** mediante club e società, quali le ONG ambientali, i trust e i club naturalisti che forniscono una serie di servizi paesaggistici ambientali e culturali attraverso, ad esempio, l'acquisto o la locazione finanziaria di terreni e proprietà gestite con lo scopo di perseguire specifici obiettivi ambientali. Il principale limite all'espansione di questo approccio è costituito dall'abilità dei club di reperire le risorse per acquistare, affittare o gestire più terra.
- 14 Un altro modo è quello di incorporare i servizi ambientali in beni e servizi commercializzati. Tali forniture possono essere **sottoprodotti** naturali, previsti o non previsti, **delle consuete attività agricole a fini commerciali, sistemi di produzione agricola selezionati** intenzionalmente (quali l'agricoltura biologica, di conservazione e la gestione agricola integrata) e servizi forniti **in abbinamento ad attività sportive** da svolgersi nelle aree rurali (quali le attività di tiro sportivo e la caccia). Tutte queste attività forniscono già un contributo, tuttavia non si può ancora stabilire quanti servizi ambientali ulteriori potranno essere forniti in futuro con tali modalità.
- 15 Una modalità di fornitura più importante è costituita dai **pagamenti pubblici**. Il loro impiego è divenuto sistematico con l'integrazione nella PAC all'inizio del secolo, quando le riforme MacSharry e Fischler cominciarono gradualmente a concentrarsi sugli strumenti di adeguata tutela dell'ambiente<sup>10</sup>. Tuttavia, la tipologia e l'efficacia dei programmi di fornitura agroambientale variano in maniera significativa a seconda degli Stati membri dell'UE. Ci si attende un aumento, probabilmente di misura considerevole, del ruolo dei pagamenti pubblici agli agricoltori per la fornitura di beni ambientali pubblici. Tuttavia, rimane ancora molto da fare per convincere i cittadini del fatto che, come accade per il pagamento del gettito fiscale annuo, che permette il finanziamento pubblico di servizi sanitari e di istruzione, non sarà per loro possibile beneficiare degli standard desiderati di tutela dell'ambiente se non saranno disposti a contribuire in maniera analoga (benché ovviamente in misura molto più ridotta), alla fornitura di servizi ambientali. Indipendentemente dal modo più o meno convincente in cui tali argomentazioni possono essere espresse, giacché le finanze pubbliche impiegheranno un tempo notevole a riprendersi dalle ripercussioni della crisi finanziaria 2008/09, è opportuno non basarsi esclusivamente su di esse per colmare il deficit.
- 16 Pertanto, un altro approccio possibile alla fornitura ambientale è il tentativo di creare situazioni in cui i servizi ambientali possano essere forniti attraverso le transazioni tra azienda e azienda (piuttosto che tramite transazioni tra stato e azienda). Ciò equivale a tentare di simulare un approccio di mercato ai servizi ambientali o, per utilizzare un eufemismo, ai mercati ambientali<sup>11</sup>. La chiave risiede nell'applicare norme o assegnare diritti di proprietà in modo che una classe di potenziali acquirenti di servizi ambientali cerchi di concludere contratti con i fornitori di tali servizi. In tale maniera, i regolamenti governativi possono contribuire a incentivare le azioni delle parti potenziali, stabilendo livelli di riferimento, concedendo dritti e permettendo loro di operare nell'ambito del diritto contrattuale. Le questioni che rimangono da chiarire riguardano la natura di tali regolamenti, l'equilibrio tra i divieti o le prescrizioni e gli incentivi e modalità di applicazione.

10 Tramite positive misure di accompagnamento, la creazione di una PAC a due pilastri e di un meccanismo di modulazione per trasferire le risorse dal primo pilastro (le rimanenze dei sistemi di sostegno all'agricoltura e dei pagamenti diretti agli agricoltori) al secondo pilastro (regolamento sullo sviluppo rurale).

11 Non si tratta di mercati propriamente intesi. In realtà la destinazione delle risorse avviene attraverso l'azione collettiva. Tuttavia, il risultato di ciò può possedere le positive caratteristiche di mercato in base alle quali si riscontrano transazioni decentralizzate tra acquirenti e venditori interessati e vi è l'effettiva attribuzione di un prezzo ad alcuni aspetti ambientali.

