Università degli Studi di Udine

Dipartimento di Ingegneria Civile e Architettura (DICA)

Dottorato di Ricerca in

Economia, Ecologia e Tutela dei Sistemi Agricoli

e Paesistico-ambientali.

Ciclo XXVII

TESI DI DOTTORATO

Beni Pubblici in Agricoltura: quadro teorico e strategie d'azione nel contesto della Politica Agricola Comune (PAC)

Supervisore: **Prof. Franco Rosa**

Dottorando: **Dott. Gianmarco Fracasso**

Anno Accademico 2014/'15

INDICE

PREFAZIONE ---------- 1

1. SCENARIO D'INDAGINE - LA POLITICA AGRICOLA COMUNE (PAC): UN PROGETTO LUNGO MEZZO SECOLO ---------- 5

1.1. DALLE ORIGINI ALLA CRISI DEGLI ANNI 1970-'80---------- 6

1.2.AVVIAMENTO DI UNA PRIMA NECESSARIA RIFORMA ----------13

1.3. IL CAMBIAMENTO IMPOSTO DA "AGENDA 2000"----------17

1.4. DALLE REVISIONI RADICALI ALLA "PAC VERSO IL 2020" ----------23

2. TEORIA DEI BENI PUBBLICI ----------35

2.1. CENNI STORICI SULL'ECONOMIA PUBBLICA ----------36

2.2. TEORIA DELLE ESTERNALITÁ: I BENI PUBBLICI----------41

2.3. IL FALLIMENTO DEL MERCATO ----------47

2.4. CRITICITÁ NELL'OFFERTA DEI BENI PUBBLICI ----------50

3. BENI PUBBLICI CORRELATI ALL'AGRICOLTURA----------54

3.1. RELAZIONI TRA ATTIVITÁ AGRICOLA E BENI PUBBLICI ----------55

3.2. INQUADRAMENTO DEI PRINCIPALI BENI PUBBLICI AGRICOLI-----59

3.3. RUOLO DELLA MULTIFUNZIONALITÁ----------67

3.4. SPECIALITÁ DEL MERCATO DEI BENI PUBBLICI AGRICOLI ---------73

4. FRAMEWORK TEORICO PER UNA STRATEGIA D'AZIONE ATTUABILE IN AGRICOLTURA ----------76

4.1. PRESUPPOSTI DELL'INTERVENTO PUBBLICO IN AGRICOLTURA --77

4.2. STRUMENTI D'INTERVENTO DELLA PAC----------79

4.2.1. VECCHIA PROGRAMMAZIONE (fino al 2013) ----------80

4.2.2. NUOVA PROGRAMMAZIONE (post 2014)----------87

4.3. ESEMPI DI STRUMENTI NON CONVENZIONALI----------95

4.4. STRATEGIA D'AZIONE INTEGRATA ---------- 100

CONCLUSIONI ---------- **103**

BIBLIOGRAFIA ---------- **107**

APPENDICE 1 ---------- **116**

APPENDICE 2 ---------- **120**

APPENDICE 3 ---------- **123**

APPENDICE 4 ---------- **129**

APPENDICE 5 ---------- **132**

APPENDICE 6 ---------- **134**

PREFAZIONE

A partire dalla seconda metà del XX secolo, nel territorio della odierna Unione Europea (UE), già Comunità Europea (CE), si è assistito a un costante processo di crescita dei livelli di produzione agricola e alimentare. Ciò è generalmente dovuto non solo all'espansione dei mercati verso un'economia globale, ma soprattutto a fattori politici, *in primis* alle scelte operate in materia di Politica Agricola Comune (PAC). Un cambiamento così repentino in termini di benefici economici e sociali, rispetto allo scenario emerso dal secondo dopoguerra, non è stato privo di altrettanti effetti negativi sia ambientali sia sociali: perdita di habitat semi-naturali, riduzione della biodiversità, inquinamento delle acque superficiali e di falda, degradazione della funzionalità del suolo, trasformazione del paesaggio agricolo tradizionale, abbandono parziale di competenze e conoscenze della cultura e della tradizione rurale, etc. Da questo contesto emergono due elementi chiave dell'agricoltura europea: una forte influenza delle decisioni politiche sovra-nazionali sul processo produttivo e una intrinseca e unica relazione con l'ambiente circostante, che differenzia l'agricoltura da altre attività economiche. Per quanto riguarda il primo aspetto bisogna prendere atto che la storia della UE coincide in tutto con il percorso della Politica Agricola Comune (PAC), che è stata fin dalle origini il principale, se non unico, strumento decisionale in ambito di politica comune. Il secondo elemento, invece, si riferisce alla presenza nell'attività agricola di alcune peculiarità tali da giustificare un ampio potenziale di fornitura di beni pubblici (ambientali e sociali), ovvero di quei beni/servizi che non rispondono ai comuni meccanismi di mercato. Inoltre, questo elemento ha contribuito a giustificare parzialmente, nel corso degli anni, il perdurare del sistema d'intervento pubblico, basato su contributi diretti e prefissati a favore degli agricoltori, in funzione del rispetto di determinate regole di produzione. Questa ricerca ha preso spunto in particolare dal lungo dibattito seguito alla comunicazione della Commissione Europea del 3 marzo 2010, intitolata: "Europa 2020: una strategia per la crescita intelligente, sostenibile e inclusiva" (Commissione UE, 2010a). Perciò, nello scenario d'indagine (capitolo 1) è stato esaminato il ruolo svolto dalla PAC nell'indirizzare la produzione agricola, prima nella CE e successivamente nell'UE, ripercorrendo idealmente l'evoluzione degli obiettivi generali della PAC e seguendo nel contempo l'iter normativo delle proposte della nuova riforma PAC "Europa 2020".

Nel secondo capitolo, oltre ad alcuni cenni iniziali sulla storia dell'economia pubblica, la tesi ha sviluppato un'analisi teorica sul concetto di bene pubblico, in base all'approccio convenzionale basato sulle proprietà di rivalità ed escludibilità. Si sono meglio evidenziate le difficoltà che si riscontrano nel costituire una possibile classificazione dei beni pubblici, secondo il criterio di utilità pubblica. Inoltre, è stato affrontato un quadro critico complessivo su alcune problematiche, che affliggono particolarmente l'approccio convenzionale all'ambito dei beni pubblici: il fallimento del mercato e il ruolo del settore pubblico e privato nell'offerta di tali beni.

Nel terzo capitolo, sono state esaminante le relazioni esistenti tra beni pubblici e agricoltura, dato il compito svolto da questa attività nella fornitura di una vasta gamma di beni pubblici nell'UE. Il quadro teorico viene esteso a tutti quei beni pubblici che manifestano una forte relazione con lo svolgimento dell'attività agricola (paesaggio agrario, biodiversità, vitalità rurale, sicurezza alimentare, etc.). È stato impostato un possibile inquadramento di detti beni secondo differenti criteri (ad es. i valori d'uso e di non uso), illustrando di volta in volta le singole caratteristiche. Inoltre, sono state evidenziate le dinamiche della multifunzionalità in agricoltura, confrontando i possibili approcci e approntando uno schema sintetico, per meglio illustrare come vengono forniti i beni pubblici agricoli, a partire dagli approcci precedentemente individuati.

Infine, nel quarto capitolo, in funzione di quanto emerso, si scompongono le strategie d'azione volte alla potenziale fornitura di beni pubblici agricoli nel contesto della PAC. Dapprima, si analizza il *framework* teorico dell'intervento in agricoltura da parte dell'ente pubblico, dando ampio risalto agli strumenti d'intervento della PAC, fondato su misure d'incentivazione rispettivamente obbligatorie (1° pilastro) e volontarie (2° pilastro). Infatti, questi strumenti per quanto non del tutto efficienti rappresentano la principale strategia politica per la fornitura di beni pubblici, almeno fino alla successiva revisione della PAC. Tuttavia, esistono altri strumenti d'intervento che possono essere utilizzati per la produzione dei beni pubblici agricoli, poiché utilizzano una strategia d'azione alternativa, basata, ad esempio su meccanismi simili a quelli del mercato oppure sulla collaborazione e cooperazione tra agricoltori ed ente pubblico, con reciproci vantaggi economici. Si giunge perciò ad ipotizzare una strategia d'azione "integrata" tra i diversi strumenti disponibili, che

si possa adottare già allo stato attuale per migliorare l'efficienza della fornitura di beni pubblici agricoli e la circolazione delle informazioni tra i soggetti interessati, ma che sia particolarmente indirizzato verso la decentralizzazione delle competenze alla dimensione di scala locale dell'intervento.

In conclusione, i contenuti dello studio e la discussione, sviluppati nei tre capitoli precedenti, si riferiscono agli obiettivi specifici della ricerca, che vengono qui di seguito sintetizzati:

- ricomporre il quadro teorico dei beni pubblici a partire dalla revisione della letteratura esistente ed evidenziare le criticità dell'approccio "classico" (criteri di rivalità ed escludibilità);
- analizzare i beni pubblici correlati all'agricoltura, mostrando le caratteristiche che li contraddistinguono, ed evidenziare le relazioni esistenti tra beni pubblici e multifunzionalità agricola;
- costruire un *framework* delle possibili strategie d'azione, che possono guidare le decisioni politiche e che permettono di impostare interventi efficaci in favore della fornitura di beni pubblici ambientali.

1. SCENARIO D’INDAGINE - LA POLITICA AGRICOLA COMUNE (PAC): UN PROGETTO LUNGO MEZZO SECOLO

1.1. DALLE ORIGINI ALLA CRISI DEGLI ANNI 1970-'80

Nel 1957 i capi di Stato e di governo, rappresentanti sei Stati dell'Europa occidentale, si riunivano a Roma presso la sede della FAO per dare vita alla Comunità Economica Europea, che diventerà in seguito la Unione Europea (UE). La necessità di una maggiore cooperazione tra gli Stati è iniziata concretamente soprattutto nel secondo dopoguerra, sia per evitare il ripetersi di altri conflitti bellici sia soprattutto per cause economiche e politiche. Il progetto per una unione economica fu sostenuto dalla Francia già dagli anni '50 in accodo con altri Stati (Germania, Italia, Belgio, Lussemburgo, Olanda). Un primo passo importante era già stato compiuto durante Conferenza di Messina del giugno 1955, con la stesura di un documento finale, redatto da un comitato di esperti (Rapporto Spaak), che riguardava la possibile istituzione di un Mercato Comune e della Comunità per l'energia atomica. Inoltre, veniva sottolineata l'importanza dell'agricoltura quale materia su cui fondare future azioni comuni, onde favorirne la modernizzazione e aumentarne la produttività. Questo rapporto divenne la base del successivo Trattato di Roma del 1957, che istituisce la Comunità Economica Europea tra i sei paesi fondatori. L'articolo 2 riporta la finalità principale del trattato: "La Comunità ha il compito di promuovere, mediante l'instaurazione di un mercato comune e il graduale ravvicinamento delle politiche economiche degli Stati membri, uno sviluppo armonioso delle attività economiche nell'insieme della Comunità, un'espansione continua ed equilibrata, una stabilità accresciuta, un miglioramento sempre più rapido del tenore di vita e più strette relazioni fra gli Stati che ad essa partecipano". Si noti che questo progetto di un mercato unico non concorrenziale tra gli Stati aderenti costituisce un esperimento economico del tutto inedito, in quanto deriva dal compromesso raggiunto tra gli interessi dei singoli Stati. Tra le azioni da compiere a tal proposito compaiono in primis, la libera circolazione delle merci, con l'abolizione dei dazi doganali, e la libera circolazione delle persone, dei sevizi e dei capitali, cui si aggiunge subito dopo "l'instaurazione di una politica comune nel settore dell'agricoltura". Il titolo secondo del trattato è tutto riservato all'agricoltura e agli articoli 38-47 si riportano le linee guida sul tipo di intervento nel settore agricolo,

anche se ancora piuttosto lontane dal configurarsi come vere decisioni politiche. In particolare all'articolo 39 si elencano le finalità della politica agricola comune, ovvero:

a) incrementare la produttività dell'agricoltura, sviluppando il progresso tecnico, assicurando lo sviluppo razionale della produzione agricola come pure un impiego migliore dei fattori di produzione, in particolare della mano d'opera,
b) assicurare cosi un tenore di vita equo alla popolazione agricola, grazie in particolare al miglioramento del reddito individuale di coloro che lavorano nell'agricoltura,
c) stabilizzare i mercati,
d) garantire la sicurezza degli approvvigionamenti,
e) assicurare prezzi ragionevoli nelle consegne ai consumatori.

La seconda parte dell'articolo 39 indica invece la peculiarità dell'agricoltura, dovuta alla sua struttura sociale e alla disparità tra regioni agricole differenti, nonché l'interconnessione tra il settore agricolo e gli altri settori economici. Dall'articolo 39 emerge chiaramente che l'obiettivo preponderante dell'accordo consta nel controllo del mercato e della produzione, mentre si tralascia il problema di garantire adeguati redditi agli agricoltori. Questo obiettivo diventerà presto un chiodo fisso per l'intera politica comunitaria non solo fino a imporsi su tutti gli altri scopi del Trattato, ma anche a diventare fortuna e disgrazia della stessa politica agraria comunitaria (PAC) negli anni a venire, almeno fino all'inizio degli anni '90.

Ad ogni modo, il Trattato di Roma non contiene le linee operative sull'attuazione della PAC, ma si limita a prevedere la formazione di specifiche organizzazioni comuni di mercato per i singoli settori produttivi agricoli (Vieri, 2001). Questi verranno fissati con la Conferenza di Stresa (3-12 luglio 1958), durante la quale i rappresentanti degli Stati membri e la Commissione CEE indivudarono alcuni capisaldi di primaria importanza per il cammino della PAC. L'allora commissario all'agricoltura, l'olandese Sicco Mansholt, evidenziò ulteriormente il ruolo cruciale svolto dall'agricoltura nel tessuto economico e perciò la necessità di tarare una politica agricola coerente con gli altri obiettivi economici e attenta alla complessità del settore agricolo. Inoltre, veniva evidenziato il rischio di creare una politica

agricola fondata soltanto sul sostegno ai prezzi dei prodotti agricoli, escludendo un equilibrio tra produzione e dei suddetti beni e una correlazione con le misure di intervento strutturale (Fanfani, 1998; Vieri, 2001). Tuttavia la posizione finale uscita dalla conferenza non tenne in debito conto queste critiche e si concentrò soprattutto sulle caratteristiche dell'intervento a sostegno delle produzioni e del mercato. Gli aspetti generali della risoluzione finale, anche se più precisi rispetto al Trattato di Roma, furono i seguenti:

a) l'agricoltura va considerata quale parte integrante dell'economia e fattore decisivo della vita sociale;
b) l'attuazione del trattato deve condurre a uno sviluppo progressivo degli scambi all'interno della Comunità;
c) una stretta correlazione deve essere stabilita tra la politica di adattamento strutturale e la politica di mercato;l'adattamento deve contribuire a un riavvicinamento dei costi e a un razionale orientamento della produzione; la politica di mercato deve essere condotta in modo da stimolare il miglioramento della produttività;
d) un equilibrio deve essere raggiunto tra la produzione e la possibilità di sbocchi, tenendo conto delle esportazioni e delle importazioni possibili, nonché di una specializzazione conforme alle strutture economiche e alla condizioni naturali della Comunità;
e) lo sforzo siffatto per aumentare la produttività dovrebbe consentire l'applicazione di una politica dei prezzi, che impedisca la sovrapproduzione e consenta di rimanere o diventare competitivi. Contemporaneamente, una politica di aiuto alle regioni svantaggiate o nelle aziende rende possibile le riconversioni necessarie;
f) l'eliminazione delle sovvenzioni contrarie allo spirito trattato dovrebbe essere considerato essenziale;
g) lo sviluppo della produzione e della domanda nei paesi e territori associati dovrebbe essere preso in considerazione durante la predisposizione della politica agricola comune;

h) il miglioramento delle strutture agricole deve fornire e mantenere capitale e lavoro impiegati in agricoltura europea a livelli paragonabili a quelli di altri settori dell'economia;
i) data l'importanza delle strutture familiari nell'agricoltura europea e la volontà di salvaguardare questa caratteristica, si auspica che siano attuati tutti i mezzi per migliorare la competitività delle imprese familiari.

A partire dai risultati della conferenza, la Commissione elaborò il documento che contiene in modo dettagliato le proposte definitive (COM (60) 105) per la politica di controllo dei prezzi e del mercato e per gli interventi strutturali. Questo impianto, pur essendo sottoposto a successive modifiche, costituisce le fondamenta della PAC e mantiene la sua attualità ancora in tempi recenti (Fanfani, 1998).

La questione principale negli anni successivi al Trattato di Roma ed almeno fino al 1962-'64, riguarderà in particolare la decisione sui prezzi da fissare nel mercato interno alla Comunità, per non compromettere soltanto l'equilibrio interno tra domanda e offerta, ma anche il livello di apertura agli scambi internazionali. La nascita delle organizzazioni comuni di mercato dei principali prodotti agricoli doveva portare a un riavvicinamento progressivo dei prezzi, all'eliminazione delle barriere concorrenziali e al libero scambio dei prodotti all'interno della Comunità, con l'intenzione di raggiungere un mercato unico. (Fanfani, 1998). Tuttavia, fin dal principio le scelte in materia di prezzi agricoli furono dettate da interessi politici piuttosto che da considerazioni di carattere economico (Vieri, 2001), tanto che vi furono forti contrasti soprattutto sui prezzi dei cereali tra le posizioni fortemente orientate al rialzo (Germania e Belgio) e quelle di altri Stati che miravano al ribasso (Francia e Olanda). La conseguenza fu perciò una politica incentrata su prezzi elevati dei prodotti agricoli, in particolare per il grano e cereali in genere, come strumento per garantire un reddito congruo agli agricoltori. Da ciò nascevano le premesse per future forti distorsioni economiche nello sviluppo del settore agricolo: il prezzo garantito, a livelli più alti rispetto al mercato internazionale, contribuisce da un lato alla inadeguatezza nell'ammodernamento di aziende agricole meno competitive, e dall'altro lato alla comparsa graduale del problema delle eccedenze produttive, che si manifesterà quasi subito fino a raggiungere una dimensione economica preoccupante negli anni '80 (Vieri, 2001).

Dunque, nel 1962 entravano in vigore le prime norme di politica agraria comune, in conseguenza del concludersi degli accordi sulla organizzazione dei mercati e sul sistema di sostegno ai prezzi dei cereali, che successivamente interesserà anche altri prodotti agricoli. Inoltre, nel gennaio 1962, veniva istituito il Fondo europeo di orientamento e garanzia (FEOGA), ovvero lo strumento finanziario per l'attuazione della PAC. Nel 1964 il FEOGA verrà poi suddiviso in due sezioni: quella di orientamento che provvede a finanziare le politiche strutturali (miglioramento, adattamento o riconversione della produzione agricola, nonché delle strutture produttive e di commercializzazione), mentre quella di garanzia serve a coprire i costi sostenuti per la politica di sostegno dei prezzi agricoli.

Dopo una crisi delle istituzioni comunitarie avvenuta nel 1965, nel corso dell'anno successivo si realizzò il completamento degli interventi comunitari, mediante l'attuazione delle organizzazioni comuni di mercato e l'avvio dei prezzi comuni. La conseguenza della crisi fu il totale sganciamento della politica strutturale di ammodernamento dalla politica dei mercati e del sostegno sui prezzi (Fanfani, 1998). Comunque, solo nel corso del 1968 vi fu una prima proposta di revisione della PAC, con la presentazione del "Memorandum sulla riforma dell'agricoltura", noto come "Piano Mansholt". Questo prevedeva di operare una revisione della politica di sostegno ai prezzi e una serie di iniziative di tipo strutturale per adeguare le dimensioni economiche delle aziende agrarie e garantire condizioni di reddito equiparabili agli altri settori produttivi. Si proponeva sia una serie di misure per la diminuzione delle terre coltivate sia l'ampliamento delle dimensioni aziendali. Inoltre, onde evitare un esodo dalle campagne, si prevedeva anche una serie di interventi a livello regionale per favorire la creazione di posti di lavoro alternativi nelle zone più svantaggiate (Vieri, 2001). Sempre nel 1968 lo stesso Sicco Mansholt, agricoltore e politico olandese, considerato uno dei padri fondatori della PAC, mise in luce il rischio imminente di un eccesso di produzione e la necessità di accentuare il processo di ammodernamento e l'efficienza in campo agricolo. Infatti, negli anni '70 si verificò un consistente problema dovuto alle eccedenze produttive, che si aggraverà poi fino raggiungere livelli critici nella metà degli anni '80, in quanto gli agricoltori producevano più beni di quanto richiesto dal mercato, a causa del sistema di prezzi garantiti. Purtroppo anche se le prime direttive rivolte alle politiche

strutturali vengono approvate nel 1972, nel corso degli anni '70 non furono comunque applicate del tutto e nemmeno finanziate adeguatamente. Alle difficoltà di attuare il Piano Mansholt o almeno di rivedere gli indirizzi della PAC, si aggiungono nei primi anni '70 alcuni eventi internazionali con pesanti conseguenze anche a livello europeo: da una parte l'annuncio dell'inconvertibilità del dollaro, con conseguente eliminazione del sistema dei cambi fissi; dall'altro lo scoppio della cosiddetta "guerra del Kippur", che causò un notevole rialzo nel prezzo del petrolio greggio. Si evidenzia come la congiuntura economica e politica così creatasi non contribuì a riesaminare i potenziali problemi della politica agraria comune, in termini sia di possibili future eccedenze sia di aumento sproporzionato dei costi sostenuti per il sostegno sui prezzi. Infatti, i benefici indiretti per il commercio dei prodotti del settore agro-alimentare europeo, ed in particolare quello dei cereali, indussero ad accrescere ulteriormente la produttività agricola nazionale.