- 17 Esistono diversi e ampi approcci per mettere in funzione questo processo: sistemi di cap and trade, floor and trade, contropartite e contratti di servizi. L'esempio più importante di **cap-and-trade** è il sistema europeo di scambio di quote di emissione di CO<sub>2</sub> (ETS). Vi sono inoltre un programma dell'ONU, numerosi programmi regionali negli USA e una normativa federale obbligatoria pendente al congresso americano. Il regolamento ETS stabilisce dei limiti alle emissioni per le aziende di determinati settori. Coloro che superano tali limiti devono acquistare dei certificati di emissione, pena il pagamento di sanzioni; coloro che riducono le proprie emissioni al di sotto di tale limite possono vendere i propri crediti di emissione alle aziende che non rispettano i propri obiettivi. Se il sistema di cap-and-trade viene utilizzato per controllare i mali ambientali forniti in eccedenza, il **floor-and-trade** è un approccio analogo che potrebbe essere impiegato per un bene ambientale che è sottoapprovvigionato. Finora non sono stati compiuti tentativi in tal senso. Si potrebbe per esempio stabilire una porzione minima (floor) per tutte le aziende agricole di territorio gestito da destinare alla biodiversità, consentendo alle aziende agricole che superano tale quota di commerciare i crediti con quelle che preferiscono privilegiare la produzione alimentare. L'idea delle **contropartite** è di ridurre i costi ambientali dello sviluppo economico. Un regolamento prevede che gli sviluppatori debbano offrire una contropartita al degrado ambientale derivante dal loro progetto acquistando servizi ambientali equivalenti, per es. contropartite, che vengono offerte dai gestori del territorio che si impegnano a fornire tali servizi per sempre. Tale approccio è utilizzato negli Stati Uniti e in Australia e consentito, in determinate condizioni, ai sensi delle direttive UE sulla conservazione degli habitat naturali e sulla protezione degli uccelli selvatici.
- 18 Un altro approccio, quello dei "**contratti per i servizi**", fa riferimento all'idea di trovare opportunità per l'acquisto da parte del settore privato di servizi ambientali prestati dagli agricoltori e da altri gestori del territorio. Esistono già esempi concreti in tal senso. Per esempio esistono società che si occupano della distribuzione dell'acqua che sottoscrivono contratti con agricoltori e silvicoltori nel proprio bacino d'utenza per gestire la propria terra in modo tale da ridurre i costi del trattamento dell'acqua. Questo approccio può fornire un modo più conveniente di trattare le sostanze inquinanti rispetto all'alternativa di rimuovere le stesse attraverso impianti di depurazione delle acque. Questo approccio può essere parimenti utilizzato per i servizi ambientali positivi forniti dai gestori del territorio "a monte", ad esempio fornendo assistenza contro le inondazioni creando campi che sarà possibile inondare (terreni inondabili) per prevenire l'inondazione a valle di un paese o di una struttura commerciale. L'acquirente in questo caso sarebbe un'autorità locale in rappresentanza dei proprietari, o un operatore privato della struttura.

## Chi paga per l'ambiente?

- 19 Si tratta di una questione fondamentale. Attualmente sono i **cittadini europei** a pagare, giacché risentono dei fallimenti del mercato in campo ambientale che sono l'oggetto della presente relazione. I costi sono considerevoli e diffusi. Gli individui non possono misurarli e non sanno cosa fare per risolvere il problema. Se tutti i cittadini si trovano a pagare il prezzo del degrado ambientale, chi dovrà pagare per ribaltare la situazione? Gli agricoltori, i consumatori di prodotti ambientali e forestali o i contribuenti? Come si possono distribuire i costi nella maniera più efficace per incentivare le azioni richieste?
- 20 Il principio del "chi inquina paga" suggerisce che gli impatti ambientali negativi dell'agricoltura dovrebbero essere affrontati con regolamenti che assicurino che i costi siano inizialmente sostenuti dagli **agricoltori**. Questa è l'attuale situazione in Europa, ma non è molto efficace in tal senso. L'industria agricola oppone forte resistenza ai costi normativi aggiuntivi, giacché i proventi derivanti dal capitale investito in agricoltura sono bassi rispetto ad altre industrie, la capacità di ripartire i costi normativi all'interno

della catena alimentare è limitata e ci si trova a competere con regioni con standard ambientali inferiori. Benché in linea di principio non sia irragionevole pretendere, attraverso la normativa, che gli agricoltori non inquinino, i costi e l'efficacia dell'azione di contrasto dell'inquinamento diffuso costituiscono una sfida di ordine pratico. In ogni caso, tale approccio non li indurrebbe a fornire ulteriori servizi ambientali, che richiederebbero gestione e risorse aggiuntive.