I costi sostenuti per la PAC fecero comunque sentire ben presto il loro peso nelle decisioni di politica economica sostenute dagli Stati membri: se da un lato insorgeva un problema di compatibilità finanziaria con le altre politiche volte al contenimento della spesa, tuttavia la politica agraria restava comunque l'unico caposaldo su cui era stata fondata la Comunità e poteva difficilmente venire in parte soppressa. Proposte specifiche a riguardo furono affrontate nel periodo tra il 1980 e il 1984, con l'accresciuto apporto della Commissione nel proporre adeguate misure correttive al funzionamento della PAC. Essendo prioritaria la soppressione degli squilibri finanziari, le misure più significative riguardarono la limitazione del sostegno sui prezzi a una parte della produzione ottenuta, introducendo strumenti di controllo dell'offerta: obiettivi di produzione, limiti di garanzia, quote. Nella prima parte del 1984 si tennero alcuni importanti accordi: un primo detto "svolta del 31 marzo", con conclusosi con l'adozione di misure atte a controllare con maggior efficacia la spesa agricola; un secondo risultante dal Vertice di Fontainebleau, che approvava un vero e proprio vincolo di bilancio per le spese in materia di agricoltura. Successivamente, nel 1985 la Commissione presentò un documento, poi ricordato come "Libro Verde", che, ricollegandosi idealmente ai contenuti del Piano Mansholt, esaminava gli strumenti della PAC secondo un'ottica di lungo periodo. All'interno del documento si definivano con precisione gli obiettivi auspicabili per il settore agricolo europeo:

mantenere il modello tradizionale delle aziende agricole di medie dimensioni a conduzione familiare nonché orientare l'agricoltura verso il libero mercato, assegnando ai prezzi di mercato un ruolo chiave nella formazione di domanda e offerta. Insorgeva però il problema di come fare fronte alle future necessità degli agricoltori, il cui reddito sarebbe stato meno protetto dalle fluttuazione del mercato, predisponendo una serie di misure molto diversificate. Nel merito le nuove proposte interessavano interventi di tipo agronomico come il ricorso a pratiche agricole più compatibili con l'ambiente (sospensione temporanea delle colture, riconversione produttiva, tecniche estensive, rimboschimenti, etc.); interventi di tipo socio-economico nelle zone rurali atti a favorire attività alternative o integranti rispetto all'attività agricola principale, a sostenete il reddito agricolo nel caso di adeguamenti strutturali nelle aziende competitive e a tutelare gli agricoltori in difficoltà o prossimi all'abbandono dell'attività agricola. Malgrado un'ampia opposizione alle proposte della Commissione da parte di quasi tutti gli Stati membri, la seconda metà degli anni '80 si è comunque distinta per un generale inasprimento delle misure di controllo della produzione agricola, pur senza abbandonare la politica di sostegno al prezzo, ma con l'attuazione di stabilizzatori finanziari, che causarono graduali riduzioni proprio nel livello dei prezzi garantiti. Il Libro Verde, anche se in parte accantonato, non fu affatto ininfluente dato che, in quello stesso periodo, furono approvati numerosi documenti volti a diversificare gli strumenti, anche non finanziari, a diposizione della politica agricola comune. Il principale strumento restava sempre il sostegno sui prezzi, ma ad esso si affiancarono altre tipologie: premi a favore dei terreni posti a riposo (set aside), interventi per la riconversione delle colture e degli allevamenti, un regime di aiuti nazionali dedicati al reddito di agricoltori in difficoltà, misure per favorire la forestazione e il rimboschimento, aiuti specifici per colture *no-food*. Nel contempo, lo scenario politico durante gli anni '80 si stava differenziando dal decennio precedente: andava emergendo una graduale "globalizzazione" della società e dell'economia, a causa della sempre maggiore interdipendenza tra Stati con sistemi economici e sociali differenti. Si ricordino, ad esempio, i negoziati sul commercio mondiale, intrapresi a partire dal dicembre 1986 a Punta del Este (Uruguay), da cui il nome di "Uruguay Round", nonché il

progressivo aumento del numero di Stati membri aderenti alla Comunità nella prima metà degli anni '80.

1.2.AVVIAMENTO DI UNA PRIMA NECESSARIA RIFORMA

Dalla metà degli anni '80 si assiste perciò ad una accelerazione sui tempi di un primo processo di riforma della PAC, grazie anche ad una serie di congiunture interne ed esterne alla comunità. Nel 1986 viene firmato dai paesi membri l'Atto Unico Europeo, che entrerà in vigore il 1° luglio 1987, in seguito alle ratifiche parlamentari di tutti i Paesi membri. Il documento costituisce la prima revisione del Trattato di Roma al fine di aumentare l'integrazione nella Comunità e di vincolare gli Stati membri a completare, entro la fine del 1992, il mercato unico interno, come «spazio senza frontiere interne, nel quale è assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali» (Treccani). Sulla base delle disposizioni contenute nell'Atto Unico la Commissione prepara un dettagliato programma, noto come Piano Delors, che fissava come priorità per l'adeguamento al mercato unico sia la riforma della PAC ed la riduzione della spesa agricola, sia la riforma dei fondi socio-strutturali e l'aumento delle risorse in seno al bilancio comunitario (Vieri, 2001). La riforma dei fondi socio-strutturali può essere considerata quella più influente sulla caratterizzazione delle politiche comunitarie, poiché tende a ridurre gli squilibri economici e sociali tra gli Stati appartenenti alla Comunità. Non di meno il settore agricolo fu subito interessato da questa impostazione politica con la previsione di interventi mirati alle strutture produttive agricole sia ai problemi economico-sociali delle zone rurali. Perciò si resero improrogabili alcune restrizioni nell'ambito del sostegno dei prezzi agricoli: da un lato l'adozione di misure di stabilizzazione finanziaria, basate sulla riduzione automatica del sostegno in caso di superamento della soglia di garanzia, mentre d'altro lato una più rigida disciplina in materia di bilancio comunitario, tale da imporre nuovi vincoli alla crescente spesa per il sostegno delle produzioni agricole. Questo contesto di riforma comunitaria si inserisce in un clima economico di forti tensioni internazionali causate dai negoziati dell'Uruguay Round in corso negli stessi anni, durante i quali furono lanciate forti

accuse di protezionismo verso la politica tenuta dalla Comunità. Sebbene nel 1988 fosse stato raggiunto un compromesso sulla riduzione progressiva e concreta dei sussidi e delle misure protezionistiche del mercato agricolo, tuttavia i negoziati entrarono in una lunga fase di stallo. Soltanto dopo lunghe e delicate trattative, l'intervento il direttore generale del GATT[1], Arthur Dunkel, produsse una bozza di accordo per giungere alla chiusura positiva dell'Uruguay Round. La proposta di Dunkel consisteva in una riduzione del 24% dei sussidi alle esportazioni e del 20% degli aiuti alla produzione, nonché la trasformazione in tariffe di tutte le barriere alle importazioni e una loro diminuzione del 36% (Vieri, 2001). Nella stessa proposta era contenuta anche la cosiddetta *green box*, ovvero un elenco di interventi a sostegno degli agricoltori sotto forma di sussidi, che si ritiene che non possano influire sulla produzione e sul commercio dei beni agricoli, secondo il criterio del disaccoppiamento (*decoupling*). Per quanto riguarda la PAC, nel periodo transitorio dei lavori dell'Uruguay Round, la Comunità formulò molti progetti di riforma, nel tentativo di giungere a un compromesso con gli altri paesi partecipanti al negoziato. un primo passo venne fatto nei primi mesi del 1991 con un documento ufficioso su "Evoluzione e futuro della PAC", denominato "Piano Mac Sharry", dal nome del suo promotore Ray Mac Sharry, allora Commissario all'agricoltura. I contenuti erano alquanto promettenti e rivoluzionari, in quanto proponevano una significativa riduzione dei prezzi garantiti, parzialmente compensata da integrazioni di prezzo e accompagnata da un sostegno indipendente dalla quantità prodotta (Vieri, 2001). Il 1° febbraio 1991 a questo documento fece seguito una comunicazione della Commissione al Consiglio d'Europa contenente le riflessioni su "Evoluzione e futuro della PAC" (COM (91) 100), che sottolineava una crescente inadeguatezza dell'impostazione della PAC rispetto alla congiuntura economico-sociale internazionale e all'espansione del mercato, soprattutto a causa di alcune lacune: una crescita produttiva non corrispondente alle necessità del mercato e conseguente accumulo di scorte alimentari, una spinta all'utilizzo di metodi di coltivazione intensivi con conseguenti danni ambientali, una quota sostanziale del sostegno sulle aziende più grandi e più intensive, un aumento modesto del potere di acquisto degli

[1] GATT: General Agreement on Tariffs and Trade

agricoltori, un aumento progressivo e sproporzionato della spesa agricola nel bilancio comunitario. Viene perciò a mancare una serie di obiettivi fondanti contenuti nell'articolo 39 del Trattato di Roma: assicurare un tenore di vita equo alla popolazione agricola, stabilizzare i mercati, assicurare prezzi ragionevoli nelle consegne ai consumatori, tener conto della struttura sociale dell'agricoltura e delle disparità strutturali e naturali fra le diverse regioni agricole (COM (91) 100). In seguito, nel luglio del 1991, la Commissione presentò la vera e propria bozza di riforma della PAC (COM (91) 258) che suggeriva nuove norme sia per le organizzazioni di mercato dei principali settori produttivi agricoli sia in materia di misure integrative (azioni agro-ambientali, rimboschimenti, miglioramento strutturale). Nell'ottobre del 1991 la Commissione presentò le prime proposte di regolamento da sottoporre al Consiglio come base del negoziato, che si protrasse oltremodo fino al maggio del 1992, con la definitiva approvazione della "riforma Mac Sharry". Le numerose revisioni del testo si resero necessarie sia per ratificare un possibile accordo in seno al GATT sia per tener conto delle differenti esigenze dei singoli Stati membri. Si stabilì che la riforma, così approvata dagli Stati membri il 30 giugno 1992, sarebbe entrata in vigore dalla campagna 1993-94 e che vi sarebbe stato un periodo transitorio di tre anni, per completare l'introduzione di tutte le disposizioni, in modo da arrivare alla effettiva operatività nella stagione agraria 1995-96 (Vieri, 2001). Il carattere decisamente innovativo della riforma Mac Sharry è dovuto allo smantellamento della vecchia politica garantista, che aveva costituito il nocciolo essenziale della PAC, e alla istituzione di due linee d'azione:

1) significativa riduzione della politica di sostegno dei prezzi agricoli, ma conseguente spostamento degli aiuti sui redditi degli agricoltori;
2) potenziamento della diversificazione degli strumenti della PAC, già indicati dal Libro Verde, secondo tre tipologie di misure di accompagnamento (agro-ambientali, dedicate alla forestazione, dedicate al prepensionamento).

Furono modificate tutte le organizzazioni di mercato dei settori strategici dell'agricoltura, quali i cereali e le carni bovine, nonché quelli ad essi correlati, come i semi oleosi, le proteaginose, le carni ovine e caprine, mentre il settore lattiero-caseario non subì modifiche sostanziali, poiché fu prorogato per altri otto anni il sistema delle quote in vigore dal 1984. In altri settori la Commissione decise di non

intervenire o in quanto sussisteva l'impellente necessità di nuove misure (settore ortofrutticoli freschi e trasformati) o perché erano già stati presi provvedimenti ritenuti efficaci, ad es. per olio d'oliva e barbabietola da zucchero.

Tuttavia, malgrado i buoni propositi contenuti in essa, la "riforma Mac Sharry" non trovò una accoglienza favorevole da parte degli altri Stati partecipanti all'Uruguay Round, tanto da richiedere altri due accordi successivi per chiudere il negoziato: uno raggiunto a Blair House nel novembre 1992 e un secondo sottoscritto a Bruxelles nel dicembre 1993 (Vieri, 2001). A questo punto venne ratificata la compatibilità della PAC con gli accordi internazionali, in coerenza sia con l'obiettivo di riduzione del sostegno sui prezzi e del protezionismo del mercato comunitario, sia con l'esigenza di stanziare aiuti che, in linea col principio di *decoupling*, non potessero provocare distorsioni sulle produzioni e sul commercio. Ad ogni modo, le stesse istituzioni della Comunità considerarono strettamente transitorio l'assetto dato alla PAC dalla riforma, poiché negli stessi anni emergevano altri progetti volti alla maggiore integrazione europea. Infatti, nel 1991 a Maastricht (Paesi Bassi) fu messo a punto e approvato il Trattato istitutivo dell'Unione Europea, che prese il nome della stessa località e che fu poi definitivamente firmato dai 12 Stati membri il 7 febbraio 1992. Oltre all'istituzione della Unione Europea (UE), che di fatto riuniva le entità comunitarie già esistenti, il Trattato di Maastricht gettava le importanti basi dell'Unione economica e monetaria (UEM), da attuarsi entro il 1999, mediante la creazione di una moneta unica e di una Banca centrale europea (BCE), fissando anche i parametri economici che ogni Stato doveva raggiungere per poter adottare la moneta unica (Treccani). Ulteriori ampliamenti nel processo di integrazione europea furono compiuti negli anni successivi al Trattato di Maastricht: nel 1995 aderivano alla Comunità anche Austria, Finlandia e Svezia, mentre nel contempo si avviavano negoziati con i Paesi dell'Europa centrale e orientale (PECO). Nel giugno 1997 veniva inoltre siglato il Trattato di Amsterdam che ampliava quello di Maastricht introducendo il «patto di stabilità», con il quale i 15 Paesi si impegnavano a raggiungere gli obiettivi previsti per realizzare l'integrazione monetaria. Col trattato di Amsterdam si sono compiuti dei passi in avanti notevoli su punti quali: rafforzamento dell'Europa dei cittadini, miglioramento della capacità esterna dell'Unione e riforme del quadro istituzionale, che risultarono comunque parziali e da

completarsi prima dei successivi ampliamenti (Commissione europea, 1996). Il graduale allargamento dell'UE verso i PECO ha influito sui lavori delle istituzioni comunitarie, data la necessità della Commissione di pronunciarsi sulle candidature dei singoli Stati e di preparare quanto prima un documento complessivo sull'ampliamento, nonché di iniziare un'analisi del sistema di finanziamento dell'UE in merito all'assetto futuro delle politiche comuni, in primis quella agricola. Perciò, la Commissione, su sollecitazione del Consiglio, presentò nel luglio 1997 il documento COM (97) 2000, denominato come "Agenda 2000", in cui si esaminavano le singole politiche comunitarie, individuando obiettivi e strategie in grado di adeguare le stesse al ruolo di maggior rilievo che l'Unione voleva assumere a livello internazionale. Nell'introduzione del documento si legge: "Il contesto interno ed esterno dell'Unione è in rapida trasformazione: l'Europa deve adeguarsi, evolversi, riformarsi. Essa deve, ancor più che per il passato, concentrarsi sull'essenziale e privilegiare quei campi d'azione in cui può fornire un reale valore aggiunto". Perciò, non sorprende che le due politiche cui fu dedicata maggiore attenzione nel documento fossero da un lato la PAC e dall'altro la politica di coesione economica e sociale, vero cardine di congiunzione per una riduzione delle disparità interne all'UE e per un'apertura verso gli Stati dell'Europa centro-orientale.

1.3. IL CAMBIAMENTO IMPOSTO DA "AGENDA 2000"

La proposta di riforma della PAC denominata "Agenda 2000" si innesta sulla precedente riforma Mac Sharry, delineandosi sia come logica prosecuzione sia come completamento e adattamento della stessa alle nuove necessità comunitarie. In tal senso si leggeva da un lato la volontà di continuare a sostituire progressivamente la politica di sostegno sui prezzi con quella mirata agli aiuti sul reddito, mentre dal lato opposto vi era la necessità di assegnare alla PAC un assetto coerente con gli obiettivi futuri dell'Unione e con una maggiore liberalizzazione degli scambi di prodotti agricoli. Tuttavia, rimaneva ancora aperto il compromesso raggiungibile sui contenuti della PAC con gli altri Stati che avrebbero dovuto partecipare ai negoziati internazionali sul commercio in programma all'inizio del 2000, che invece non

cominciarono assolutamente. Comunque, anche per far fronte ad ulteriori critiche, nonché per perseguire gli obiettivi comunitari, nel marzo 1998 la Commissione provvide a stilare un ulteriore documento (COM (98) 158), in cui erano contenute le proposte di regolamento per l'attuazione della riforma PAC. Il quadro della nuova PAC così delineato dal documento in questione individua quali temi di sfida sia alcuni aspetti di ordine sociale ed economico (negoziati commerciali internazionali e ampliamento dell'Unione), sia altri aspetti congeniti della PAC (rischio di esposizione dell'agricoltura all'andamento dei mercati internazionali, disparità nella ripartizione degli aiuti a livello regionale e aziendale, effetti negativi arrecati all'ambiente e alla salute degli animali dai metodi agricoli molto intensivi, nuovo equilibrio tra gestione comune e decentramento). Le linee direttrici, contenute nel documento COM (98) 158, sulle quali la Commissione ha motivato le proposte di riforma della PAC sono elencate qui di seguito:

1. Stimolare la competitività tramite riduzioni dei prezzi, che sarà poi compensata da un incremento degli aiuti diretti, in modo da salvaguardare il reddito dei produttori.
2. Ridefinire la ripartizione dei compiti tra Bruxelles e Stati membri. Uno strumento chiave deriva dalla compensazione, in forma di aiuti diretti ai produttori, diversamente da quanto previsto nel 1992.
3. Semplificare sostanzialmente l'impianto normativo: sia per i regolamenti delle organizzazioni comuni di mercato (OCM) (settore seminativi in particolare), sia per il nuovo regolamento sullo sviluppo rurale.
4. Adeguare la PAC alle aspettative della società attraverso la taratura di una serie di nuovi orientamenti.
5. Aumentare del 2% le quote latte, in funzione di chiari indirizzi politici, ovvero che l'aumento sarà riservato per metà alle regioni montane e per metà ai giovani produttori di cui si vuole incoraggiare l'insediamento.
6. Sottolineare l'importanza collegata ai prodotti mediterranei, presentando una proposta di riforma dell'organizzazione del mercato dell'olio d'oliva, in aggiunta a quella del tabacco.

Oltre a questi obiettivi la Commissione proponeva anche di limitare, in misura decrescente, l'importo che un'azienda può complessivamente ricevere a titolo di aiuti

diretti nel quadro delle varie misure di sostegno legate alle organizzazioni di mercato, al fine di non cumulare sovvenzioni in proporzioni eccessive. Inoltre, per porre un limite reale agli abusi, riscontarti con la precedente riforma del 1992, ogni singolo Stato membro deve disporre di strumenti giuridici atti ad assegnare i pagamenti diretti a coloro che esercitano effettivamente l'attività agricola.

Si delinea così un nuovo "modello agricolo europeo", il cui fulcro ruota soprattutto sul concetto di multifunzionalità dell'agricoltura europea. Questo carattere multifunzionale è di tipo normativo in quanto discende dal ruolo assegnato all'agricoltura dalla PAC nell'ambito dell'economia, della società e del territorio, al fine necessario di preservare l'attività agricola in Europa e di salvaguardare il reddito degli agricoltori. Comunque, l'agricoltura, come altre attività produttive, è già per sé multifunzionale (valenza di tipo positivo), in quanto capace di produrre contemporaneamente beni di consumo ed esternalità positive, sotto forma di beni pubblici. La differenza fondamentale tra il modello europeo e quello di Stati concorrenti risiede proprio nel sancire la multifunzionalità dell'agricoltura attraverso una serie di regolamenti approvati con la "Agenda 2000". Sempre nel documento COM (98) 158 la Commissione delinea le caratteristiche principali di questo nuovo modello agricolo europeo, che promuove:

- un'agricoltura competitiva, capace di affrontare le dinamiche del mercato mondiale, senza dover ricorrere a sovvenzioni poco accettate sul piano internazionale;
- un'agricoltura dai metodi produttivi sani, rispettosi dell'ambiente, atti a fornire prodotti di qualità che soddisfino le esigenze dei consumatori;
- un'agricoltura poliedrica, la cui finalità non è solo produrre, ma anche salvaguardare la varietà del paesaggio e mantenere la vitalità sociale ed economica delle comunità rurali;
- una separazione semplice e comprensibile delle competenze di politica agraria in sede istituzionale tra Unione e Stati membri;
- un giustificato livello della spesa generata dalla politica agricola, allo scopo di permettere all'agricoltura di adempiere le funzioni attese dalla società.