- 21 È allora possibile chiedere ai **consumatori** di corrispondere i costi sociali totali degli alimenti che acquistano, quali quelli relativi al danno ambientale e alla riduzione della biodiversità? Ciò è fattibile, ma le politiche di innalzamento dei prezzi degli alimenti sono regressive, giacché in tal modo la maggior parte dei costi ambientali graverebbe sui membri della società meno pagati e più svantaggiati che tradizionalmente spendono una parte maggiore del proprio reddito per l'acquisto di prodotti alimentari.
- 22 Se la creazione di **mercati ambientali** si dimostrerà realizzabile, i costi dei servizi ambientali saranno a carico degli azionisti e dei clienti delle aziende che acquistano i crediti per il carbonio, la biodiversità o la qualità dell'acqua. Ciò potrebbe essere una maniera migliore di distribuire i costi ambientali, che evita le preoccupazioni di carattere regressivo e la sensibilità dei prezzi dei prodotti alimentari e offre migliori possibilità di ripartizione dei costi lungo la catena di produzione.
- 23 Sebbene questo non sia il periodo più adeguato per proporre questa idea, esistono solide argomentazioni sul perché sia giusto e ragionevole che il **contribuente** debba finanziare una parte importante della prestazione ambientale. Se una parte ragionevole dei costi ricade sui produttori e sui consumatori di prodotti alimentari, è normale che i contribuenti provvedano al pagamento dei costi rimanenti necessari al conseguimento degli standard ambientali che i cittadini hanno scelto attraverso il processo legislativo.
- 24 Benché si possa affermare che l'apporto da parte dei contribuenti alla fornitura di servizi ambientali europei dovrà essere sostanziale, rimane da decidere se tale contributo dovrà provenire dal **bilancio dell'UE o dai bilanci degli Stati membri**. Ciò sarà argomento della prossima revisione del bilancio UE, in previsione delle nuove prospettive finanziarie per il periodo dopo il 2013. Alcuni Stati membri come il Regno Unito e la Svezia chiedono un sostanziale taglio al bilancio della PAC, attraverso l'abolizione del primo pilastro della stessa. I contribuenti netti al bilancio UE (i due appena citati assieme a Paesi Bassi, Germania e Francia) vorrebbero non tener conto del limite al bilancio UE concordato formalmente dal Consiglio 25 anni fa, che limita gli impegni di bilancio al 2,4% del RNL e, se possibile, addirittura ridurre il livello massimo dei pagamenti UE attualmente fissato all'1,14% del RNL. Alcuni di questi governi potrebbero affermare che l'ambiente sia per definizione "locale" e che quindi i servizi ambientali dovrebbero essere finanziati il più possibile a livello locale. Molti altri, di cui la maggior parte sono nuovi Stati membri, benché sostengano lo sviluppo rurale, auspicherebbero una riduzione del secondo pilastro della PAC, giacché incontrano difficoltà nel rispettare la propria quota di cofinanziamento.
- 25 Tuttavia esistono forti argomentazioni a favore di un contributo sostanziale dei finanziamenti UE ai servizi pubblici ambientali. Tali servizi infatti sono spesso per natura transfrontalieri, rappresentano interessi comuni dell'UE e nel loro insieme anche la competitività, la coesione e la competenza richiedono finanziamenti comunitari. Il cofinanziamento di tali servizi da parte dell'UE e degli Stati membri è un'ipotesi sensata, benché i tassi di cofinanziamento potrebbero dover essere modificati, prevedendo un cofinanziamento minore da parte di quegli Stati con minori possibilità di contribuire a ciò che è nell'interesse comune. L'ammontare totale dei fondi pubblici necessari a perseguire l'obiettivo dipenderà anche dalla percentuale di successo nella creazione di mercati ambientali.