Anche la riforma della PAC di "Agenda 2000" non fu esente da una serie di contrarietà espresse dagli Stati membri e dagli attriti tra gli interessi degli stessi Stati,

che rischiarono di rendere vano il progetto complessivo di "Agenda 2000", già approvato dal Consiglio europeo di Vienna nel dicembre 1998. Un accordo politico fu raggiunto soltanto nel marzo 1999, dopo una lunga seduta di lavori dei Ministri dell'agricoltura e fu rivisto e definitivamente approvato dal Consiglio europeo nel marzo 1999 a Berlino. L'accordo raggiunto a Berlino ha comunque comportato una versione meno rigorosa della PAC rispetto a quanto stabilito nel documento d'indirizzo di "Agenda 2000": una riduzione più contenuta dei prezzi garantiti sia per i seminativi (pari al 15% invece del 20%) sia per le carni bovine (del 20% al posto del 30%); un'ulteriore rinvio della riforma dell'OCM per il settore lattiero-caseario; revoca delle limitazioni all'importo massimo di aiuti diretti per singola azienda (Vieri, 2001). A ciò si aggiungono sono problemi di bilancio non risolti del tutto, poiché a una riduzione dei prezzi si prevede un aumento di aiuti sul reddito e perciò il conseguente aumento della spesa agricola, privando di fatto le altre politiche comuni, ad es. quelle strutturali, dei fondi necessari al loro finanziamento. Tuttavia, la riforma presenta alcuni punti decisamente promettenti come l'ampliamento delle misure di sviluppo rurale, da inserirsi in un unico regolamento, nonché la maggiore attenzione alle tematiche ambientali: maggiori risorse destinate alle misure agro-ambientali, aiuti alle zone svantaggiate trasformati in strumento di stabilizzazione e di promozione dei metodi di coltivazione a basso consumo intermedio, nonché notevole impegno nell' incentivare l'allevamento bovino autenticamente estensivo. Infatti, un aspetto caratterizzante di "Agenda 2000" è costituito dal nuovo regolamento sullo sviluppo rurale (Reg. (CE) 1257/99), che conferisce agli Stati membri la possibilità di definire le loro priorità e di operare le proprie scelte tra le varie misure contenute nel regolamento, attenendosi comunque al quadro della programmazione generale. Perciò questo regolamento "getta, per la prima volta, le basi di una politica di sviluppo rurale globale, coerente, a complemento della politica di mercato, affinché la spesa agricola contribuisca, più che in passato, all'assetto del territorio e alla protezione della natura" (COM (1998)158). Con "Agenda 2000" la PAC viene riorganizzata attorno a due "pilastri", ovvero due specifiche sezioni d'intervento, assumendo l'assetto istituzionale tutt'ora in uso: al cosiddetto "primo pilastro" fanno riferimento le politiche di mercato (sostegno in parte sui prezzi e in parte sul reddito) e il Regolamento orizzontale, ovvero disposizioni volte a favorire

comportamenti coerenti con le misure ambientali; mentre lo sviluppo rurale diventa parte unica del "secondo pilastro" della PAC, assieme al Programma Leader. Infatti, il Regolamento 1257/99 sul sostegno allo sviluppo rurale integra al suo interno tutte quelle politiche socio-strutturali, che precedentemente affiancavano la politica dei mercati e le misure di accompagnamento (cfr. Libro Verde e riforma Mac Sharry), raccogliendo in un testo unico le differenti misure di sviluppo rurale già esistenti ed eliminando altrettanti regolamenti complicati e spesso incoerenti. Il sostegno allo sviluppo rurale, delineato dal Reg. (CE) 1257/99, viene legato alle attività agricole e alla loro riconversione e può perciò riguardare innumerevoli aspetti quali:

- il miglioramento delle strutture nelle aziende agricole e delle strutture di trasformazione di commercializzazione dei prodotti agricoli,
- la riconversione e il riorientamento del potenziale di produzione agricola, l'introduzione di nuove tecnologie e il miglioramento della qualità dei prodotti,
- l'incentivazione della produzione non alimentare,
- uno sviluppo forestale sostenibile,
- la diversificazione delle attività al fine di sviluppare attività complementari o alternative,
- il mantenimento e il consolidamento di un tessuto sociale vitale nelle zone rurali,
- lo sviluppo di attività economiche e il mantenimento e la creazione di posti di lavoro, allo scopo di garantire un migliore sfruttamento del potenziale esistente,
- il miglioramento delle condizioni di lavoro e di vita,
- il mantenimento e la promozione di sistemi di coltivazione a bassi consumi intermedi,
- la tutela e la promozione di un alto valore naturale e di un'agricoltura sostenibile che rispetti le esigenze ambientali,
- l'abolizione delle ineguaglianze e la promozione della parità di opportunità fra uomini e donne, in particolare mediante il sostegno a progetti concepiti e realizzati da donne.

Le misure di sviluppo rurale meritevoli di aiuti sono definite nel titolo II e riguardano: investimenti nelle aziende agricole, insediamento dei giovani agricoltori, formazione, prepensionamento, zone svantaggiate e zone soggette a vincoli ambientali, misure agro-ambientali, miglioramento delle condizioni di trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli, silvicoltura, adeguamento e sviluppo delle zone rurali. In particolare per quanto attiene al maggiore impegno in favore dell'ambiente, sempre nel contesto dello sviluppo rurale, assume un ruolo sempre più rilevante il sostegno alle misure agro-ambientali, già in parte previste dal Reg. 2078/92 della riforma Mac Sharry, ovvero a quei metodi di produzione agricola finalizzati alla protezione dell'ambiente e alla conservazione dello spazio naturale (Reg. (CE) 1257/99). Le misure agro-ambientali meritevoli di sostegno comunitario riguardano i seguenti aspetti (art. 22):

- forme di conduzione dei terreni agricoli compatibili con la tutela e con il miglioramento dell'ambiente, del paesaggio e delle sue caratteristiche, delle risorse naturali, del suolo e della diversità genetica,
- estensivizzazione della produzione agricola e la gestione dei sistemi di pascolo a scarsa intensità,
- la tutela di ambienti agricoli ad alto valore naturale esposti a rischi,
- la salvaguardia del paesaggio e delle caratteristiche tradizionali dei terreni agricoli,
- il ricorso alla pianificazione ambientale nell'ambito della produzione agricola.

Dopo l'approvazione della PAC di "Agenda 2000", come già accennato, era ormai imminente l'apertura del nuovo negoziato sul commercio mondiale, il cosiddetto "Millennium Round", che avrebbe dovuto favorire un accordo decisivo sotto il profilo economico, politico e sociale, in favore di quel cambiamento irrefrenabile dovuto alla globalizzazione del commercio mondiale. Invece, come ben noto, il negoziato si tradusse in un fallimento, in quanto la bozza di compromesso fu approvata soltanto dai 35 Paesi aderenti all'OCSE. Quanto accaduto non ha però fermato una parte dei negoziati, soprattutto per quanto riguarda i temi agricoli sugli aiuti e sul commercio dei prodotti, che sono stati demandati ad un altro negoziato, tenutosi tra gli anni 2000-2002. Benché sia mutato il contesto delle trattative, non sono invece cambiati i problemi, storicamente oggetto di critiche, relativi al

commercio agricolo: accesso al mercato, sovvenzioni alle importazioni, sostegno interno (Vieri, 2001). Si evidenzia comunque che la difesa del mercato interno dalle importazioni e la concessione di aiuti alle esportazioni e alla produzione se da un lato erano, all'origine, imprescindibili capisaldi della PAC, dall'altro hanno riscontrato successive conferme fino a tempi recenti, anche se con un graduale ridimensionamento. Malgrado i progressi compiuti in sede comunitaria sul fronte di un maggiore liberismo nel commercio agricolo, permanevano ancora forti attriti tra UE e Stati concorrenti dell'OMC, in particolare Stati Uniti d'America. Dato che, come evidenziato da Vieri (cit.), il suddetto contrasto ha assunto un carattere specialmente politico piuttosto che economico, una possibile soluzione va ricercata nel peso politico esercitato dalle controparti. Quindi Vieri indica la necessità da parte della UE di acquisire l'autorità necessaria a far valere le sue posizioni anche agli occhi dei partner internazionali. In primo luogo, la UE non può accettare imposizioni esterne volte a determinare una riduzione degli aiuti agricoli, non compensabili dalla stessa UE. Inoltre, non meno importante motivo, l'agricoltura europea ha un rapporto particolarmente stretto con il territorio, l'ambiente e la società, che rende sia indispensabile adottare specifiche misure in favore della multifunzionalità, sia improbabile attuare interventi che siano totalmente ininfluente sulla produzione e sui prezzi.

1.4. DALLE REVISIONI RADICALI ALLA "PAC VERSO IL 2020"

Nel corso del 2003, a livello istituzionale dell'UE, ha tenuto banco la discussione sulla revisione intermedia (*Mid-term Review*) della riforma della PAC di Agenda 2000, come già previsto all'interno della stessa riforma nel 1999. La *Mid-term review* sarà poi anche ricordata più esplicitamente come "Riforma Fischler", anche in questo caso per il nome dell'allora Commissario all'agricoltura, l'austriaco Franz Fischler. Il percorso della revisione fu piuttosto spedito, dato che la chiusura dei lavori avvenne già nel giugno 2003, con la pubblicazione dei Regolamenti (CE) n. 1782/2003 e n. 1783/2003. In realtà, quella che si presentava come una semplice "revisione intermedia" della PAC si è trasformata nei fatti in una vera e propria

riforma dai contenuti addirittura più incisivi, che si sono tradotti in un'accelerazione significativa al processo di riorientamento del sostegno, modificandone profondamente le modalità e le stesse finalità. In questo modo si è chiuso un lungo periodo di transizione i cui risultati furono non solo una maggiore apertura dell'agricoltura europea alla competitività dei mercati mondiali, ma soprattutto un progressivo cambiamento delle forme di sostegno incondizionate e garantiste verso strumenti selettivi, orientati alla conservazione e valorizzazione dell'ambiente ed esplicitamente legati ai comportamenti dei beneficiari (agricoltori) e ai territori (aree rurali) (Henke e Sardone, 2005). L'avvio di questo percorso pone le sue origini dapprima nel 1992, quando la riforma Mac Sharry ha cominciato ad applicare il disaccoppiamento del sostegno nei settori agricoli più forti della PAC e ad attuare le politiche di accompagnamento, di cui in particolare le misure agro-ambientali. L'accordo finale sulla riforma è stato frutto del compromesso tra diverse posizioni assunte dai partner europei che, in alcuni casi, ha modificato in senso conservativo le proposte originali. Tuttavia, la riforma è incentrata essenzialmente su tre cardini: disaccoppiamento del sostegno e simultanea istituzione del "regime di pagamento unico" (RPU), modulazione degli aiuti diretti, condizionalità. Secondo il principio del disaccoppiamento l'aiuto veniva "disaccoppiato" ovvero scollegato dalla quantità prodotta, per essere al contempo vincolato sia al possesso della terra, sulla quale deve svolgersi l'attività agricola, nonché al rispetto di regole standard minime (condizionalità) di tipo ambientale, di qualità alimentare, di salubrità dei prodotti agricoli, di benessere degli animali, di gestione dei terreni agricoli (Henke e Sardone, 2005). Inoltre, all'interno del RPU venivano fatti confluire la maggior parte degli aiuti diretti prima contenuti nelle singole OCM, inquadrandoli in una cornice unica di diritti e di vincoli. Tale pagamento costituiva la parte più sostanziosa del sostegno agricolo, mantenendo comunque una parte dell'aiuto accoppiato in forma di deroghe al premio unico solo in alcuni comparti. Ciò è giustificato al fine di tutelare alcune specificità economiche e territoriali di alcuni prodotti attraverso un sostegno legato alla produzione, nonché per prevenire il rischio di abbandono in aree dove non esistevano alternative economiche e produttive a quelle tradizionali (Henke e Sardone, 2005). L'applicazione del RPU poteva avvenire secondo due strategie, a discrezione del singolo Stato membro: un modello storico, che applicava il

disaccoppiamento sulla base degli aiuti ricevuti da ciascuna azienda nel periodo storico di riferimento (2000-2002), e un modello regionalizzato. In quest'ultimo caso, si prevedeva la determinazione del premio o attraverso dati storici di riferimento per il solo livello regionale, similmente al metodo nazionale, o mediante una redistribuzione degli aiuti a livello regionale con un aiuto forfetario sugli ettari ammissibili. (Henke e Sardone, 2005; Pupo d'Andrea, 2005). Altro punto cruciale della riforma del 2003 è stata la modulazione degli aiuti diretti obbligatoria e sottoposta a regole comuni dettate dalla Commissione. Questo sistema mirava a ridurre gli aiuti diretti della singola azienda e a spostare le risorse, così svincolate, dalle politiche di mercato (I pilastro) alle politiche di sviluppo rurale (II pilastro) (Pupo d'Andrea, 2005). Il taglio, da realizzare in tre anni, partiva dal 3% nel 2005 fino a raggiungere il 5% nel 2007, per poi rimanere costante fino al 2012. Prescindendo dall'effettivo rafforzamento del secondo pilastro, si devono però evidenziare due aspetti positivi della modulazione: uno di carattere più tecnico, in quanto era l'unico strumento in grado di compiere attivamente tale riallocazione, seppure per entità relativamente modeste; un secondo meramente politico, dato che rappresenta il primo taglio compiuto sui pagamenti diretti dal 1992 e perciò un passo in avanti nel considerare questi ultimi come non più indispensabili (Henke e Sardone, 2005). A favore dello sviluppo rurale fu inoltre previsto un allargamento degli strumenti disponibili, attraverso l'introduzione di ulteriori "misure di accompagnamento": una relativa alla qualità e alla sicurezza alimentare, intesa come salubrità degli alimenti; un'altra per l'adeguamento delle aziende agricole alle nuove norme della PAC. Infine, sempre nella riforma del 2003, anche la condizionalità degli aiuti diretti, già introdotta in Agenda 2000 come scelta volontaria dei singoli Stati, viene non solo confermata e convertita in obbligatoria, ma anche allargata ad altri ambiti oltre a quello ambientale, quali il benessere degli animali, nonché la sicurezza e salubrità degli alimenti. Perciò, a partire da gennaio 2005, ogni agricoltore beneficiario di pagamenti diretti è tenuto sia a rispettare alcuni criteri di gestione obbligatori (CGO) (allegato III al reg. 1782/2003) sia a mantenere i terreni agricoli in buone condizioni agronomiche e ambientali (BCAA) (allegato IV al reg. 1782/2003), pena la riduzione progressiva degli aiuti fino al loro completo annullamento (Pupo d'Andrea, 2005) (vedi appendice 1). Per quanto riguarda i CGO,

questi fanno riferimento a determinate prescrizioni di tipo ambientale, di sicurezza alimentare, di salute delle piante, di benessere e salute degli animali, che erano già contenute in regolamenti e direttive vigenti nell'ordinamento comunitario e che sono da attuarsi obbligatoriamente secondo un piano pluriennale. Le BCAA sono invece pensate principalmente per contrastare l'abbandono di superficie agricola nelle aree marginali, come conseguenza del disaccoppiamento, e prevedono requisiti minimi per la protezione del suolo dall'erosione, il mantenimento della struttura del suolo, la conservazione del livello di sostanza organica e la tutela degli habitat (vedi appendice 1). Il Reg. 1782/2003 prevedeva inoltre che gli Stati membri avrebbero definito i requisiti minimi delle BCAA a livello nazionale o regionale, tenendo conto delle specifiche caratteristiche del suolo, del clima, dei sistemi aziendali esistenti, dell'utilizzazione della terra, delle pratiche aziendali proprie del territori.

Nel 2008 era già tempo di aprire un nuovo dibattito sulla modifica di alcuni elementi della PAC, in risposta alla comunicazione della Commissione UE del 20 novembre del 2007, intitolata: "In preparazione alla "valutazione dello stato di salute" della PAC riformata", o più semplicemente *Health check*. (COM(2007) 722). Dato il forte cambiamento impresso dalla Riforma Fischler, la cui operatività era ancora incompleta e con effetti non ancora tangibili, la maggior parte degli Stati membri, Francia in testa, ha subito sottolineato la necessità di evitare modifiche troppo incisive. Altrettanto prudenti e orientate alla sostanziale conservazione dello stato di fatto fino al 2013, sono state le posizioni tenute dalle rappresentanze del mondo agricolo (De Filippis, 2009). Tuttavia, l'*Health check* era necessario per rispondere ad una serie di clausole di riesame previste dall'accordo precedente, ma è stato anche un passaggio politicamente significativo, poiché nell'imminenza della verifica sul bilancio dell'Unione, richiesta dal Consiglio dell'Ue nel 2006 e prevista per il 2008-09, in vista del nuovo negoziato sulle prospettive finanziarie per il periodo successivo al 2013 (De Filippis, 2008). In sintesi, gli obiettivi più qualificanti proposti nel documento COM (2007) 722 si possono così riassumere (De Filippis, 2008):

- liberare la PAC dall'eredità del passato, specie sul fronte dei tradizionali strumenti cui per anni si è affidata la politica dei mercati agricoli;

- completare la riforma del 2003, applicata finora con tempi e modalità diverse nei singoli Stati membri, e stabilizzare gli elementi qualificanti, in particolare il disaccoppiamento;
- progredire sul fronte della modalità di applicazione dei nuovi strumenti introdotti con la riforma Fischler (regionalizzazione del RPU, modulazione, etc.);
- analizzare le posizioni assunte dagli Stati membri sul futuro della PAC, per iniziare a definire una strategia di lungo periodo, in preparazione del negoziato sulle prospettive finanziarie per il periodo successivo al 2013.

Già nel maggio 2008, la Commissione presenta una serie di proposte di modifica riguardanti tre regolamenti: Reg.1782/2003 sui regimi di sostegno diretto ("regolamento orizzontale"), Reg.1234/2007 riguardante l'OCM e Reg.1698/2005 riguardante il sostegno allo sviluppo rurale. De Filippis (2009) riassume gli elementi qualificanti della proposta operativa della Commissione, indicando i cinque punti qui di seguito elencati.

1. Definitivo smantellamento delle misure di mercato più distorsive, con esplicito riferimento al set aside, ai regimi di intervento basati su prezzi minimi garantiti, ai sussidi all'export e, soprattutto, al regime delle quote di produzione nel settore del latte.
2. Consolidamento del processo di disaccoppiamento totale dei pagamenti diretti, con l'individuazione di poche eccezioni ad hoc, quali ad esempio gli aiuti alle vacche nutrici per il sostegno dell'allevamento estensivo di collina e di montagna.
3. Spinta verso la regionalizzazione del pagamento unico aziendale, per superare un divario alla lunga insostenibile tra i beneficiari che, pur essendo del tutto simili, sia nello status che nei comportamenti, ricevevano ancora pagamenti disaccoppiati fortemente differenziati, in quanto calcolati su base storica.
4. Potenziamento e revisione dei pagamenti supplementari previsti dall'Art. 69 del "regolamento orizzontale", per ampliare il ventaglio di strumenti a disposizione degli Stati membri e per incentivare una loro applicazione più selettiva rispetto al passato.

5. Rafforzamento della modulazione obbligatoria, sia per aumentare la dotazione finanziaria del secondo pilastro da destinare alle "nuove sfide" (cambiamento climatico, bioenergie, difesa della biodiversità, gestione delle acque), sia per rendere più equo il sistema del pagamento unico aziendale, imponendo una riduzione proporzionalmente maggiore dei pagamenti di ammontare più elevato.

Tuttavia sul dibattito dell'*Health check* ha influito anche un evento economicamente disastroso, quale la crisi dei mercati agricoli mondiali, che ha causato un aumento senza precedenti dei prezzi agricoli, tra la seconda metà del 2007 ed i primi mesi del 2008, fino a raggiungere l'apice a ridosso dell'estate 2008. Conseguentemente sono emersi evidenti tentativi di strumentalizzazione della crisi dei prezzi agricoli, spesso evocata come argomento a favore di tesi diametralmente opposte da parte degli Stati membri e delle associazioni di categoria (De Filippis e Salvatici, 2008). Il compromesso finale relativo all'*Health check* raggiunto il 20 novembre 2008 e successivamente tradotto in modifiche ai regolamenti di base, consisteva in un pacchetto di decisioni riguardanti differenti aspetti: raddoppio del tasso di modulazione obbligatoria, aumento progressivo delle quote latte, in vista della loro definitiva abolizione il 31 marzo 2015, nuove misure di mercato (es. abolizione set aside), disaccoppiamento dei regimi di sostegno e loro inserimento nel sistema di pagamento unico aziendale (PUA), regionalizzazione attivata dagli Stati membri secondo tre meccanismi, ampliamento del regime di pagamenti speciali dell'art. 69 del precedente "regolamento orizzontale", ora denominato "sostegno specifico", ulteriori misure accessorie (De Filippis, 2009).

L'*Health check* ha perciò rappresentato un punto di passaggio della PAC in vista di più ampi ed incisivi cambiamenti nel progetto di riforma della PAC a partire dal 2014. Infatti, già nel marzo 2010, la Commissione Europea presentava il documento "Europa 2020: una strategia per la crescita intelligente, sostenibile e inclusiva" (Commissione UE, 2010a) a cui farà seguito, il 18 novembre 2010, una comunicazione della Commissione UE circa i primi orientamenti sul futuro della PAC (Commissione UE, 2010b). Questo documento raccoglieva i risultati di un lungo dibattito sul futuro della PAC, avviato dall'*Health Check* e successivamente stimolato dalla stessa Commissione UE sia attraverso una consultazione pubblica,

lanciata nell'aprile 2010, sia con una conferenza, a luglio dello stesso anno, per raccogliere idee e conoscere le aspettative di *stakeholders*, cittadini e studiosi su obiettivi e strumenti della futura PAC (Pupo d'Andrea e De Filippis, 2014). Si evidenzia inoltre che il percorso della PAC post 2013 è avanzato in parallelo al dibattito sul futuro bilancio pluriennale dell'Ue, innescato dalle proposte sul Quadro finanziario 2014-2020, presentate dalla Commissione il 29 giugno 2011. Delle cinque rubriche in cui si suddivide il bilancio europeo il maggior taglio di spesa ha interessato proprio la rubrica "Crescita sostenibile - risorse naturali", dedicata quasi del tutto alla PAC, la quale è passata dal 42% al 39% del totale delle risorse, calcolato a prezzi 2011. Entrambe le parti della politica agricola hanno perciò subito una riduzione: il peso relativo del I pilastro (FEAGA) è passato dal 32% al 29%, in termini reali, mentre le politiche di sviluppo rurale (FEASR) sono diminuite dal 9,6% al 8,8% delle risorse (De Filippis, Henke e Pierangeli, 2014). Nel complesso, stando in linea con le disposizioni della riforma 2003 e dell'*Health check*, la PAC ha perso decisamente la sua centralità nell'ambito delle politiche comunitarie, dato che nell'arco di trenta anni la spesa in suo favore è passata dal 70% del 1984 al 38% nel Quadro finanziario pluriennale 2014-2020.

Nel documento d'indirizzo della Commissione (COM (2010) 672) sono state delineate tre sfide da affrontare (sicurezza dell'approvvigionamento alimentare, ambiente e cambiamento climatico, equilibrio territoriale), caratterizzate da altrettanti obiettivi. Infatti, la PAC deve soprattutto innovarsi attraverso ulteriori e necessari cambiamenti, in considerazione di una "crescente globalizzazione" e di una "sempre maggiore volatilità dei prezzi", "mantenendo nel contempo la produzione agricola in tutta l'Unione europea" (COM (2010) 672). Il primo obiettivo concerne "una produzione alimentare efficiente", attraverso interventi volti a contribuire al reddito agricolo e limitarne le fluttuazioni, a migliorare la competitività del settore agricolo e aumentare la percentuale di valore che esso rappresenta nella filiera alimentare, a compensare le difficoltà di produzione delle regioni che presentano specifici vincoli naturali. Secondo obiettivo è "una gestione sostenibile delle risorse naturali e un'azione per il clima" attraverso l'applicazione di pratiche di produzione sostenibili e una maggiore offerta di beni pubblici ambientali, l'adozione di innovazioni per una "crescita verde", la prosecuzione di interventi di mitigazione e di

adattamento al cambiamento climatico. Terzo obiettivo è "uno sviluppo territoriale equilibrato", ovvero sostenere l'occupazione rurale e preservare il tessuto sociale delle zone rurali, promuovere la diversificazione, favorire la diversità strutturale dei sistemi agricoli. In sintesi, la PAC post 2014 ha tentato fin da principio di coniugare due macro-obiettivi, apparentemente contraddittori: la competitività delle imprese agricole, tramite l'orientamento al mercato e il sostegno al reddito, e la remunerazione dei beni pubblici, tramite il rafforzamento della condizionalità del 1° pilastro, cui si aggiunge il *greening*, e della componente ambientale nella politica di sviluppo rurale (De Filippis e Frascarelli, 2012). Per rispondere a queste sfide, la Commissione aveva individuato tre opzioni politiche generali, che rispecchiano i principali orientamenti emersi dal dibattito: una prevede "ulteriori cambiamenti graduali nel quadro politico attuale", con adeguamenti nella ripartizione dei pagamenti diretti tra gli Stati membri; una seconda alternativa consiste nel "modificare sostanzialmente alcuni aspetti della politica in modo da rafforzarne la sostenibilità e instaurare un migliore equilibrio tra i vari obiettivi strategici, gli agricoltori e gli Stati membri". La terza alternativa porta invece a una riforma molto più ampia, che si svincoli gradualmente dalle misure di sostegno al reddito e dalla maggior parte delle misure di mercato, per finanziare misure connesse all'ambiente e al cambiamento climatico nell'ambito della politica di sviluppo rurale (COM (2010) 672). Una volta approvata la relazione sulla PAC da parte del Consiglio e del Parlamento europeo, la Commissione ha provveduto a tradurre gli orientamenti iniziali in un pacchetto di proposte di regolamento, pubblicato il 12 ottobre 2011 e accompagnato da una valutazione sui possibili scenari di riforma rispetto agli obiettivi prefissati. Le suddette proposte di regolamento riguardavano (De Filippis e Frascarelli, 2012):

a) il sistema pagamenti diretti per il periodo 2014-2020;
b) le modifiche da apportare al sistema dei pagamenti diretti per il 2013;
c) l'OCM unica;
d) l'inclusione del sostegno ai viticoltori nel regime di pagamento unico;
e) il sostegno allo sviluppo rurale;
f) il "regolamento orizzontale" (finanziamento, gestione e monitoraggio della PAC);

g) la fissazione di aiuti e restrizioni connessi ai mercati.

Sulla base dei risultati delle valutazioni, le proposte legislative appoggiavano decisamente l'opzione intermedia di cosiddetta "integrazione", che proponeva una ridistribuzione graduale e parziale dei pagamenti diretti tra Stati membri e la piena convergenza degli stessi (livellamento) tra aziende all'interno di ciascun Paese, entro il 2019. Inoltre, le proposte avanzavano l'idea di scomporre il pagamento unico aziendale in più componenti, ognuna delle quali preposta al raggiungimento di uno specifico obiettivo o alla remunerazione di un particolare status o comportamento (Pupo d'Andrea e De Filippis, 2014). L'accordo sull'impianto della riforma PAC 2014-2020 è stato raggiunto soltanto nel giugno 2013, dopo svariati passaggi e rettifiche, ed è stato seguito, a settembre 2013, dall'approvazione dei relativi aspetti finanziari inclusi nel Qfp 2014-2020. La causa principale di un tale prolungamento del dibattito è da ricercarsi in particolare a livello istituzionale: per la prima volta la riforma della PAC è stata approvata con la procedura di co-decisone. Infatti, dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, anche le decisioni riguardanti il settore agricolo erano assoggettate alla procedura legislativa ordinaria, coinvolgendo perciò anche il Parlamento europeo nel percorso della PAC. Il 17 dicembre 2013 sono stati finalmente pubblicati i sei regolamenti applicativi della nuova PAC, che, a causa del protrarsi dei negoziati, entrerà di fatto a pieno regime dal 1° gennaio 2015, mentre per il 2014 è stato approvato un regime transitorio (vedi Reg.(UE) n.1310/2013). Nonostante le numerose modifiche apportate, l'impianto della PAC "Europa 2020" rispecchia in larga parte la proposta legislativa originaria della Commissione del 2011. Permane la separazione tra 1° pilastro, incentrato su pagamenti diretti e misure di mercato, e 2° pilastro, dedicato allo sviluppo rurale, ma intervengono numerose possibilità di trasferire risorse in entrambi i sensi. Tuttavia, sul fronte degli ambiti di pertinenza sussiste anche il rischio di sovrapposizione tra alcune misure contenute nel 1° pilastro (*greening*, aree svantaggiate, giovani agricoltori, etc.) con materie specifiche del 2° (vedi misure agro-ambientali). Inoltre, una classica misura di stabilizzazione dei mercati, quale la gestione del rischio, è stata spostata nel 2° pilastro (Pupo D'Andrea e De Filippis, 2014). Dal punto di vista finanziario, la riforma costituisce un punto di rottura con l'impostazione passata, in quanto non solo impone una ridistribuzione delle risorse del 1° pilastro tra gli Stati membri, ma

soprattutto introduce il principio della flessibilità tra pilastri, in base al quale ciascuno Stato membro può decidere di spostare stabilmente risorse finanziarie dai pagamenti diretti allo sviluppo rurale o viceversa (Pupo D'Andrea e De Filippis, 2014). La riforma della PAC post 2014 è costituita dai sei regolamenti, ciascuno con un preciso ambito d'azione, che sono qui elencati (i primi quattro riguardano il vero e proprio impianto della PAC):

- Regolamento (UE) n.1305/2013 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (Feasr);
- Regolamento (UE) n.1306/2013 sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della PAC ("regolamento orizzontale");
- Regolamento (UE) n.1307/2013 recante norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla PAC;
- Regolamento (UE) n.1308/2013 recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli;
- Regolamento (UE) n.1309/2013 sul Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione (2014-2020);
- Regolamento (UE) n.1310/2013 che stabilisce alcune disposizioni transitorie per il 2014.

L'aspetto più rilevante della riforma post 2014 è stata una netta propensione verso la componente ambientale della PAC, che ha incontrato non poche perplessità e critiche da parte del settore agricolo, pur essendosi rivelato argomento strategico per mantenere una dotazione finanziaria adeguata all'interno del bilancio comunitario.

La condizionalità, che è confluita nel Reg. (UE) n. 1306/2013, anche in funzione dell'introduzione del *greening*, è stata emendata da alcuni obblighi non pertinenti all'azienda, prevedendo un unico elenco di specifici requisiti riportati nell'allegato II del regolamento (vedi appendice 2) e raggruppati secondo i seguenti settori:

a) ambiente, cambiamento climatico e buone condizioni agronomiche del terreno;
b) sanità pubblica, salute delle piante e degli animali.
c) benessere degli animali.

Infatti, la più discussa novità della riforma è costituita dalle prescrizioni sul "pagamento per le pratiche agricole benefiche per il clima e l'ambiente" (*greening*),

inserite all'interno del Regolamento UE n. 1307/2013 (Capo 3, art. 43-46; vedi appendice 3), inerente le norme sui pagamenti diretti (1° pilastro). Il pagamento viene erogato per ettaro di superficie ammissibile a fronte del rispetto di determinate pratiche agricole, che sono suddivise secondo le seguenti tre tipologie: diversificazione delle colture, mantenimento del prato permanente esistente e realizzazione di un'area di interesse ecologico (Ecological Focus Area = EFA) all'interno della superficie agricola di ogni singola azienda sotto obbligo della condizionalità. Inoltre, questi obblighi possono essere sostituiti in contesti specifici da pratiche agricole "equivalenti", che possono essere comprese tra quelle previste dalle misure agro-ambientali (2° pilastro) o riferirsi a uno dei sistemi di certificazione ambientale (nazionale o regionale). A questo proposito, nel Regolamento 1307/2013 è stata inserita una lista di misure (vedi appendice 4) che consentono agli agricoltori di godere automaticamente del pagamento di *greening*, in quanto i benefici ambientali attesi dal porre in atto queste pratiche equivalenti sono da valutarsi pari o superiori a quelli delle disposizioni del *greening* (Henke e Vanni, 2014).

Infine, il sostegno allo sviluppo rurale nell'ambito della riforma della PAC post 2014 dovrà contribuire al raggiungimento dei seguenti obiettivi:

a) stimolare la competitività del settore agricolo;
b) garantire la gestione sostenibile delle risorse naturali e l'azione per il clima;
c) realizzare uno sviluppo territoriale equilibrato delle economie e comunità rurali, compresi la creazione e il mantenimento di posti di lavoro.

Questi obiettivi, pur essendo alquanto concisi, non si discostano molto da quelli dei primi tre "Assi" della precedente programmazione di sviluppo rurale. Infatti, le innovazioni apportate dal nuovo Regolamento n. 1305/2013 non hanno riguardato tanto i contenuti (solo parzialmente rivisitati), quanto piuttosto la modalità stessa della programmazione. Per quanto riguarda la struttura, è stata superata la precedente suddivisione ed è stata impostata una strategia d'intervento a medio/lungo termine, che si fonda su 6 priorità e 18 obiettivi tematici (*focus area*) (Tarangioli, 2014). Le priorità si sostituiscono di fatto agli "Assi" della programmazione 2007-2013, provvedendo a una generale riorganizzazione delle misure dello sviluppo rurale, la maggior parte delle quali presentate sotto una nuova forma, mentre solo alcune sono

di nuova introduzione o sono state eliminate. Le priorità ricoprono ambiti strategici di tipo economico, sociale, di sostenibilità delle produzioni, ma soprattutto di carattere ecologico e ambientale (vedi priorità 4 e 5), in continuità con la vocazione del vecchio "Asse 2". Le priorità definite dall'art.5 sono le seguenti:

1) trasferimento di conoscenze e innovazione (priorità "orizzontale"),
2) redditività delle aziende agricole e la competitività dell'agricoltura,
3) organizzazione della filiera alimentare,
4) ecosistemi connessi all'agricoltura e alla silvicoltura,
5) uso efficiente delle risorse,
6) inclusione sociale e sviluppo nelle zone rurali.

Le priorità devono poi essere recepite da ogni Stato membro in un apposito documento, l'Accordo di Partenariato (AP), che serve a stabilire la modalità degli interventi sul raggiungimento degli Obiettivi Tematici e la ripartizione del sostegno finanziario per i singoli obiettivi (De Franco, 2014). Le *focus area* (vedi appendice 6) di ciascuna priorità si riferiscono ad azioni chiave già previste nel Quadro di Sostegno Comunitario, ovvero quel documento strategico che assicura la concentrazione e la coerenza tra i fondi a finalità strutturale (Tarangioli, 2014). Tuttavia, queste *focus area* non si concretizzano in un rigido inquadramento delle misure (vedi vecchi "sottoassi"), ma fungono piuttosto da linee guida per la definizione di singole misure e azioni, garantendo una maggiore flessibilità nella programmazione locale e includendo l'eventuale frazionamento delle misure in differenti priorità. Infatti, il nuovo processo di programmazione prevede un approccio di *governance* multilivello basato sui seguenti principi: integrazione tra politiche, centralità del territorio, coinvolgimento e cooperazione tra livelli istituzionali, integrazione di strumenti finalizzati a obiettivi specifici (Tarangioli, 2014). Anche l'elenco delle misure viene decisamente alleggerito, arrivando a includerne venticinque rispetto alle precedenti quaranta, mentre le definizioni stesse sono diventate più ampie e viene concessa una maggiore libertà di scelta agli Stati membri nell'ambito di ogni singola misura. Inoltre, alcune misure in particolare (organizzazioni dei produttori, gestione del rischio, cooperazione, trasferimento della conoscenza, nuovo Leader (CLLD)) assumono una caratteristica "orizzontale", ovvero promuovono obiettivi trasversali tra 2° e 1°pilsatro.

2. TEORIA DEI BENI PUBBLICI

2.1. CENNI STORICI SULL'ECONOMIA PUBBLICA

Nell'evolversi del pensiero economico moderno, la gran parte degli economisti si è dedicata maggiormente all'analisi della teoria fiscale legata alla tassazione, mentre soltanto pochi autori, quali Wicksell, Lindahl, Musgrave, hanno esaminato la teoria dell'ottima spesa pubblica (Samuelson, 1954). Infatti, solo dopo la pubblicazione degli scritti teorici di Samuelson (1954, 1955) inizia a crescere rapidamente tra gli economisti d'influenza inglese l'interesse per i beni pubblici e per le relazioni che s'instaurano tra questi ed altri beni (Cornes e Sandler, 1996). Ad ogni modo, l'interesse per la tematica dei beni pubblici affonda le sue radici nell'economia classica: alcuni indizi si possono già cogliere nel noto saggio di Adam Smith "La ricchezza delle nazioni" del 1776, dove si gettano le basi della dottrina liberale del laissez-faire. Sebbene nel testo si faccia riferimento a una "mano invisibile", che guiderebbe il sistema economico in assenza di un intervento esterno al mercato, si nota tuttavia che viene riconosciuta anche la necessità dell'intervento dello Stato in certi settori, quali la difesa nazionale o il sistema della giustizia, nonché nella fornitura di altri beni pubblici. (Musgrave, 1987) Smith ha pure riconosciuto che il fallimento di mercato si manifesta nella fornitura di certi beni, i quali non ripagano il soggetto che li fornisce. In realtà a Smith si possono attribuire molteplici aspetti inerenti la moderna visione dei beni collettivi, come i beni congiunti e le esternalità, ma nessun concetto è stato da lui illustrato esplicitamente. Si può tuttavia affermare che la sua dottrina lascia intravedere questi sviluppi futuri, poiché essa presuppone l'esistenza di certe funzioni, le quali, per ragioni oggettive (non ideologiche), necessitano di essere fornite dal settore pubblico (Musgrave, 1987). Altro esempio storico, ancora più eclatante, di una certa sensibilità sulle problematiche generate dall'uso di certi tipi di beni, risale addirittura al 1739, ben trenta anni prima di Smith, quando, nel "Trattato sulla natura umana", il filosofo David Hume così descriveva quello che oggi si considera il problema dei beni pubblici: "*Two neighbours may agree to drain a meadow, which they possess in common; because 'tis easy for them to know each other's mind; and each must perceive, that the immediate consequence of this failing in his part, is, the abandoning of the whole project. But 'tis very*

difficult, and indeed impossible, that a thousand persons shou'd agree in any such action; it being difficult for them to concert so complicated a design, and still more difficult for them to execute it; while each seeks a pretext to free himself of the trouble and expence, and wou'd lay the whole burden on others. Political society easily remedies both these inconveniences." (tratto da Cornes e Sandler, 1996).

Come accennato, per avere un abbozzo concettuale focalizzato specificamente sui beni pubblici si deve però arrivare al periodo tra fine 1800 e primi anni del 1900. In realtà, in questa fase iniziale della teoria gli economisti si concentravano soltanto sui due tipologie contrapposte di beni: quelli privati, perfettamente divisibili tra gli individui ed efficientemente allocati dal mercato, e quelli pubblici puri, indivisibili tra gli individui, in quanto causa di problemi di non rivalità e non escludibilità (vedi in seguito). Nel 1896 l'economista svedese, Johan Gustaf Knut Wicksell, teorizzava chiaramente quello che sarebbe stato noto come "problema del *free-riding*": distaccandosi dal presupposto di un comportamento altruistico, si concentrò sul reale problema di definire un processo che approssimasse il risultato ottimale. Molto più considerevole fu il passo compiuto da un altro economista svedese, Erik Lindahl, che nel 1919 propose una soluzione al problema di determinare contemporaneamente l'entità della spesa atta a soddisfare i bisogni pubblici e la distribuzione del relativo carico fiscale (Johansen L., 1963). Lindahl impostò l'esempio di due individui che devono sostenere il costo di un bene pubblico: tanto più A paga, quanto meno B deve pagare. Dato il costo unitario per il prodotto, la curva di offerta di A si traduce in una curva di domanda dal punto di vista di B e vice versa. Vengono perciò tracciate queste due curve, la cui intersezione determina la quantità da offrire. A questo punto ognuno paga un prezzo fiscale (prezzo di Lindahl) pari al valore dell'utilità marginale che ognuno ottiene sommando i due prezzi fiscali al costo del prodotto (Musgrave, 1987). Sempre verso la fine del '800 e nella prima metà del '900 si delineò anche una nuova scuola di pensiero economico, conosciuta come dottrina marginalista o neoclassica, in netta contrapposizione con la scuola precedente, e nella quale si annoverano in particolare Carl Menger, Léon Walras e Alfred Marshall. In questa nuova ottica fu l'economista italiano Vilfredo Pareto a delineare nel 1896 il concetto di efficienza, che si rivelerà fondamentale per tutta la teoria economica del '900. L'efficienza allocativa, nota appunto come efficienza di Pareto, presuppone una

situazione di equilibrio, per cui il cambiamento nell'utilità di un singolo individuo non può prescindere dal modificare il livello di soddisfacimento altrui. Pareto non si occupò di problemi generati dalla allocazione dei beni pubblici, ma il suo contributo diverrà fondamentale per criticare almeno in parte l'impianto della la dottrina classica e marginalista applicata ai beni pubblici.

Nell'ambito della teoria neoclassica si espresse anche Arthur C. Pigou (1920, IV ed. 1946), che introdusse un altro principio logico nell'ambito dell'intervento statale nel mercato, perfezionando il concetto di esternalità, secondo cui l'azione di un soggetto economico influisce sulla funzione di utilità o di produzione di un altro soggetto, in mancanza di adeguati meccanismi di compensazione (Cornes, Sandler, 1996). In questo contesto i beni pubblici sono beni per se, mentre le esternalità sono considerate piuttosto come sotto-prodotti non voluti della produzione di beni privati e rientrano solamente nel computo dei costi e benefici della funzione di produzione, tralasciando il fatto che possano interessare costi e benefici di altri soggetti economici. Secondo Pigou, lo Stato deve porsi come soggetto esterno che può regolare quelle attività che generano esternalità, imponendo una tassa nel caso di produzione di esternalità negative o un sussidio per quelle positive, in modo tale da poter raggiungere condizioni di efficienza paretiana, distorcendo le scelte individuali. Successivamente, il concetto di esternalità viene gradualmente applicato a una sempre maggiore varietà di situazioni economiche, fino ad essere accostato al fallimento di mercato (Bator, 1958). Cornes e Sandler (1996) ritengono perciò che esternalità e beni pubblici vadano interpretati come strumenti d'incentivazione (*incentive structures*), piuttosto che semplicemente associati a certe tipologie di attività (difesa nazionale, istruzione, trasmissioni radio, etc.) e che i beni pubblici stessi possano essere considerati quale caso limite di esternalità. In quest'ottica le esternalità non rappresentano solamente una causa di fallimento del mercato, ma una più vasta gamma di possibili fallimenti di mercato, di cui fanno parte i beni pubblici (Cornes, Sandler 1996).

Con la pubblicazione del saggio dell'economista inglese Ronald Harry Coase, "*The problem of social cost*" (1960), si cominciò a considerare che la sola esistenza di una esternalità non è una ragione sufficiente per motivare l'intervento pubblico. Infatti, nel caso in cui siano coinvolte poche persone, c'è la possibilità di istaurare un

negoziato tra le parti, eliminando così la potenziale inefficienza collegata all'esternalità. Anche una qualsiasi "cessione di responsabilità" (*liability assignment*) per i costi non compensati, imposta su chi genera l'esternalità o su chi la subisce, può raggiungere l'efficienza (Cornes e Sandler, 1996). In seguito si aprì una notevole diatriba circa l'importanza dei cosiddetti costi di transazione nel determinare se l'esito della contrattazione potesse essere efficiente. La gran parte di questa discussione però è stata ostacolata dalla genericità della nozione di costi di transazione, fino ad anni recenti. Il periodo storico della seconda metà del '900 segna una decisa svolta e un interesse rinnovato per la tematica dei beni pubblici e delle relazioni che vi intercorrono con altre tipologie di beni. Oltre alla citata diatriba sul concetto di esternalità, si aggiunse il determinante contributo offerto dalla pubblicazione di due brevi scritti di Paul A. Samuelson (1954, 1955). Samuelson presuppone due categorie di beni: beni a consumo privato (*private consumption goods*) (X_1, …, X_n), che si possono separare tra diversi soggetti, e beni a consumo collettivo (*collective consumption goods*) (X_{n+1}, …, X_{n+m}), che sono fruibili da tutti in ugual modo, in quanto il consumo di un tale bene da parte di ogni individuo non comporta una perdita quantitativa per il consumo da parte di un altro individuo dello stesso bene, così che si ottiene contemporaneamente $X_{n+i} = X^i_{n+j}$ per ogni individuo i-esimo e per ciascun bene pubblico. Inoltre, ogni individuo ha un ampio paniere di preferenze individuali per quanto riguarda il suo consumo di tutti i beni (collettivi e privati), che può essere sintetizzato da un indice di utilità $u^i = u^i (X^i_l, \ldots, X^i_{n+M})$ (Samuelson, 1954). Esiste poi una "frontiera delle utilità ordinali", che rappresenta l'insieme dei punti di ottimo paretiano, con la proprietà che per un singolo punto di frontiera si può migliorare la condizione di un soggetto solo a patto di peggiorare la condizione altrui.