## In sintesi

- 26 Spesso si osserva che l'azione politica per affrontare i cambiamenti climatici è stata rinvigorita dalla pubblicazione della relazione Stern sull'aspetto economico dei cambiamenti climatici che dimostra che i costi della prevenzione dei cambiamenti futuri sono notevolmente inferiori rispetto a quelli in cui si incorrerebbe non intraprendendo azione alcuna. Ciò ha dato una forte motivazione alla raccolta di informazioni sui vantaggi e i costi confrontabili dell'arresto della perdita di biodiversità. La motivazione del presente documento risiede nel fatto che se vogliamo davvero vincere la sfida della fornitura dei servizi ambientali rurali attuabile dai gestori del territorio dell'UE, allora sarà necessario compiere degli sforzi per definire e descrivere tali servizi, dimostrarne il valore e i costi per la relativa fornitura.
- 27 Naturalmente, proprio giacché per i servizi ambientali non esistono valori di mercato osservabili direttamente, tali valutazioni non sono chiare. Il punto è che una politica basata su informazioni concrete richiede che siano elaborate le stime migliori. Si sono registrati grandi progressi nello sviluppo dei quadri analitici di tali stime, in particolare nella definizione del concetto di servizi ecosistemici. La forza di tale approccio risiede nel fatto che esso include chiaramente sia i servizi di fornitura di cibo ed energia, sia gli altri servizi vitali che l'umanità deriva dall'ambiente. Analogamente, anche nell'evoluzione e nell'applicazione delle tecniche di valutazione, si sono compiuti notevoli passi avanti. Per mobilitare le azioni e i bilanci necessari a stimolare la fornitura della quantità desiderata di servizi ambientali, è importante compiere maggiori sforzi per quantificare la domanda europea di tali servizi. Esiste una serie di studi in atto, ma molto rimane ancora da fare e dovrà costituire una priorità della ricerca.
- 28 Ciò è particolarmente pertinente alla luce della revisione del bilancio e delle politiche dell'UE. È fondamentale che le decisioni sulla misura delle risorse di bilancio dell'UE siano prese alla luce degli obiettivi che le politiche si prefiggono di raggiungere. Vi è il forte pericolo che, nelle decisioni relative alla futura PAC, le risorse di bilancio siano concordate prima della definizione dei reali obiettivi delle politiche e dei costi per il loro raggiungimento.
- 29 Il sostegno all'agricoltura attraverso il primo pilastro costituisce uno strumento importante per il raggiungimento degli obiettivi del Trattato per ciò che concerne la PAC. Qualsiasi significativa riduzione determinerebbe un crollo della produttività. Tuttavia è necessario indirizzare tale sostegno in maniera più precisa e affiancarvi misure atte a contrastare i fallimenti del mercato e i cambiamenti climatici.
- 30 Il documento di discussione presentato dalla presidenza svedese per il Consiglio agricoltura informale di Växiö di settembre 2009 richiede una serie di azioni per compensare i fallimenti del mercato. In particolare sottolinea il ruolo che l'agricoltura dell'UE può svolgere nel mitigare i cambiamenti climatici e il ruolo pertinente degli strumenti della PAC. Suggerisce tre interrogativi come agenda per l'ulteriore ricerca da svolgere: a) quale dovrà essere il ruolo dell'UE relativamente alla mitigazione e all'adattamento nel settore dell'agricoltura e quali le aree chiave per la cooperazione, b) come potranno essere utilizzate le opportunità quali gli investimenti nella ricerca e nello sviluppo e le nuove sfide affrontate dalla valutazione dello stato di salute della PAC e come si potrà trarne insegnamento, c) se sarà necessario sviluppare ulteriormente le politiche e le strategie comuni dell'UE per affrontare le sfide rappresentate dalle mutate modalità di diffusione degli agenti patogeni e delle malattie. Auspichiamo che ciò sia un segnale di presa di coscienza e un invito all'azione.

## Raccomandazioni

31 Il compito di assicurare la giusta portata di fornitura di beni pubblici prodotti dall'agricoltura non può essere realizzato attraverso un unico strumento politico. Deve essere preso in considerazione all'interno del contesto di una serie di politiche internazionali, comunitarie e nazionali. La Fondazione RISE pertanto raccomanda di considerare una gamma di azioni politiche per l'agricoltura, l'ambiente e nello specifico per affrontare i cambiamenti climatici.

### Agricoltura

- Accorciare la catena alimentare, tagliare il numero di passaggi tra l'agricoltore e il consumatore per aumentare la quota di reddito alimentare che va all'agricoltore e ridurre la dipendenza dai sussidi alle attività agricole.
- Rivedere i regolamenti comunitari verso un'agricoltura sostenibile e lo sviluppo rurale (soprattutto diminuire i sussidi ai biocarburanti); laddove necessario, rafforzare le valutazioni obbligatorie in materia di sostenibilità sull'agricoltura e l'ambiente nonché sui costi dell'azione e dell'inerzia.
- Promuovere gli standard ambientali nell'ambito della PAC, acclinare i pagamenti diretti più da vicino agli obiettivi preferiti della società.
- Ricompensare gli agricoltori/gestori del territorio per la fornitura di beni pubblici (ecosistemi, qualità-salute, cultura rurale), dare la priorità alla produzione alimentare sostenibile relativa ai materiali e all'agro-energia.