In seguito sono state le pubblicazioni di James M. Buchanan (1965) e Mancur Olson (1965) ad avviare un filone di ricerca più approfondito sull'intera gamma dei beni e in particolare sui cosiddetti beni pubblici impuri, ad identificare tutti quei beni che non sono pubblici puri né privati. Secondo Buchanan non è stata ancora sviluppata una teoria che copra l'intero spettro delle combinazioni proprietà-consumo, che vanno dall'attività puramente privata fino all'attività puramente pubblico o collettivizzata (Buchanan, 1965). All'interno di questa categoria intermedia,

Buchanan propone una teoria sui cosiddetti "beni club": una particolare categoria di beni pubblici impuri, che si caratterizzano per la possibilità di congestione e per l'escludibilità dei benefici. Per Buchanan infatti esistono alcuni beni, i cui benefici sono godibili da più individui contemporaneamente, ma che possono essere ripartiti privatamente all'interno di un "gruppo di condivisione" (*sharing group* = club), a patto che sussistano le condizioni per imporre un meccanismo d'esclusione a costi ragionevoli (ad es. una recinzione, una biglietteria, un servizio di sorveglianza, etc.). Olson invece si dedica a reinterpretare la teoria dei gruppi, analizzando il processo di creazione delle azioni collettive e contestando apertamente l'idea ampiamente accettata e razionale che gli individui agiscano nell'interesse del gruppo stesso quando ne risultano favoriti. Infatti, a meno che non si tratti di un gruppo molto ristretto o che non intervenga un meccanismo di costrizione, gli individui razionali, spinti da un tornaconto personale, non agiranno per raggiungere l'interesse comune, poiché non saranno comunque esclusi dai benefici derivati la produzione del bene collettivo. Sulla questione dei beni collettivi (ad es. *common property* e *open-access resources*), in particolare di quelli ambientali, s'inserisce anche il famoso articolo pubblicato dal biologo Garret Hardin, intitolato "*The Tragedy of the Commons*" (1968). Questa "tragedia dei beni collettivi" era da imputare all'uso indiscriminato delle risorse ambientali (caratterizzate dalla scarsità) da parte degli individui. L'esempio fornito da Hardin è quello di un pascolo aperto, in cui ciascun allevatore è spinto dal suo comportamento razionale a fare pascolare più capi possibili, ma nel contempo subisce i costi derivanti dalla crescente scarsità della risorsa ambientale posta in comune. In conclusione, la "tragedia" è data dall'obiettivo personale perseguito da tutti i singoli individui, in una società che si fonda sul libero accesso alle risorse comuni.

Un approccio decisamente nuovo all'economia pubblica è stato apportato, dalla fine degli anni '80, con le teorie di tipo neo-istituzionale, originatesi dagli insegnamenti di Williamson (Slangen et al, 2002). In particolare, per quanto riguarda lo studio delle risorse collettive, si distingue l'importante contributo offerto dagli studi di Elinor Ostrom. La pubblicazione del saggio "*Governing the Commons*" (1990), che ha costituito la colonna portante della sua teoria, è già diventato un classico nell'economia dei beni collettivi (beni pubblici). Il problema principale affrontato nel

testo riguarda affronta le scelte possibili degli individui nel darsi una struttura organizzativa (istituzione) atta a governare nel tempo le risorse comuni. Questa struttura istituzionale deve essere flessibile e capace di adattarsi alle nuove conoscenze sulle risorse comuni acquisite nel tempo sui comportamenti degli altri utilizzatori e sulle relative conseguenze delle proprie, consentendo l'adattamento graduale delle strategie adottate. Ostrom suggerisce di considerare tali strutture come un processo partecipativo dinamico, attraverso il quale gli individui diventano consci dell'interesse comune, capaci di agire tradurre i propri interessi in modo cooperativo e di partecipare a un sistema allocativo equo (Ristuccia C. A. in Ostrom, 2006).
In tempi ancora più recenti, alcuni autori (Kaul e Mendoza, 2003; Hagedorn, 2008), collocandosi sempre nell'ottica di un approccio istituzionale, hanno ravvisato dei limiti concettuali e operativi nell'impostazione "convenzionale" dei beni pubblici, messa in piedi da Samuelson e fortemente invalsa nell'uso comune. Secondo questi autori il vincolo principale della teoria convenzionale è costituito dalla definizione di bene pubblico secondo i criteri di rivalità ed escludibilità, che si basano su regole di mercato. Per Kaul e Mendoza si deve valutare un bene anche nel suo *social construct* e come il risultato di un processo decisionale politico, dove il bene pubblico assume tale forma anche in funzione delle scelte politiche fatte a suo riguardo. In questo modo, gli autori modellano un nuovo quadro concettuale per la valutazione del grado di "efficacia pubblica" (*publicness*) dei singoli beni, attraverso la definizione di tre grandezze, atte a formare un ideale triangolo di *publicness* (vedi Kaul e Mendoza, 2003). Infine, anche secondo Hagedorn (2008), i criteri sopraccitati (rivalità ed escludibilità) non identificano le proprietà stesse dei beni, ma si riferiscono piuttosto al contesto istituzionale e organizzativo proprio di una struttura sociale (*social construction*), ovvero danno un'indicazione generica sui beni che devono essere trattati preferibilmente dalle strutture di *governance*.

2.2. TEORIA DELLE ESTERNALITÁ: I BENI PUBBLICI

Punto di partenza per l'analisi dei beni pubblici è la concettualizzazione delle esternalità in senso ampio, di cui fanno parte gli stessi beni pubblici nelle loro varie

sfumature intermedie. Il concetto di esternalità non è univoco ed esplicitamente riconosciuto, in quanto su di esso si incentrano numerose discussioni. Nella interessante spiegazione fornita da James Edward Meade (1973) si sostiene che un'economia (diseconomia) esterna costituisce un evento che o conferisce un rilevante beneficio o infligge un rilevante danno a una o più persone, che non sono del tutto consapevolmente partecipi del processo decisionale che comporta, direttamente o indirettamente, l'evento in questione. Si può evidenziare che questa definizione è di per se molto generica e non considera il contesto istituzionale, nel quale maturano le decisioni; anzi lascia intendere che sussistono dei vincoli alla capacità degli individui di adottare misure volte a favorire l'azione di altri a loro vantaggio (Cornes e Sandler, 1996). Di contro, l'interpretazione delle esternalità offerta da Kennet Arrow (1970) si pone in un contesto ben preciso, ovvero quello del mercato concorrenziale, secondo uno schema analitico, che mostra la possibilità per i beneficiari delle esternalità di non partecipare pienamente alle azioni che li riguardano. Perciò, le esternalità sono riconducibili alla presenza di forme di mercato non perfettamente concorrenziali, all'interno delle quali, secondo i presupposti di base dell'economia del benessere, non è possibile realizzare un'allocazione ottima delle risorse di tipo paretiano (Treccani). In generale, se si considerano due individui (A e B), che sono dotati di una certa quantità di due beni e che sono consci delle preferenze proprie e dell'altro soggetto, la funzione di utilità può essere scritta come:

$$U^i = U^i\,(y_{i1}, y_{i2}, y_{j1}, y_{j2}) \quad i, j = A, B;\ i \neq j$$

dove y_{ik} corrisponde al consumo individuale di i del bene k. Secondo Arrow, la quantità di un certo bene consumato da un certo individuo può essere ulteriormente distinta. Perciò, la funzione d'utilità di i può essere riscritta come:

$$U^i = U^i\,(y^i_{i1}, y^i_{i2}, y^i_{j1}, y^i_{j2}) \quad i, j = A, B;\ i \neq j$$

In tal senso, l'individuo A potrebbe intervenire in due processi di produzione: usando il bene 1 come input e producendo y^A_{A1} e y^B_{A1}; oppure trasformando il bene 2 in y^A_{A2} e y^B_{A2}. Lo stesso discorso vale anche per l'individuo B. Quindi l'esternalità può essere vista come un bene supplementare, inquadrando il modello in un contesto di equilibrio competitivo di mercato, che risponda all'ottimo di Pareto. (Cornes e Sandler, 1996).

I beni pubblici si configurano quale caso limite di esternalità positive, in quanto il costo sostenuto per fornirli a un ulteriore individuo è nullo ed è impossibile impedirne il godimento da parte degli altri utenti (Samuelson e Nordhaus, 2001). Come riportato da Cornes e Sandler (1996), i beni pubblici godono di due proprietà fondamentali: non rivalità nel consumo (indivisibilità dei benefici) e non escludibilità dei benefici. Un bene si definisce non rivale quando una unità dello stesso bene può venire consumata da un individuo, senza che si riduca, in breve termine, il quantitativo disponibile per gli altri. Ad esempio, i più comuni beni di consumo (cibo, vestiti, carburante,...) manifestano rivalità, in quanto non rimangono ulteriori benefici, se vi è stato completo consumo di uno specifico bene da parte del singolo individuo. La proprietà di non escludibilità si verifica quando i benefici derivanti dal consumo di un determinato bene da parte di un individuo possono essere goduti in ugual misura dagli altri individui. Ovvero, sono escludibili quei benefici che possono essere trattenuti a costo zero dal fornitore di un bene, mentre se i benefici restano a disposizione di tutti, una volta che il bene è fornito, risultano non escludibili (Cornes e Sandler, 1996). I benefici derivanti dai beni privati sono perciò completamente rivali ed escludibili, mentre quelli dei beni pubblici puri sono del tutto non rivali e non escludibili. Ad esempio, un immobile o un'automobile comportano diritti di proprietà, che sono tutelati dalle autorità preposte o da azioni private, mentre la difesa nazionale è goduta da tutti in egual misura. Infatti, la non escludibilità si prefigura quale criterio preponderante per determinare quali beni richiedono l'intervento del settore pubblico; di contro, maggiore è la presenza di meccanismi di esclusione, maggiore sarà la possibilità di operare secondo il mercato. Le due succitate proprietà possono variare secondo differenti sfumature, generando un'ampia gamma di beni intermedi, solitamente riconosciuti come "beni pubblici impuri", i cui benefici sono parzialmente rivali e/o nel contempo parzialmente escludibili (vedi figura 1).

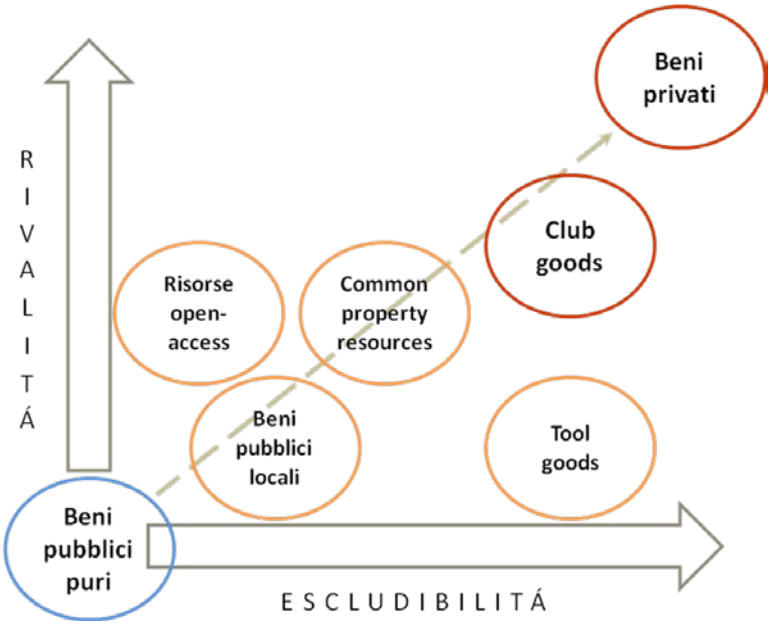

Figura 1. **Classificazione dei beni sulla base delle proprietà di rivalità ed escludibilità. La linea tratteggiata indica il livello di utilità decrescente (Fracasso e Rosa, 2014).**

Un importante sottogruppo di questi beni è costituito dai cosiddetti "beni club", studiati in dettaglio da Buchanan, che mostrano una parziale rivalità congiuntamente alla escludibilità dei benefici. La differenza sostanziale tra beni club e beni pubblici è quindi insita nel meccanismo di esclusione dei benefici. Un club è un'associazione volontaria di individui, che ottengono vantaggi reciproci dal condividere una o più delle seguenti misure: costi di produzione, caratteristiche dei membri, uso di un bene caratterizzato dalla escludibilità dei benefici (Cornes e Sandler, 1996). Si aggiunga inoltre che in certi casi un'attività economica può dare luogo contemporaneamente a molteplici beni, alcuni dei quali sono privati, mentre altri sono pubblici puri e altri ancora pubblici impuri. Per questa tipologia di attività si parla di produzioni congiunte o di beni a produzione congiunta, che possono incorrere nei costi di congestione. I beni così individuati possono essere collocati secondo una scala di utilità pubblica, come si evince dalla tabella 1: da un lato i beni pubblici puri e all'estremo opposto i beni privati di consumo, mentre nel mezzo si riscontrano una gamma di beni con caratteristiche intermedie, quali, ad esempio, i beni pubblici impuri e i beni di club. Tra i beni pubblici impuri si possono inoltre distinguere ulteriori categorie di beni, abbastanza consolidate in letteratura, che si caratterizzano per gradi intermedi di rivalità ed escludibilità: beni pubblici locali, risorse *open*

access, *common property*, *tool goods*. Si noti comunque che la classificazione che deriva dalle possibili combinazioni delle due proprietà è piuttosto articolata e spesso poco funzionale nell'individuazione di meccanismi ottimali, atti a supportare la produzione dei suddetti beni pubblici (Fracasso e Rosa, 2014).

Utilità pubblica	**Elevata**	**Alta**	**Alta**	**Media**	**Media**	**Bassa**	**Nulla**
Tipo di beni	Beni pubblici puri	Risorse open access	Beni pubblici locali	Common property resources	Toll goods	Beni club	Beni privati
Rivalità	No	Sì, in parte	No	Sì, in parte	No	Sì, in parte	Sì
Escludibilità	No	Quasi nulla	Sì, in parte	Sì, in parte	Sì	Sì	Sì

Tabella 1. **Classificazione dei beni in base al criterio di utilità pubblica (nostra elaborazione da Cooper, Hart e Baldock (2009); OECD (2001))**

Il concetto di utilità, cui si è accennato, si riferisce alla misura in cui certi beni o servizi vengono preferiti dai consumatori. L'utilità pubblica è perciò un valore astratto e non misurabile, proprio dei beni (prodotti, sevizi o esternalità) in grado di soddisfare i bisogni della collettività (Carbone, 2012). Si vuole ricordare che la nozione di utilità è stata sviluppata dagli economisti per descrivere le possibili scelte dei consumatori in merito al consumo di beni differenti ed è perciò strettamente connessa con la teoria della domanda e relative concettualizzazioni che ne derivano.
Si evidenzia che, pur essendo chiara la classificazione in sé, è necessario considerare la relazione esistente tra il livello di utilità fornita all'utente finale e il tipo di consumo del singolo bene (Carbone, 2012). In base a questa relazione, essendo considerato uno stesso bene sotto punti di vista diversi, la classificazione verrà adattata di volta in volta. Ad esempio un bene quale il bosco sarà visto come bene privato se in relazione allo sfruttamento per la produzione di legname, mentre sarà letto come bene impuro di tipo club se in relazione alla funzione ricreativa, non da ultimo verrà nominato come bene pubblico puro per le funzioni ambientali (abbattimento dell'anidride carbonica, resilienza all'erosione dei pendii, miglioramento della struttura del suolo, etc.). Da queste considerazioni ci si rende

conto della impossibilità di operare una semplice classificazione statica e univoca, ma piuttosto si necessita di un inquadramento flessibile e dinamico, come si vedrà in seguito.

Per semplicità espositiva, si riporta qui di seguito soltanto il caso "standard" dell'equilibrio paretiano di un bene pubblico puro, che è l'esempio più ricorrente nella letteratura economica e da cui discendono le altre casistiche. Come illustrato da Boadway e Bruce (1989), Samuelson ha dimostrato che l'ottimo di Pareto per un bene pubblico puro deve soddisfare la seguente condizione del primo ordine:

[1] $$\sum_{i=1}^{n} MRS_{xy}^{i} = MRT_{xy}$$

dove *n* è il numero degli individui e *z* è il bene pubblico puro. Si ponga perciò un certo numero di individui (*n*), identici in tutto, e sia *x* il consumo pro capite di bene privato e *y* il quantitativo di bene pubblico disponibile. Si supponga anche che il bene privato e quello pubblico siano prodotti a partire da un singolo fattore di produzione (*L*). Si può ora trovare l'ottimo di Pareto massimizzando l'utilità di un singolo individuo [2], soggetta al vincolo di produzione [3]:

[2] $Max\ U\ (x, y)$

[3] $nx = f\ (Lx);\ \ y = f\ (Ly)$

Con le dovute trasformazioni si ottiene [4]:

[4] $$n\frac{u_y}{u_x} = \frac{f_L}{g_L}$$

dove la parte sinistra equivale al saggio marginale di sostituzione (MRS) tra bene pubblico e privato e la parte destra equivale al saggio marginale di trasformazione (MRT). Se gli individui non sono identici non avranno lo stesso MRS e perciò si avrà la condizione di primo ordine vista sopra [1]. Questa condizione deriva dalla massimizzazione dell'utilità di ciascun individuo, stante costanti l'utilità degli altri, la funzione di trasformazione e il vincolo di produzione-distribuzione dei beni privati. Per ottenere l'ottimo paretiano i beni pubblici puri devono sempre soddisfare l'efficienza produttiva, pur non godendo di efficienza allocativa, a causa della loro non escludibilità (Cornes e Sandler, 1996).

2.3. IL FALLIMENTO DEL MERCATO

L'ottimo paretiano è un principio normativo tipico dell'economia moderna e prevede che ciascun individuo massimizzi la propria utilità senza intaccare l'utilità residua degli altri individui, una volta fissato il vincolo di bilancio. Esso si esprime al meglio nel contesto dell'economia competitiva di mercato dei beni privati, dove il consumatore massimizza la sua utilità e l'impresa massimizza il proprio profitto. La ragione è da ricercarsi nei teoremi fondamentali dell'economia del benessere, per cui:

1) ogni equilibrio competitivo rispetta l'ottimo di Pareto, quando consumatori e imprese agiscono in modo perfettamente concorrenziale, sono assenti esternalità e beni pubblici, si opera in condizioni di informazione completa;
2) ogni allocazione efficiente può essere raggiunta con un mercato competitivo e adeguati trasferimenti di risorse finanziarie (*lump-sum*) (Petretto, 1987).

Se un modello economico non soddisfa l'ottimo paretiano si usa parlare di "fallimento del mercato", come nel caso di molte economie pubbliche e sociali. Per comprendere il "fallimento del mercato", Cornes e Sandler (1996) pongono come punto fondamentale la definizione di equilibrio di Nash. In un equilibrio di Nash ogni individuo sceglie il proprio livello di allocazione dei beni pubblici e privati, soggetto al vincolo di bilancio, mentre mantiene l'altrui contributo al bene pubblico a un dato livello ottimale. Ovvero, ogni individuo sceglie un livello ottimale, stando al vincolo che la scelta della controparte sia a un livello ottimale. Per i beni pubblici l'equilibrio di Nash normalmente non coincide con l'ottimo paretiano, poiché nessun individuo agisce nel bene dell'altro, perciò ognuno tenta di guadagnare a spese dell'altro, come nel gioco denominato "dilemma del prigioniero". In altri termini, un equilibrio di Nash si basa sul comportamento che massimizza solo il proprio interesse, mantenendo costante la quota corrispondente al miglior contributo pubblico dell'altro soggetto.

Nel caso dei beni pubblici puri il criterio di Pareto, che richiede l'uguaglianza tra ∑MRS e MRT, può non essere soddisfatto nel caso in cui i singoli individui tendano a massimizzare la propria utilità. La proprietà di non escludibilità del bene pubblico

puro induce infatti a sotto contribuire alla fornitura, nella speranza che si possa comunque contare sul contributo altrui. Gli individui infatti non vengono incentivati ad includere le utilità marginali degli altri nel processo di decisione del proprio contributo di beni pubblici. Si genera perciò il comportamento noto come *free-riding*[2] (Cornes e Sandler, 1996). In realtà il termine *free-riding*, pur essendo molto diffuso nella letteratura economica, può essere inteso in maniera differente: esso si riferisce alla sub-ottimalità della fornitura di bene pubblico da parte dell'individuo, nel caso di equilibrio di Nash; oppure riguarda l'avversione da parte degli individui a rivelare le proprie preferenze. Anche Boadway e Bruce (1989) sottolineano che, quando l'esclusione è impossibile, insorgono il problema del *free-riding* e l'associato "dilemma del prigioniero", portando i partecipanti al mercato ad avviare azioni sulla base del proprio interesse personale, che non è l'ottimo paretiano. Infatti, nel caso in cui il beneficio sociale marginale, per dedicare un'ulteriore quantità delle risorse a una particolare attività, differisce dal costo sociale marginale si giunge al fallimento del mercato. I meccanismi del mercato infatti non funzionano non solo nel caso già citato dei beni pubblici puri, che manifestano un livello di utilità pubblica elevato, ma anche per alcuni beni pubblici impuri, sebbene in proporzione al livello di utilità pubblica che detengono. Il mercato infatti non può funzionare come meccanismo di allocazione tra offerenti e consumatori, qualora il bene non si possa escludere dal consumo e non goda di un incentivo al pagamento (Cooper, Hart e Baldock, 2009). Vi è dunque la necessità di ricorrere a meccanismi non ordinari ed alternativi rispetto al mercato: ad esempio per beni pubblici puri (stabilità del clima, qualità dell'aria, etc.) si deve ricorrere a meccanismi di azione sociale, dei quali un punto chiave consiste nel strutturare collettivamente la domanda (Cooper, Hart e Baldock, 2009). Dato l'alto numero di individui interessati al consumo di tali beni, insorge quindi un problema di coordinamento, che può essere assolto attraverso un processo decisionale politico. L'intervento delle istituzioni dello Stato possono perciò fissare alcuni meccanismi amministrativi e comprendere anche strumenti di monitoraggio e valutazione delle procedure, al fine di garantire il rispetto degli impegni presi dai

2 Free-rider: agente economico che attua un comportamento opportunistico finalizzato a fruire pienamente di un bene (o servizio) prodotto collettivamente, senza contribuire in maniera efficiente alla sua costituzione (Treccani).

partecipanti in merito alla fornitura di beni pubblici puri e impuri. Inoltre la carenza nella fornitura di beni pubblici, correlata alla scala della domanda pubblica, rafforza il ruolo dell'intervento pubblico, ben oltre la semplice ridistribuzione del reddito e la stesura delle disposizioni normative necessarie per il funzionamento di un'economia di mercato. Infatti, i governi centrali dispongono di mezzi legali per garantire l'esito "positivo" di una azione allocativa, tramite la riscossione di pagamenti non voluti o la limitazione di certe attività. Ciò permette di finanziare la produzione di beni pubblici, che altrimenti i privati non intraprenderebbero a causa del sussistere del *free-riding*, oppure di imporre dei meccanismi correttivi (tasse o sussidi) per indirizzare le azioni allocative dei privati (Boadway e Bruce 1989).

Anche se gli strumenti istituzionali agiscono come sostituti del mercato, ciò non significa che lo Stato agisca nel rispetto dell'efficienza allocativa, in quanto non esiste una correlazione diretta tra domanda e offerta e non sono reperibili tutte le informazioni circa le preferenze, espresse dai singoli individui, e la migliore tecnologia produttiva. Per ovviare parzialmente a questo problema, si possono decentralizzare le decisioni su scala più piccola, in modo da coinvolgere più attivamente gli agenti economici implicati nella fornitura di beni pubblici (Petretto, 1987; Cooper, Hart, Baldock, 2009). Questo comportamento è auspicabile soprattutto quando si vogliono produrre beni pubblici locali, che sono fruibili solo nell'area circoscritta in cui esplicano i loro benefici, affinché l'onere dell'intervento e le spese rimangano a carico dell'amministrazione più vicina agli utenti finali. Vi sono comunque alcuni beni pubblici che vengono prodotti casualmente, senza che sia necessario provvedere un'ulteriore allocazione di risorse e perciò sono spesso svincolati dal sostegno pubblico, vedi anche i prodotti congiunti. Ad esempio in agricoltura, come si illustrerà in seguito, molti beni pubblici sono il risultato di azioni virtuose, ma spesso disinteressate, oppure a proprio vantaggio, da parte degli agricoltori. Tuttavia questi beni incidentali possono richiedere a loro volta l'intervento istituzionale, nel caso in cui un cambio di priorità economiche comprometta in qualche modo la loro conservazione, come nel caso di elementi caratteristici del paesaggio nei sistemi agricoli altamente intensivi (vedi oltre). In conclusione, la possibilità di una esclusione anche parziale è dunque auspicabile per ovviare al problema del *free-riding*, in quanto permette di ricorrere ai strumenti più

familiari all'economia di mercato anche nel caso di fornitura di beni pubblici. Inoltre, come ricordato, in talune circostanze e dove possibile, occorre anche intervenire per via normativa, stabilendo precisi diritti di proprietà e d'uso di taluni beni che, di fatto, sarebbero difficilmente tutelabili in maniera differente, pur mantenendo il loro carattere universale ed essendo considerati comunemente come beni pubblici.

2.4. CRITICITÁ NELL'OFFERTA DEI BENI PUBBLICI

Il problema relativo alle caratteristiche di rivalità ed escludibilità conduce perciò ad una classificazione dei beni basata sul livello di utilità pubblica, strettamente correlata con la teoria del consumatore. Questo criterio non può valere altrettanto quando ci si rapporta all'ambito della offerta di beni, poiché si deve ragionare in termini di funzione di produzione e di efficienza allocativa. Dall'esame della letteratura, si evidenzia anche una scarsa chiarezza circa la separazione degli stessi beni secondo la nozione di offerta pubblica e privata. In questo contesto si potrebbe piuttosto far riferimento alla modalità di finanziamento, ovvero: è offerto pubblicamente ciò che viene sostenuto da risorse prelevate collettivamente; è offerto privatamente ciò che viene garantito da risorse concesse da soggetti privati.

Per comprendere alcune criticità che emergono nell'uso dei soli criteri di rivalità ed escludibilità, si vuole rimandare alla storica diatriba circa la funzione dei fari. Questo caso è stato spesso usato da economisti, quali Mill, Pigou, Samuelson, per spiegare un tipo bene che dovesse essere fornito dallo Stato piuttosto che da imprese private (Coase, 1974). Questi manufatti sono edificati lungo la costa e all'ingresso dei porti per garantire la sicurezza della navigazione, ma gli addetti al mantenimento del servizio del faro non hanno la possibilità di esigere un pagamento, sotto forma di canone. Qualora ciò fosse possibile, tale fatto non comporterebbe per forza una qualche utilità sociale, poiché il costo sostenuto per avvisare una nave in più sarà sempre pari a zero (Samuelson, cit. in Coase, 1974). Nel 1974 intervenne nella discussione Coase, verificando che i fari inglesi erano gestiti privatamente, con licenze acquistate dalla Corona e finanziati da "diritti d'illuminazione", autorizzati

dallo Stato e imposti alle navi in porto. Un tale sistema di finanziamento statale non esclude la partecipazione dei privati nella costruzione e gestione dei fari, ma sembra tuttavia voler impedire il possesso privato dei fari (Coase, 1974). Infatti è necessario distinguere tra possesso di un bene, dovuto a diritti di proprietà riconosciuti dalla legge, e gestione di un bene pubblico da parte di soggetti privati. Un'ulteriore critica a questo approccio economico può muovere dal fatto che, nel caso del faro, gli economisti articolano la loro discussione riferendosi sempre alla offerta di un bene, ovvero il faro, e analizzando se questo bene debba essere fornito/offerto dallo Stato o dai privati. Si opera perciò in ambito di offerta e non di domanda di beni. Secondo le proprietà di cui sopra, dal punto di vista del consumo del bene, si potrà facilmente concludere che il servizio del faro è nell'ambito dei beni pubblici (quasi puri), perché ogni unità aggiuntiva consumata non comporta una perdita di consumo potenziale per gli altri utenti e i benefici sono parimenti disponibili per tutti. Per quanto riguarda la teoria della produzione, ovvero l'offerta, si può tuttavia accertare che nessun agente economico sarà interessato a costruire fari per proprio interesse personale, così come a produrre ogni altro tipo di bene pubblico, nel caso in cui non si possa esigere una qualche forma di pagamento, come già notato da Mill (1965). Se la non escludibilità fosse l'unico principio utile a determinare quali beni vanno forniti dal settore pubblico, il faro, essendo bene pubblico che gode di questa caratteristica, dovrà essere fornito solo dallo Stato, perché un privato non produrrebbe mai il servizio. Esaminando di contro quanto successo negli Stati Uniti d'America non si spiega la ragione per cui, sebbene la fornitura di questo bene fosse stata sancita come compito dello Stato, si è comunque verificata una sotto-fornitura del bene faro per lungo periodo. Pur ammettendo che sia soltanto lo Stato a fornire un bene pubblico, nel caso in cui si imponga un pagamento, automaticamente quest'ultimo fungerebbe anch'esso come un meccanismo di esclusione, rendendo "meno pubblico" quel dato bene. Si vuole perciò evidenziare che, attenendosi rigorosamente alle proprietà fondamentali (rivalità ed escludibilità), anche lo Stato non dovrebbe esigere alcun pagamento, ma ciò farebbe venir meno l'interesse economico nella produzione e nella gestione del bene stesso. Probabilmente una delle cause per cui i beni pubblici risultano sotto-forniti va ricercata piuttosto nella modalità di finanziamento del bene pubblico (Samuelson e Nordhaus 2001). Come detto precedentemente, dato che il

bene pubblico implica il fallimento del mercato bisognerà trovare altri “mercati” alternativi per poter procedere alla sua fornitura. La stessa teoria economica insegna che lì dove si offre un bene/servizio viene altresì richiesto un pagamento per compensare i suoi costi. Infatti, sebbene gli economisti nel motivare la non escludibilità di un bene sostengono che il bene debba essere offerto dallo Stato, altrettanto ammettono che lo Stato possa esigere un pagamento, sotto forma di tassa o canone, per quel bene. Si evidenzia una certa contraddizione in merito all’offerta privata di beni pubblici, poiché non si giustifica il fatto che un privato non possa agire in vece dello Stato esigendo un pagamento altrettanto legittimato, mediante una concessione statale sulla gestione del bene stesso. Anche in questo caso il bene può comunque conservare le sue proprietà “ideali” di bene pubblico, poiché per l’utente finale non c'è alcuna differenza circa il soggetto che produce il bene. Si vuole perciò sottolineare che la proprietà di non escludibilità può comportarsi come un serpente che si morde la coda, in quanto, qualora venga a mancare, preclude l’utilità pubblica di un bene, ma consente di usare strumenti alternativi al mercato; mentre, se si realizza appieno, impedisce qualsiasi pagamento per il bene potenzialmente fornito, a meno che non vi siano interventi normativi atti a fissare i diritti di proprietà. Probabilmente il vero nocciolo della questione risiede nella modalità di pagamento/finanziamento per la produzione del bene pubblico.

La formalizzazione di Samuelson ha dato inizio, negli anni cinquanta ad un diverso tentativo di coniugare efficienza e libertà personali. Nel suo modello di ottima fornitura di beni pubblici, egli pone in evidenza come la ricerca dell'ottimo sia compatibile con una molteplicità di soluzioni, in cui alternative private si affiancano a proposte di intervento pubblico (Cerea, 1991). Dopo Samuelson altri autori si sono dedicati alla ricerca di possibili forme di offerta privata nel campo dei bisogni collettivi, ovvero di condizioni in cui dimensione e caratteristiche degli interventi pubblici sono frutto di meccanismi “di mercato”, perfettamente compatibili con le libertà personali (Oakland, 1987). La letteratura sembra essere giunta alla conclusione secondo cui non esiste una soluzione dicotomica al problema della fornitura di beni pubblici: se le soluzioni volontaristiche sono compatibili con le libertà, ma violano l'efficienza, di contro le soluzioni pubbliche soddisfano i criteri di efficienza, ma finiscono per violare le libertà. La scelta tra pubblico e privato risulta

essere indeterminata: soluzioni pubbliche sub-ottimali dovrebbero essere confrontate con soluzioni private altrettanto sub-ottimali (Cerea, 1991). Il criterio di classificazione più ovvio da seguire dovrebbe basarsi sulla modalità di finanziamento: è offerto pubblicamente ciò che viene sostenuto da risorse prelevate collettivamente, mentre è offerto privatamente ciò che viene garantito da risorse concesse da soggetti privati. Si deve però constatare che non rientrano in questo schema logico le iniziative spontanee di privati, sostenute in tutto o in parte da finanziamenti pubblici (Cerea, 1991). Il metodo più immediato per illustrare le ragioni che rendono possibile un intervento privato, consiste nel riferirsi alle nozioni di non escludibilità e non rivalità, tipiche caratteristiche del bene pubblico. La letteratura tende a sostenere che la carenza simultanea delle due nozioni apre la strada a una possibile produzione privata, con caratteristiche di efficienza. (Cerea, 1991). La possibilità di esclusione può consentire una offerta monopolistica di beni a consumo non rivale, a patto che si imponga al consumatore di rendere note le proprie preferenze. L'esistenza di rivalità è stata studiata in relazione al manifestarsi di fenomeni di congestione: oltre un certo quantitativo di consumo di beni non escludibili, l'utilità ricavata da quote ulteriori del bene tende a diminuire rapidamente. Secondo Cerea la scelta tra pubblico e privato andrebbe affrontata in termini sub-ottimali. Si evidenzia perciò che per i beni pubblici impuri, che ricadono nella fascia intermedia di utilità pubblica e che costituiscono la maggior parte delle casistiche, è possibile la contemporanea coesistenza di offerta sia pubblica sia privata.

3. BENI PUBBLICI CORRELATI ALL’AGRICOLTURA

3.1. RELAZIONI TRA ATTIVITÁ AGRICOLA E BENI PUBBLICI

Come accennato, dopo la conclusione del secondo conflitto mondiale in Europa il settore agricolo era in una situazione di generale arretratezza rispetto alle potenze economiche dell’epoca, in primis Stati Uniti e Unione Sovietica, tale da non garantire la sicurezza alimentare in termini di autosufficienza. Successivamente, con la costituzione della CEE e con le prime disposizioni sulla politica agraria comunitaria (PAC), è stata impressa perciò un’accelerazione decisiva verso l’incremento della produttività agricola e il processo di innovazione tecnologica, che in mezzo secolo ha portato l'Europa occidentale ad essere un importante paese produttore di *commodities*.

L'agricoltura è un’attività economica presente sul territorio europeo da molti millenni, che ha inciso notevolmente sull’utilizzo di tutte le aree fertili disponibili, ma l'espansione sempre maggiore, avvenuta dal 1960, per far fronte alle necessità alimentari, ha condotto a uno scenario, in cui circa la metà del territorio dell'UE-27 è occupata dalle produzioni agricole (EEA, 2006). In quanto attività economica, anche l’agricoltura ha come obbiettivo principale la produzione di cibo e di materie prime, dalla cui vendita si crea un reddito per le aziende agricole. Tuttavia, il processo produttivo agricolo si svolge prevalentemente e/o esclusivamente a diretto contatto con l’ambiente circostante, tranne in casi particolari. Questa relazione diretta comporta una serie di impatti, positivi o negativi (esternalità), che si ripercuotono non solo sull’ambiente e sugli ecosistemi, ma anche sulla sostenibilità delle stesse produzioni e sulle tradizioni storico-culturali. Alcuni costi ambientali e sociali riguardano, ad esempio, la perdita di habitat e la riduzione delle specie, l'inquinamento delle acque superficiali e di falda, nonché la degradazione della funzionalità del suolo. A proposito, si segnala lo sfruttamento intensivo dei suoli agricoli, con conseguente alterazione della struttura, perdita di sostanza organica e alterazione dell'equilibrio microbiologico. Tuttavia, si ricorda che, nel corso degli anni, in risposta soprattutto ai problemi ambientali, ma anche economici, si sono affermarti modelli di produzione agricola a basso impatto ambientale e di tipo conservativo, che possono meglio limitare gli effetti negativi. Inoltre, l'agricoltura

detiene un ruolo importante nella formazione e conservazione del patrimonio culturale (come il paesaggio) e nel mantenimento di adeguati livelli di reddito nelle zone rurali. Inoltre, nel contesto dell’Unione Europea, l'agricoltura è un settore economico *sui generis*, in quanto pur essendoci produttori che si confrontano attivamente sul mercato (ad es. nei settori food, fibre tessili e materiali grezzi), ve ne sono altri che ricevono incentivi pubblici per la produzione (Cooper, Hart e Baldock, 2009). Mentre agli albori della PAC il sostegno pubblico era mirato su prezzi garantiti per assicurare un adeguato livello di scorte (sicurezza alimentare), in seguito alla Riforma Mac Sharry (1992) l’aiuto è stato spostato sul reddito agricolo e vincolato all’osservazione di alcune regole di buona pratica agricola e ambientale. Invece, dopo la riforma di “Agenda 2000” e con l’attuale riforma “Europa 2020”, il sostegno pubblico è sempre più legato_alla correlazione tra attività agricola e produzione diretta e indiretta di beni pubblici intangibili, che sono un caso estremo di esternalità positive. Perciò, nelle caratteristiche proprie dell’ agricoltura sono individuabili aspetti tali da giustificare, in un certo senso, un ampio potenziale di fornitura di beni pubblici ambientali, sociali e culturali, giustificando così parzialmente il perdurare del sistema pubblico basato sui sussidi, atti a promuovere e sostenere comportamenti virtuosi.

L'attività agricola occupa vaste porzioni del territorio dell'Unione Europea e perciò si riscontrano molte variazioni nella tipologia di attività svolta, nell'impatto che essa comporta sull’ambiente (suolo *in primis*) e nelle preferenze della popolazione locale. Tuttavia, in talune pubblicazioni (ENRD, 2010; OECD , 2001), viene identificato un ampio gruppo di beni pubblici, che hanno uno stretto rapporto con l'agricoltura, in quanto possono essere forniti tramite appropriate pratiche agricole. Quanto detto precedentemente sulla complessità e molteplicità dei beni pubblici vale anche per i beni pubblici correlati all’agricoltura, che manifestano un livello di utilità pubblica variabile, a seconda del contesto in cui sono prodotti, e che generano a loro volta ulteriori beni di natura sia pubblica sia privata. Si è ritenuto perciò più opportunamente di indicare questi beni pubblici correlati all'attività agricola come macro-categorie di beni e di raggrupparli secondo valori comuni da essi espressi, come riportato in tabella 2.

Valori ambientali	Biodiversità agraria
	Qualità e reperibilità dell'acqua
	Funzionalità del suolo
	Incremento dello stock di carbonio
	Riduzione dei gas serra
	Resilienza agli incendi
	Resilienza alle inondazioni
	Qualità dell'aria
Valori culturali e socio-economici	Paesaggi agricoli
	Vitalità rurale
Valori legati alle produzioni sostenibili	Benessere e igiene degli animali
	Sicurezza alimentare

Tabella 2 - **Categorie di beni pubblici correlati all'attività agricola**

Una parte di questi beni pubblici sono fortemente ben visti dalla società: paesaggi culturali, biodiversità agraria, qualità delle acque, funzionalità del suolo, vitalità rurale, benessere degli animali come pure aspetti inerenti la sicurezza alimentare. Comunque, si può notare che non tutti i beni pubblici correlati all'agricoltura presentano la medesima relazione con le produzioni agricole: da un lato la produzione di certi beni, ad esempio particolari specie e habitat e paesaggi agricoli, è intrinsecamente legata alla tipologia di attività agricola, tanto che non sussiste l'opportunità di fornire questi beni attraverso differenti usi del suolo (Cooper, Hart e Baldock, 2009). Tuttavia, dall'altro lato, la produzione di altri beni fondamentali (aumento dello stock di carbonio, riduzione dei gas serra, resilienza alle inondazioni, qualità e reperibilità dell'acqua e qualità dell'aria) non dipende soltanto dalla presenza di attività agricola *sensu stricto*, ma può essere ottenuta anche attraverso forme alternative di uso del suolo (Cooper, Hart e Baldock, 2009). Vista la duplice natura dell'agricoltura, si suppone perciò che la necessità di far fronte anche alla domanda di cibo e materie prime della società dovrà conciliarsi maggiormente con l'offerta di beni pubblici attraverso l'applicazione di forme di agricoltura a minore impatto sull'ambiente, ovvero su tecniche di coltivazione che possano ridurre gli

effetti negativi dell'agricoltura. I beni pubblici correlati all’agricoltura possono essere classificati secondo differenti modalità, ma ai fini del presente studio è stato adottato lo schema logico esposto precedentemente, che prevede la fissazione dei livelli di rivalità ed escludibilità, secondo una scala di utilità pubblica. Per procedere a questa schematizzazione si è scelto di operare un’ulteriore separazione, in base ai valori d’uso e di non uso dei singoli beni. Il valore d’uso e il valore di non uso, il cui significato è illustrato in tabella 3, sono componenti del valore economico totale di un bene, che esprime la potenzialità di soddisfare un bisogno (utilità) del consumatore per mezzo di uno specifico bene.

Valori di uso	Valore d’uso (diretto o indiretto)	Valore associato al bene per l’effettivo utilizzo
	Valore d’opzione	Valore che esprime il beneficio atteso per un uso futuro del bene
Valori di non uso	Valore d’esistenza	Valore associato alla mera esistenza di un bene, a prescindere da un potenziale uso
	Valore di lascito	Valore concesso alla possibilità di mantenere un bene per le generazioni future

Tabella 3 - **Definizioni di valori d’uso e valori di non uso**

Perciò, applicando le proprietà di rivalità ed escludibilità e coniugando nel contempo i valori d’uso e non uso, è stata costruita la classificazione riportata in tabella 4, la quale vuole principalmente mostrare le diverse caratteristiche che i beni pubblici “agricoli” possono assumere di volta in volta. Dall’analisi della tabella si evince che, a seconda del livello di utilità pubblica detenuto, uno specifico bene può mostrare due valori diversi e può essere identificato all’interno di più categorie di beni. I valori d’uso e non-uso del bene possono perciò manifestarsi contemporaneamente per uno stesso bene esaminato oppure in modo separato. Nella sezione successivo, verranno illustrate le caratteristiche dei principali beni pubblici correlati all’agricoltura.