### Ambiente

- Riconcepire i fondi strutturali europei per meglio sostenere le esigenze trasfontaliere, e soprattutto promuovendo l'asse 2 dei programmi di sviluppo rurale; indirizzare i progetti dell'asse 1 e 3 per combattere ogni danno all'ambiente introducendo meccanismi supplementari (pagamenti a risultato e contratti di locazione ambientali condizionati all'ecologia).
- Riconsiderare i tassi di cofinanziamento del sostegno allo sviluppo rurale per gli Stati membri in relazione alle loro sfide ambientali e alla loro capacità di contribuire.
- Rafforzare la legislazione sui terreni, fissare nuovi obiettivi in termini di biodiversità e sostenere lo sviluppo di una "infrastruttura verde" ben connessa.
- Creare strumenti per fornire al sistema mercato la conservazione la promozione degli ecosistemi.
- Creare ovunque diritti sulle acque e introdurre sistemi adeguati in materia di gestione delle acque.
- Misurare l'utilizzo di risorse agricole comunitarie (terreno, materiale, acqua, emissioni di gas serra), fissare obiettivi di prevenzione dei rifiuti in agricoltura. Introdurre misure concrete per ridurre l'utilizzo da parte degli agricoltori di acqua, combustibili fossili e incoraggiarli a preservare il terreno, a sequestrare il carbonio e ripristinare la biodiversità.
- Rovesciare i sussidi all'energia che incoraggiano lo spreco di risorse.

## *Cambiamenti climatici*

- Proporre all'interno dell'OMC di adattare le norme commerciali affinché possano contribuire a lottare contro i cambiamenti climatici, introducendo rettifiche fiscali alla frontiera per compensare le differenze dovute ai costi del carbonio, con un trattamento speciale e differente per le economie emergenti.
- Sfruttare il potenziale dei gestori del territorio per occuparsi del sequestro del carbonio innalzando fortemente il prezzo di quest'ultimo grazie ad incentivi adeguati.
- Creare le condizioni per incoraggiare lo sviluppo ottimale dell'energia rinnovabile basata sul terreno, per es. combustibili lignei, promuovere la sostituzione dei materiali (legno al posto di materiali con elevata emissione di gas serra).
- Incentivare la spesa per ricerca e sviluppo al fine di ottenere degli incrementi nella produzione agricola dal punto di vista della produttività sostenibile, e ridurre le emissioni di metano dai processi di digestione del bestiame, ridurre l'impronta ecologica dei prodotti alimentari.
- Promuovere la produzione decentrata di elettricità, riscaldamento e raffreddamento nonché la capacità di reti intelligenti a livello di azienda agricola, in particolare l'energia solare e il biogas.



## Allegato 1 - Elenco dei membri della Task Force

- **Sue Armstrong-Brown (UK)** – Royal Society for Protection of Birds (RSPB).
- **David Baldock (UK)** – Institute for European Environmental Policy (IEEP)
- **Nicholas Bielenberg (IRL)** – Consulente agricolo (Carnew Enterprise Centre) e agricoltore.
- **Floor Brouwer (NL)**, Università di Wageningen (WUR).
- **Allan Buckwell (UK)** – **Leader della Task Force RISE**
- **Tamsin Cooper (UK)** – Institute for European Environmental Policy (IEEP)
- **Emil Erjavec (SL)** – Università di Lubiana.
- **Alois Heissenhuber (DE)** – Università di Monaco.
- **Martin van Ittersum (NL)** - Leader del progetto SEAMLESS.
- **Thomas Heckeley (DE)**– Università di Bonn.
- **Franco Mantino (IT)** – Istituto Nazionale di Economia Agraria (INEA).
- **Giuseppe Natta (IT)** – Creatore dell'agriturismo *Cassinazza*.
- **Peter Nowicki (NL)** - Agricultural Economics Research Institute (LEI).
- **Corrado Pirzio-Biroli (IT)** – **Presidente della Task Force e direttore generale della Fondazione RISE.**
- **Jozsef Popp (HU)** - Research Institute for Agricultural Economics di Budapest.
- **Johan Swinnen (BE)** – Centre for European Policy Studies e professore presso l'Università di Lovanio.

Desideriamo altresì ringraziare i seguenti membri della Commissione europea per gli utili consigli forniti nel corso del presente progetto:

- **Timothy Hall** – Capo unità Agricoltura, Silvicoltura, Pesca, Acquacoltura, DG Ricerca, Commissione europea.
- **Hans-Jörg Lutzeyer** – unità Agricoltura, Silvicoltura, Pesca, Acquacoltura, DG Ricerca, Commissione europea.
- **Martin Scheele** – Capo unità Ambiente, OGM e risorse genetiche, DG Agricoltura e sviluppo rurale, Commissione europea.