Utilità pubblica	**Massima**	**Alta**	**Alta**	**Media**	**Bassa**	**Bassa**	**Nulla**
Tipo di bene	Beni pubblici puri	Risorse open access	Beni pubblici locali	Common property resources	Toll goods	Beni club	Beni privati
Valori di non uso	Paesaggio, Biodiversità e habitat naturali, Qualità dell'aria, Riduzione gas serra, Incremento dello stock di carbonio	*Sicurezza alimentare*	*Funzionalità del suolo, Resilienza a incendi e inondazioni*	Qualità e reperibilità dell'acqua	Biodiversità agraria	*Biodiversità e habitat naturali, Paesaggio (casi particolari)*	
Valori d'uso		Sicurezza alimentare, Paesaggio	*Funzionalità del suolo, Resilienza a incendi e inondazioni* Paesaggio, Vitalità rurale	Biodiversità agraria		Sicurezza alimentare, Benessere e igiene degli animali	Prodotti agricoli, Sicurezza alimentare, Vitalità rurale, Paesaggio

Tabella 4 - **Classificazione dei beni pubblici correlati all'agricoltura**

3.2. INQUADRAMENTO DEI PRINCIPALI BENI PUBBLICI AGRICOLI

La biodiversità agraria è un bene pubblico ad alto valore intrinseco e può essere intesa sia come numerosità di specie e habitat presenti in un'area agricola, sia sotto forma di varietà di servizi offerti alla società. Questo bene mostra un rapporto articolato con la gestione dei terreni agricoli: alcune specie dipendono da specifici usi del suolo agricolo e dalle pratiche di gestione, mentre altre specie non risentono di questa dipendenza in quanto sono distribuite anche in habitat non agricoli (Cooper, Hart e Baldock, 2009). Come tale, il rapporto tra la produzione agricola e la fornitura di biodiversità dei terreni agricoli è complementare, in quanto l'attività agricola

migliora la ricchezza di specie fino ad un certo livello di intensità di produzione. Nel corso del tempo inoltre, si instaurano nuovi equilibri tra attività antropica e specie naturali, fino a creare un nuovo habitat di tipo agricolo.
La biodiversità è un bene con valori d'uso e di non uso. I valori d'uso sono collegati ad attività, quali caccia, pesca, bird watching, didattica e ricerca (OECD, 2001). In questo caso i valori d'uso della biodiversità sono considerati come "common property resources", in quanto mostrano una qualche rivalità nel consumo e una escludibilità più o meno evidente, a seconda dei contesti. In primis, si consideri che l'accesso ai terreni agricoli, essendo beni su cui vigono diritti di proprietà, non è libero a priori, ma dipende dal contesto giuridico di ogni Stato o regione. In secondo luogo, nel caso della caccia interviene la possibilità di porre dei limiti per proteggere le specie o habitat in via di estinzione. I valori di non uso qualificano la biodiversità come bene pubblico puro, in quanto manifestano livelli di rivalità ed escludibilità quasi nulli, tranne in circostanze eccezionali come le *"environmental trusts*[3]*"*, in cui le informazioni sulla biodiversità sono disponibili solo per gli iscritti al trust e la biodiversità diventa o un "toll good" o un bene club (OECD, 2001).

La qualità e reperibilità dell'acqua sono fortemente influenzate dall'agricoltura, che è il settore economico con il più alto consumo idrico nella UE. L'attività agricola infatti utilizza tutti i tipi di approvvigionamento possibili dell'acqua sia per l'irrigazione delle colture sia per l'allevamento: non solo quella meteorica, ma anche quella estratta dalla falda o attinta dai corsi d'acqua. In tal modo l'agricoltura rischia di compromettere la disponibilità idrica come bene pubblico, naturalmente presente in un ambiente indisturbato (Cooper, Hart e Baldock, 2009). Miglioramenti significativi della qualità delle acque e un contributo per l' uso sostenibile dell'acqua viene apportato da alcune tecniche di gestione dei terreni agricoli: ad esempio, conversione dei seminativi in prati/pascoli, conservazione dei terrazzamenti non più produttivi, minore prelievo delle acque di falda, rallentare lo scorrimento superficiale delle acque, etc. (Cooper, Hart e Baldock, 2009).

3 Trust: istituto giuridico anglosassone, in base al quale uno o più beni sono affidati a un soggetto fiduciario (trustee), affinché li gestisca per un determinato scopo ovvero in favore di uno o più beneficiari (Treccani)

La qualità e reperibilità dell'acqua sono beni con caratteristiche in parte pubbliche e in parte private e sono perciò annoverati tra le cosiddette "common property resources", in quanto presentano escludibilità parziale, regole più o meno formali per gli utilizzatori e rischio di congestione del bene (OECD, 2001). Ogni singolo Stato della UE ha stabilito, per via normativa o istituzionale, vari strumenti per la gestione di questo bene (ad es. diritti di utilizzo delle falde acquifere). Inoltre gli agricoltori possono riunirsi in forme associative volte al controllo e alla gestione dell'acqua irrigua, generando così la possibile esclusione di altri individui.

La funzionalità del suolo si valuta in funzione a una serie di fattori: adeguata struttura, buona dotazione di sostanza organica, scarsa suscettibilità all' erosione eolica e idrica superficiale. Come detto, quasi tutti gli ordinamenti agricoli prevedono l'uso del suolo quale mezzo di produzione e perciò l'attività agricola tutela la qualità del suolo sicuramente di meno rispetto al risultato raggiungibile in uno stato ambientale indisturbato. Di contro, l'abbandono di aree adibite all'agricoltura potrebbe portare ad un più alto rischio di degrado del suolo (Cooper, Hart e Baldock, 2009). Tuttavia, la funzionalità del suolo può essere notevolmente migliorata con l'applicazione di adeguate tecniche agronomiche, come quelle dell'agricoltura conservativa nell'ambito dei seminativi.
La funzionalità del suolo ricade nella categoria dei beni pubblici locali, i cui benefici sono disponibili solo in un'area geografica ristretta e diminuiscono rapidamente con l'aumentare della distanza. In conseguenza di questo aspetto, secondo l'OECD (2001), non si riscontrano valori di non uso per questo bene. Tuttavia, secondo Cooper, Hart e Baldock (2009) la società è fortemente motivata a conservare la funzionalità del suolo, sia al momento presente (valore d'esistenza) sia per le generazioni future (valore di lascito), data anche la sua correlazione indiretta con la fornitura di altri beni pubblici puri (valori di non uso per: stock di carbonio, biodiversità, qualità delle acque e paesaggio).

La resilienza alle inondazioni e quella agli incendi subiscono (e subiranno) gli effetti sopratutto dei cambiamenti climatici, ma anche della mutata gestione del territorio e delle tecniche agricole. Le inondazioni causate da eventi meteorologici

estremi incidono sempre più sulla produttività agricola, colpendo maggiormente le aree agricole situate nelle pianure alluvionali, che spesso corrispondono alle aree più fertili (Cooper, Hart e Baldock, 2009). L'agricoltura, tuttavia, può anche contribuire a mitigare le inondazioni, attraverso alcune forme di gestione del territorio e il una migliore capacità di accumulare le acque in eccesso. Per quanto riguarda gli incendi, sebbene su piccola scala abbiano sempre avuto un ruolo nel regolare gli equilibri ecologici, attualmente, data la loro frequenza ed entità, comportano gravi effetti socio-economici e ambientali, tra cui perdita di biodiversità, riduzione nella capacità di rigenerazione degli stessi ecosistemi e un aumento del rischio di erosione del suolo (Cooper, Hart e Baldock, 2009). Anche in questo caso si richiede una corretta gestione del territorio, anche col contributo dell'attività agricola, poiché la tipologia di copertura del suolo influenza la propagazione degli incendi (ad esempio: prati e pascoli con funzione di zone cuscinetto).

La qualità dell'aria è un bene pubblico puro in quanto i benefici che ne derivano sono del tutto non-escludibili e si estendono a livello globale. L'attività agricola è coinvolta nelle emissioni di gas serra e di particolato da parte delle macchine agricole, come pure di una serie di altre sostanze volatili di matrice inorganica od organica, che vanno a compromettere la qualità dell'aria. Comunque, malgrado un auspicabile riduzione delle contaminazioni anche puntuali, la produzione di un tale bene pubblico soltanto dall'agricoltura è un'operazione alquanto irrealizzabile.

Col termine stabilità del clima si includono tutte le attività che hanno lo scopo di rallentare o ridurre l'effetto globale del cambiamento climatico, attraverso una riduzione di emissioni di gas serra di origine antropica o migliorando lo stoccaggio del carbonio (carbon sink) (Cooper, Hart e Baldock, 2009). La stabilità del clima è un bene pubblico puro in quanto i benefici si riversano a livello globale su tutti gli individui: infatti, sia la riduzione di gas serra e aumento dello stock di carbonio, che sono le condizioni chiave, sono beni con rivalità ed escludibilità pressoché nulle.
Quantitativi anche significativi di gas serra, tra cui ammoniaca, ossido di azoto, metano e biossido di carbonio, vengono emessi in modo diretto o indiretto durante

l'intero ciclo produttivo agricolo, a seguito dell'impiego di fertilizzanti e concimi di sintesi, di combustibili fossili per far funzionare le macchine, nonché nelle fasi di allevamento del bestiame. Come ricordato, l'agricoltura è un attivo produttore di gas serra, ma nel contempo contempla alcune pratiche volte ad aumentare il carbon sink e compensa le emissioni di gas serra dovute ai combustibili fossili mediante l'impiego di fonti energetiche alternative e rinnovabili (bioenergie). Per quanto riguarda il ciclo del carbonio l'elemento determinante è il suolo, in quanto funge sia da sorgente sia da serbatoio di carbonio. Il contenuto di carbonio nel suolo dipende da numerosi fattori: velocità di formazione dovuta alla crescita delle piante, tasso di rimozione (raccolti, sfalci e potature), decomposizione della sostanza organica, lisciviazione e altri fenomeni fisici (vedi erosione). In generale, il potenziale accumulo di carbonio è tanto più alto quanto sono bassi i livelli di disturbo del suolo e i tassi di decomposizione della sostanza organica, pur essendoci una forte variabilità a seconda del terreno e dell'area geografica (Cooper, Hart e Baldock, 2009). Ovviamente, trattandosi di suolo coltivato, lo stock di carbonio totale risente soprattutto delle tecniche colturali e di gestione dei terreni agricoli.

Il paesaggio agrario è un bene altamente complesso, che include nel contempo elementi naturali e antropici. Nel caso specifico, le componenti naturali sono date dalle caratteristiche fisiche e pedologiche del suolo, dalla fauna e flora selvatica e dalle condizioni climatiche; mentre le componenti antropiche riguardano le sistemazioni agrarie e idrauliche, l'organizzazione delle produzioni, le tecniche agronomiche, l'uso del suolo, i fabbricati e le strutture agricole, gli elementi ripariali e di confine (boschi, siepi, filari alberati, muretti, etc.), tipici del paesaggio agrario (OECD, 2011; cit. in Fracasso e Rosa, 2014). Infine si aggiunge il carattere percettivo del paesaggio, che lo rende un bene altamente legato al giudizio soggettivo, maturato attraverso le tradizioni storico-culturali di una certa regione geografica. Si evidenzia perciò un'ampia eterogeneità dei paesaggi agricoli dell'UE, ognuno con una propria serie di peculiarità locali, che esprimono questa diversità e che variano in modo significativo a seconda delle zone geografiche e delle popolazioni. Infatti, mentre in alcuni zone l'agricoltura domina il paesaggio, anche da punto di vista culturale, molto più frequentemente l'attività agricola è distribuita

all'interno di un mosaico paesistico - culturale dovuto ad altri usi del territorio, come le zone boschive o forestali, le aree edificate e le superfici non coltivate (Cooper, Hart e Baldock, 2009). Alcuni paesaggi agricoli nell'UE sono mantenuti indirettamente dall'attività agricola, poiché detengono un'alta correlazione tecnica con il processo di produzione, pur essendo improbabile supporre una relazione semplice tra esigenze agronomiche e qualità del paesaggio (Cooper, Hart e Baldock, 2009). Tuttavia, un intervento pubblico è ben visto e indispensabile qualora alcune caratteristiche del paesaggio, ritenute di valore, siano minacciate dall'abbandono, anche in considerazione della necessità di un'azione coordinata alla scala del paesaggio. Questo aspetto vale particolarmente per quelle caratteristiche del paesaggio, che forniscono un evidente beneficio ambientale o culturale, ma non svolgono più una funzione agronomica e possono effettivamente essere un ostacolo economico per l'agricoltura di oggi (Cooper, Hart e Baldock, 2009).

Il paesaggio agrario, come il paesaggio in generale, esprime differenti valori a seconda dei soggetti cui fanno riferimento i benefici disponibili. Nel caso di individui che vivono in una determinata zona, interessata da una tipologia specifica di paesaggio, i valori d'uso del paesaggio si possono ascrivere tra i beni pubblici locali, poiché i benefici confluiscono solo a questi individui e vi sono scarsa rivalità nel consumo e non escludibilità. Invece, rispetto a coloro che sono visitatori occasionali i valori d'uso del paesaggio qualificano il bene come risorsa open-access oppure come bene privato, a seconda della possibilità di stabilire meccanismi d'esclusione, poiché esiste una parziale rivalità nel consumo (OECD, 2001). Inoltre, si pensi al caso dei terreni agricoli, sui quali, come detto, gravano diritti di proprietà, ma che nel contempo contengono elementi tipici del paesaggio agrario o costituiscono essi stessi un paesaggio comunemente apprezzato (come i vigneti di piccole dimensioni). Gli agricoltori possono, in certi casi, limitare il valore d'uso del paesaggio sia per la gente del luogo sia per i turisti, collocando delle barriere fisiche, oppure sfruttando a loro vantaggio le sistemazioni agrarie, come nelle zone di bonifica, dove le opere di canalizzazione e regimazione idrica impediscono di fatto l'accesso al paesaggio agrario. A prescindere da questi aspetti, si risconta anche un forte valore di non uso legato al paesaggio agrario tale da classificarlo quale bene pubblico puro, con presenza di non rivalità e di non escludibilità. Inoltre, si possono riconoscere sia

valori di non uso percepiti dalla popolazione locale (valore di lascito) sia valori di non uso percepiti dal resto degli individui (valore di esistenza e valore di lascito). Mentre nel primo caso si tratta di valori sito-specifici nel secondo caso si riscontrano sia valori sito-specifici sia di tipo generico, in relazione alla singolarità del paesaggio e alla sua percezione da parte della intera popolazione (OECD, 2001). Infatti, in linea generale, i valori d'uso sembrano prevalere sui valori di non uso per uno specifico paesaggio, poiché la disponibilità a pagare per tutelare un certo bene paesaggistico diminuisce all'aumentare della distanza dal bene stesso (OECD, 2001).
Infine, anche nel caso del paesaggio, si deve esaminare la possibilità che la fornitura di beni pubblici locali possa, almeno in parte, integrare la domanda di beni pubblici puri, qualora questi ultimi siano prodotti congiuntamente a un bene pubblico locale. Come visto, il paesaggio in generale mostra valori d'uso per i residenti (bene pubblico locale) e valori di non uso per l'intera popolazione (bene pubblico puro). Se sussiste la complementarità nel consumo tra valori d'uso e di non uso del paesaggio, la popolazione locale potrebbe assegnare un maggiore valore d'uso al paesaggio nella propria area, consapevole che il valore di non uso per la popolazione globale è molto elevato. Se il paesaggio in questa zona fosse conservato o rafforzato dall'aumento dei valori d'uso da parte dei residenti locali (per esempio attraverso il sistema politico locale), allora potrebbe automaticamente aumentare il valore di non utilizzo per la popolazione generale. (OECD, 2001).

Anche il concetto di vitalità rurale comprende numerosi aspetti di tipo culturale, sociale ed economico, ma che si identifica principalmente nella valenza sociale delle comunità rurali, sia per sostenere servizi e infrastrutture necessarie, sia per conservare competenze e conoscenze legate alla cultura e alle tradizioni rurali.
In alcuni regioni dell'UE, localizzate in Grecia, Spagna, Italia e nei nuovi Stati membri, si continua a mantenere uno stretto legame tra attività agricola e vitalità delle zone rurali, dovuto alla presenza di zone prevalentemente rurali, dove l'agricoltura continua ad essere una delle principali forme di lavoro a tempo indeterminato (Cooper, Hart e Baldock, 2009). Comunque anche in altre regioni, dove l'attività agricola gioca un ruolo minore nel mantenere un'economia rurale, si riconosce all'agricoltura un importante valore socio-culturale, come nel caso delle

tradizioni gastronomiche, delle lavorazioni alimentari artigianali, della cultura storica e letteraria. Inoltre, si ricorda che il turismo rurale è fortemente legato all'esistenza di paesaggi culturali e biodiversità dei terreni agricoli, che sono sostenuti da alcune forme di attività agricola (Cooper, Hart e Baldock, 2009). In quest'ultimo caso ben si evidenzia il valore d'uso del bene "vitalità ruale", che viene tradotto in bene/servizio privato, come nel caso di un agriturismo. Tuttavia, generalmente, i benefici, in termini di reddito, devianti dal mantenimento di condizioni economiche e sociali adeguate nelle zone rurali interessano soprattutto una comunità di individui in zone circoscritte del territorio (per appunto le zone rurali), generando perciò valori d'uso che caratterizzano la vitalità rurale come un bene pubblico locale.

La sicurezza alimentare si raggiunge garantendo a tutti gli individui un accesso, realmente ed economicamente sostenibile, a beni alimentari, che siano in quantità sufficiente e di evidente salubrità. La sicurezza alimentare racchiude in sé non solo un aspetto quantitativo, legato alle scorte alimentari sufficienti a sfamare la popolazione, ma anche aspetti qualitativi, non meno importanti, legati alla salute pubblica, quali la salubrità e i caratteri nutrizionali dell'alimento. Anche se i meccanismi che regolano l'approvvigionamento alimentare sono demandati al mercato, sussiste il rischio di una potenziale carenza di offerta riguardo ai beni alimentari, che non si verifica con altri beni meno cruciali per il benessere degli individui (Cooper, Hart e Baldock, 2009). In linea di principio, è comunemente accettato che a nessuno dovrebbe essere negato l'accesso al cibo e che ci dovrebbe essere non-rivalità nel consumo, diversamente dalla completa soddisfazione personale attraverso il consumo (Cooper, Hart e Baldock, 2009). Si evidenzia immediatamente che il valore, associato alla sicurezza alimentare, la pone sulla scala di utilità pubblica all'interno delle risorse open-access, con elevato grado di non escludibilità, ma con rischio di congestione nel consumo, dato che maggiore è il numero di individui che ne gode, tanto minore è la sicurezza che possono ottenere (OECD, 2001). La sicurezza alimentare potrebbe, in teoria, essere vista come bene club parzialmente escludibile, nel caso in cui i consumatori avessero contratti diretti con gli agricoltori, per acquistare prodotti nazionali a prezzi più elevati rispetto ai prodotti importati, nella certezza di accedere ai prodotti nazionali in caso di scarsità

di cibo (OECD, 2001). Inoltre, si vuole ricordare che, già nel Trattato di Roma del 1957, tra gli obbiettivi di politica agricola comune erano elencati non solo l'aumento della redditività agricola, ma anche quello di garantire la sicurezza degli approvvigionamenti. Ben lungi dalle scelte politiche che hanno portato a un surplus di scorte alimentari all'interno della Comunità Europea, allo stato attuale non sembrano più esserci condizioni tali da rivalersi sulla sicurezza alimentare per giustificare un aumento significativo della produzione agricola nell'Unione Europea. Le sfide attuali relative alla sicurezza alimentare dovrebbero riferirsi non tanto alla carenza dell'offerta, a breve e medio termine, quanto piuttosto alla tutela di adeguati livelli di salubrità degli alimenti, nonché alla salvaguardia di una quota sostenibile delle risorse ambientali, che in futuro saranno determinanti, ai fini della stessa sicurezza alimentare, nell'assicurare una capacità produttiva a lungo termine dei terreni agricoli.

La maggior attenzione alla salute e al benessere degli animali d'allevamento è un aspetto molto richiesto dalla società, al fine di evitare inutili sofferenze o lesioni e di tener conto delle esigenze fisiologiche degli animali. Di contro, vi è anche un forte interesse da parte degli allevatori, al fine di garantire la salute complessiva degli animali e, di conseguenza, ottenere prodotti di alta qualità. Alcune modalità di allevamento del bestiame, come l'allevamento all'aperto, oltre a favorire il benessere degli animali, che possono esprimere abitudini più naturali, concorrono alla maggiore sicurezza dei consumatori e della salute pubblica, riducendo il rischio d'insorgenza di alcune malattie degli animali stessi (Cooper, Hart e Baldock, 2009).

3.3. RUOLO DELLA MULTIFUNZIONALITÁ

Il termine multifunzionalità nell'ambito della politica agricola può assumere vari significati, anche a seconda del contesto e degli organi politici che ne discutono. In ambito di PAC il dibattito sulla multifunzionalità si cominciò a delineare già durante il processo di riforma iniziato a metà degli anni 1980. Si ricorda che soltanto con l'approvazione della riforma Mac Sharry del 1992 si è giunti a una concreta

attuazione in campo agricolo di quelle misure agro-ambientali, che sono state poi perfezionate nella riforma di "Agenda 2000", diventando le basi del nuovo "modello agricolo europeo", definitivamente fondato sulla multifunzionalità. Infatti, il termine "agricoltura multifunzionale" era apparso sulla scena internazionale durante la Conferenza di Rio del 1992(United Nations Conference on Environment and Development (UNCED)), in risposta alle molte incertezze circa il significativo e globale cambiamento dello scenario agricolo e rurale: urbanizzazione della popolazione, globalizzazione dei mercati, aspetti relativi ai beni pubblici in agricoltura (Van Huylenbroeck G., 2005). Date le molte implicazioni politiche che derivano dalla multifunzionalità si possono riscontrare notevoli differenze interpretative da uno Stato all'altro, in accordo con gli orientamenti politici sul sostegno e la protezione in agricoltura (Cahill, 2001). Da una parte si riconosce un gruppo di Stati che sostengono fermamente la multifunzionalità e che manifestano alti livelli di protezionismo e di supporto del settore agricolo; mentre dall'altra parte vi sono altrettanti Stati che, pur non rifiutando il valore della multifunzionalità, si oppongono all'uso di qualsiasi strumento economico che influenzi il mercato (Cahill, 2001). Seguendo questo separazione ideologica, si possono perciò individuare due differenti "scuole di pensiero" nell'approccio alla multifunzionalità: una incentrata sulla domanda (*demand side*) o di tipo "normativo", e un'altra focalizzata sull'offerta (*supply side*) o di tipo "positivo", che sono qui di seguito presentate (Cahill, 2001; Van Huylenbroeck G. et al., 2007). Oltre a questi due approcci analitici, una terza interpretazione più olistica, radicata soprattutto nelle discipline sociologiche, individua nella multifunzionalità un nuovo tipo di modello di agricoltura più integrato in ambito territoriale, mediante un uso delle risorse locali e nuove strategie di comunicazione tra consumatori e produttori (Van Huylenbroeck G. et al., 2007).

L'approccio normativo (*demand side*) considera la multifunzionalità come obiettivo sociale, ovvero in relazione alla domanda da parte della società di molteplici funzioni assegnate all'agricoltura (Vanni, 2013; OECD, 2001). Questa versione è più territorialmente integrata ed è collegata alle necessità delle zone rurali, che devono essere soddisfatte dal settore agricolo, sulla base del processo di produzione e dell'estensione territoriale dell'attività (Vanni, 2010). Perciò, l'approccio normativo si focalizza nell'individuare le esternalità positive prodotte dall'agricoltura, ovvero

quei beni pubblici (puri e impuri) precedentemente presentati, e nell'esaminare tutte le criticità che derivano dalla classificazione secondo le caratteristiche di non rivalità e di non escludibilità, analizzando nel contempo i valori d'uso e di non uso dei beni in esame. Dal punto di vista della domanda si individuano facilmente tre funzioni assegnate all'agricoltura: una funzione economica, inerente i benefici indiretti della produzione di beni pubblici, una funzione sociale, che riguarda la vitalità rurale, e una funzione ambientale, che si occupa dei valori ambientali prodotti attraverso la conservazione dei sistemi agro-ambientali (Van Huylenbroeck G. et al., 2007).

Viceversa, l'approccio di tipo positivo (*supply side*) analizza in modo eguale le esternalità sia positive sia negative, sotto forma di prodotti desiderati o indesiderati. In questo caso, la multifunzionalità è definita principalmente in termini di prodotti molteplici e congiunti di un'attività o come una combinazione di attività (cit. in Van Huylenbroeck G. et al., 2007), da cui dipende la fornitura di beni pubblici. Punto chiave è l'analisi del livello di produzione congiunta (*jointness*), che, nell'economia tradizionale era riferito a una legame tecnico tra due output in proporzioni fisse, mentre nell'ambito multifunzionale le proporzioni possono anche variare (Van Huylenbroeck G. et al., 2007). Secondo l'OECD (2001, p.16) si possono riconoscere tre cause che portano all'insorgenza della produzione congiunta:

- Interdipendenze tecniche, che si verificano nel processo di produzione quando aumenti o diminuzioni del quantitativo di output influenzano la produzione di altri output, pur mantenendo costante l'allocazione degli output. Queste interdipendenze tecniche sono causa di molte dei più comuni output negativi dell'agricoltura, tra cui erosione del suolo, persistenza di sostanze chimiche, lisciviazione dei nutrienti, etc.; mentre gli effetti positivi sono dovuti a certe pratiche agronomiche, come gli effetti della rotazione colturale sul bilancio dei nutrienti e la funzionalità del suolo (Van Huylenbroeck G. et al., 2007).
- Input non allocabili, che possono dar luogo alla produzione congiunta, quando molteplici output, di natura pubblica o privata, sono prodotti a partire da uno stesso input. In questo caso si riscontrano i classici esempi, quali la produzione congiunta di grano e di paglia, oppure di lana e di carne. Inoltre, anche certe non-commodities sono prodotte congiuntamente alla produzione

di commodities, mediante determinate pratiche sostenibili di gestione aziendale e agronomica.

- Input allocabili, che sono fissati a livello aziendale, ma possono essere riallocati tra differenti output lungo il processo produttivo. Un aumento o una diminuzione della produzione di un output cambia la quantità del fattore fisso disponibile per la produzione di altri. In agricoltura questo aspetto è rilevante per il fattore terra e per il lavoro autonomo, che sono fattori di produzione fissi e allocabili nel breve periodo.

Complessivamente, la produzione congiunta insorge anche dalla combinazione degli aspetti appena citati ed è perciò alquanto complicato stabilire il peso relativo di ogni singola componente. Inoltre alcuni output non rispondono a nessuna di queste categorie, pur facendo parte del dibattito sulla agricoltura multifunzionale: ad esempio, il sostegno all'occupazione rurale, in relazione all'intensità del lavoro richiesta in agricoltura, e il contributo alla sicurezza alimentare, in quanto il cibo è output primario e bene di mercato, che però include tutta una serie di caratteristiche non di mercato (OECD, 2001). Malgrado i due approcci sembrino assumere altrettanta importanza, il concetto di multifunzionalità in agricoltura risulta tuttavia costituito dai seguenti elementi chiave:

- presenza contemporanea di molteplici commodity e non-commodity output[4], che sono produzioni congiunte dell'agricoltura (*jointness*);
- possibilità che alcuni non-commodity output presentino caratteristiche tipiche delle esternalità o dei beni pubblici, e che perciò si verifichi il fallimento del mercato oppure sussista un mercato incompleto (OECD, 2001).

Come segnalato da Van Huylenbroeck G. et al. (2007), al fine di correlare questi approcci bisogna considerare non solo il rapporto tra commodity e non-commodity output in agricoltura, per cui la quota di produzione congiunta dei due beni è scarsa finché le esternalità sono positive e viceversa, ma soprattutto la scala spaziale in cui avviene la produzione dei beni intangibili, che può variare dal livello di singola

4 I termini commodity output e non-commodity output, usati qui di seguito, stanno ad indicare rispettivamente i beni/ servizi di mercato e i beni/servizi non di mercato, prodotti direttamente o indirettamente dall'agricoltura. Si possono anche identificare. In Italia, nel contesto accademico, vengono indicati anche come beni tangibili e beni intangibili.

azienda fino a quello del paesaggio, in quanto la diversità dei sistemi agricoli (spesso legati a una maggiore multifunzionalità) è raggiungibile sia diversificando i singoli sistemi agricoli sia collegando a livello territoriale i sistemi agricoli già specializzati.

Per illustrare sinteticamente come si genera la multifunzionalità a partire dalla produzione (*supply side*) è stato adattato lo schema analitico, approntato a livello aziendale da Van Huylenbroeck G. et al. (2007). Nella parte alta della figura 2 si evidenzia che una certa quantità di input viene utilizzata dagli agricoltori per produrre in modo diretto beni e servizi primari, che possono a loro volta essere trasformati, con utilizzo di altri input, in beni e servizi secondari (prodotti agricoli derivati e/o trasformati). In entrambi i casi si ottengono beni/servizi di mercato, ovvero commodity output. Inoltre, durante il processo di produzione agricola si possono ottenere, con una relazione sia indiretta sia diretta, beni e servizi pubblici (non-commodity output), il cui valore quasi sempre non risponde ai meccanismi del mercato.

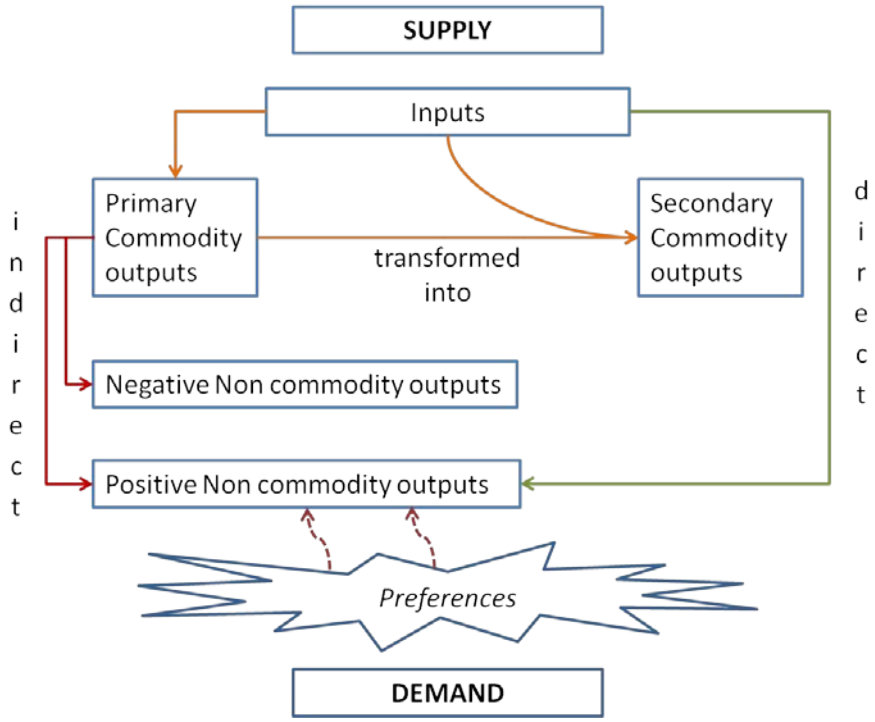

Figura 2.- **Approccio *supply side* (elaborazione da Van Huylenbroeck G. et al., 2007)**

Nella parte bassa dello schema (figura 2) viene posizionata la domanda della società, che si orienta maggiormente verso i non commodity output. Si noti che nella figura non compare la domanda di commodity output, ovvero beni di consumo, poiché l'esplicitazione delle preferenze verso questi beni avviene nel mercato, le cui dinamiche interessano indirettamente l'analisi qui approntata. Infatti, si vuole evidenziare che per le non commodity output le informazioni non sono sempre rivelate o comunque più difficili da reperire, a fronte di un mercato incompleto o assente, in cui si possano attribuire dei valori ai beni sulla base delle scelte di consumo. Perciò, le linee tratteggiate che escono dalla "nuvola delle preferenze" stanno ad indicare la difficoltà di rilevare le preferenze della popolazione interessata.
A questo livello d'analisi della multifunzionalità, diventa molto determinante la scala spaziale cui si opera, oltre al tipo di ben/servizio offerto, in quanto minore è l'area interessata dalla produzione di non-commodity output, maggiore è la probabilità di intercettare e rilevare le preferenze della popolazione locale (vedi il caso dei beni pubblici locali) avvicinandosi ad un approccio *demand side*. Infatti, come illustrato dalla figura 3, è stato costruito uno schema simile al precedente per illustrare la multifunzionalità dal punto di vista della domanda (*demand side*).

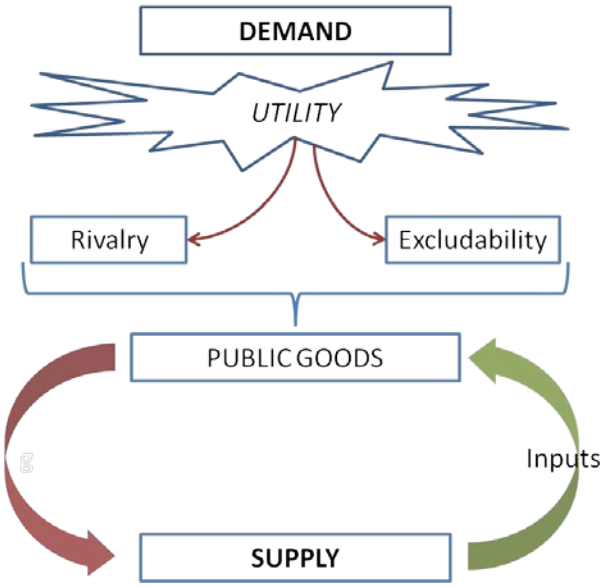

Figura 3. - **Approccio *demand side***

Questo approccio positivo si basa sulla valutazione del livello di utilità relativamente a una specifica categoria di non commodity output, ovvero i beni pubblici (puri e impuri), da parte della popolazione interessata dal bene. Le proprietà discriminanti di questo approccio sono perciò la rivalità nel consumo e l'escludibilità dei benefici, che caratterizzano la potenziale utilità pubblica del bene. In conseguenza di questa utilità gli agricoltori dovrebbero impiegare una parte di input per la fornitura di beni pubblici, atti a soddisfare la popolazione. Perciò, in questo caso il movimento circolare impresso dalle frecce vuole indicare un continuo feed-back di questo processo produttivo, rappresentando solo un meccanismo ideale, in quanto molti problemi insorgono a causa della incompletezza o mancanza del mercato per tali beni pubblici.

3.4. SPECIALITÁ DEL MERCATO DEI BENI PUBBLICI AGRICOLI

Come emerso da questa trattazione e come segnalato da Latacz-Lohmann et al. (1998), i beni pubblici in agricoltura non sono sempre causa del fallimento del mercato, poiché manifestano livelli di escludibilità molto variabili. In realtà per alcuni beni sembra conveniente parlare di un "*quasi-market*", dove "market" allude all'incontro tra produttori e aspiranti acquirenti in un mercato fittizio, mentre il termine "quasi" lascia intendere che vi sono alcuni aspetti che si distinguono dagli usuali meccanismi del mercato (Latacz-Lohmann et al., 1998).

In primis, dal punto di vista pratico la domanda non è facilmente correlata alle scelte di consumo di tutti individui, ma piuttosto tende ad essere accentrata in un unico soggetto che concilia, per quanto possibile, le preferenze della popolazione, agendo per conto dei consumatori. Perciò, è evidente che, pur essendo possibile la costituzione di organizzazioni private (caso dei beni club), la maggior parte delle volte questo compito è assunto da un organismo governativo o un ente pubblico. Inoltre, dal lato dell'offerta, gli agricoltori agiscono come nel mercato convenzionale valutando i costi marginali sostenuti nell'offrire beni e servizi agricoli, secondo un criterio imprenditoriale. Tuttavia, la concorrenza tra i produttori può essere limitata dalla stessa scala spaziale dei commodity e non commodity otuput generati dall'agricoltura, così come per gli input usati nel processo produttivo, che nella

maggior parte dei casi sono sito-specifici (Latacz-Lohmann et al., 1998). Inoltre, l'opportunità di fornire certi beni pubblici (vedi biodiversità, paesaggio, etc.) può dipendere anche da un'azione coordinata da parte di tutti gli agricoltori, in riferimento ad una zona particolare. In realtà, proprio questa peculiarità territoriale delle aziende agricole consente agli agricoltori di mantenere una posizione contrattuale favorevole, bilanciando potenzialmente l'influenza di una domanda centralizzata (Latacz-Lohmann et al., 1998). Altro aspetto peculiare è insito nella limitata possibilità di identificare in modo univoco l'entità di non commodity output da ottenere, a causa anche dei problemi legati alla valutazione di questi output (es. beni ambientali). Perciò, spesso si ricorre a definire gli obiettivi desiderati sulla base di regole di gestione, che sono applicate direttamente sul processo produttivo agricolo. Data la varietà di fattori endogeni ed esogeni all'attività agricola, sussiste così una forte incertezza sull'efficienza della fornitura di beni pubblici, cioè la capacità di ottenere beni con un alto livello qualitativo. Inoltre, molti beni pubblici agricoli soffrono di incertezza anche sul piano del valore loro attribuito che, in virtù di un'elevata utilità pubblica, non può formarsi secondo le dinamiche di mercato, fondate sulla contrattazione del prezzo tra domanda e offerta. Il punto più interessante e controverso dei *quasi-market* in agricoltura è comunque insito nell'incompletezza stessa del mercato, che conduce alla distribuzione asimmetrica delle informazioni disponibili tra agricoltori ed ente principale (*agency*). Questo approccio integra il modello di produzione d'impostazione neoclassica, fondato sul profitto, e il modello contrattuale di tipo neo-istituzionale, basato sulla redistribuzione del valore aggiunto in un contesto di mercato inefficiente o assente (Rosa et al., 2011). La letteratura scientifica riporta numerosi esempi di analisi dell'incertezza delle informazioni, affrontando la questione tipica dei processi decisionali di incentivazione pubblica secondo il modello principale-agente. In questo modello, il principale è appunto l'ente pubblico, che propone un contratto (agro-ambientale), mentre l'agente il singolo agricoltore che, se aderisce al contratto, compie un'azione in favore del settore pubblico a fronte di un compenso finanziario. Usualmente, si individuano due tipi di informazione asimmetrica: una antecedente al contratto, indicata propriamente come "informazione nascosta" o *adverse selection*, e una posteriore al contratto, meglio nota come "azione nascosta" o *moral hazard*. Il

caso di *adverse selection* si verifica ancora prima del contratto, poiché l'agente dispone di informazioni, che non sono accessibili per il principale, ma che possono influenzare negativamente il contratto (incertezza esogena). Invece, il problema di *moral hazard* insorge successivamente al contratto, quando l’agente può compiere volutamente un’azione scorretta, ben sapendo che in questa fase il principale non può verificare l'azione compiuta dall'agente o non può controllarla del tutto, se i costi di controllo superano l’utilità del principale.

4. FRAMEWORK TEORICO PER UNA STRATEGIA D'AZIONE ATTUABILE IN AGRICOLTURA

4.1. PRESUPPOSTI DELL'INTERVENTO PUBBLICO IN AGRICOLTURA

Data la complessità delle relazioni tra i due approcci alla multifunzionalità agricola, la questione inerente la modalità d'intervento (pubblico o privato) e gli strumenti (politici e non) più idonei a sostenere la fornitura di beni pubblici dall'attività agricola, può essere affrontata mediante lo schema di quesiti dicotomici proposto dall'OECD (2001). Il primo passo consiste nello stabilire il livello di produzione congiunta tra commodity e non-commodity output, rispondendo al seguente quesito: quando un non-commodity output è prodotto congiuntamente ed eventualmente in quale entità? Infatti, se un non-commodity output può essere fornito in maniera indipendente, ovvero la sua produzione può essere disgiunta da quella di un commodity output senza costi aggiuntivi, allora gli interventi politici vanno presi solo in funzione della fornitura del primo output, escludendo interventi sulla produzione agricola. In caso contrario, ovvero di forte interdipendenza produttiva, bisogna porsi la seguente ulteriore domanda: il non-commodity output in esame è causa di fallimento del mercato? Infatti, le non-commodity output prodotte congiuntamente assumono la forma di esternalità, positive e/o negative, ma non generano sempre un fallimento del mercato, come già visto precedentemente. Nel caso in cui le esternalità prodotte rispondano a meccanismi di mercato, non sussiste motivo per un intervento politico a supportare o limitare la produzione del bene primario. In caso contrario, è necessaria un'ulteriore analisi inerente la possibile adozione di strategie alternative all'intervento pubblico per ridurre le cause di fallimento del mercato. Infatti, quando si verifica un fallimento del mercato associato alle esternalità, si rendono necessarie misure d'incentivazione per includere anche gli effetti sociali nella funzione di produzione. Mentre per certe tipologie di beni pubblici sono auspicabili azioni correttive non coordinate dal settore pubblico, tuttavia, per tutte le altre tipologie la scelta della strategia più efficiente passa attraverso l'analisi del livello di produzione congiunta (*supply side*) e delle caratteristiche di rivalità ed escludibilità dei non-commodity output (*demand side*). Tuttavia, per quanto riguarda il ruolo svolto dalle istituzioni pubbliche della UE nel

settore agricolo, si vuole evidenziare come nella PAC ci sia sempre stata una predominanza dell'approccio positivo (*supply side*), incentrato sopratutto sugli strumenti politici d'intervento per la fornitura dei beni pubblici, piuttosto che sugli obiettivi istituzionali e sociali da raggiungere. Dunque, nel caso di un intervento attivo delle istituzioni pubbliche, pur restando invariato l'oggetto di maggiore preferenza potenziale da parte della popolazione, ovvero i beni pubblici, lo schema analitico, già illustrato per l' analisi della multifunzionalità, viene trasformato come di seguito. Come illustrato in figura 4 (parte sinistra), le istituzioni si possono porre come forti co-fornitori di beni pubblici, in quanto la loro azione regola direttamente il processo produttivo agricolo, garantendo incentivi a favore degli agricoltori che rispettano determinati comportamenti virtuosi. Perciò, l'ente pubblico richiede all'agricoltore, tramite un contratto vincolante o volontario, il rispetto di una serie di regole in cambio dell'assegnazione di un incentivo, limitando però la libertà imprenditoriale soprattutto nelle decisioni sul processo produttivo di commodity output. Tuttavia, qualora l'azione pubblica fosse rivolta a promuovere la produzione unicamente del bene pubblico, la limitazione imposta sarebbe più modesta, poiché in sua assenza sarebbe alquanto improbabile che si verifichi la fornitura spontanea del bene stesso, come invece idealizzato in figura 3. Inoltre, come illustrato nella parte destra della figura 4, si può assumere che le istituzioni si pongano anche dal lato della domanda, in quanto indirizzano la produzione di determinati beni pubblici, sostituendosi alla platea di utilizzatori finali, ovvero quei soggetti realmente interessati a richiedere il bene pubblico. Come già evidenziato, data la incompletezza o la mancanza del mercato, è di fatto alquanto improbabile che l'ente pubblico riesca a rilevare e mediare le preferenze di tutta la popolazione. Questo punto critico risulterebbe meno marcato nel caso di decentramento delle decisioni su scala locale, nel cui ambito è possibile rilevare più adeguatamente le preferenze, nonché acquisire un numero maggiore di informazioni e favorire strategie d'azione alternative a quelle dell'approccio convenzionale. Questo processo, come si vedrà in seguito, è particolarmente importante e di facile attuazione quando si devono produrre determinati beni pubblici locali.

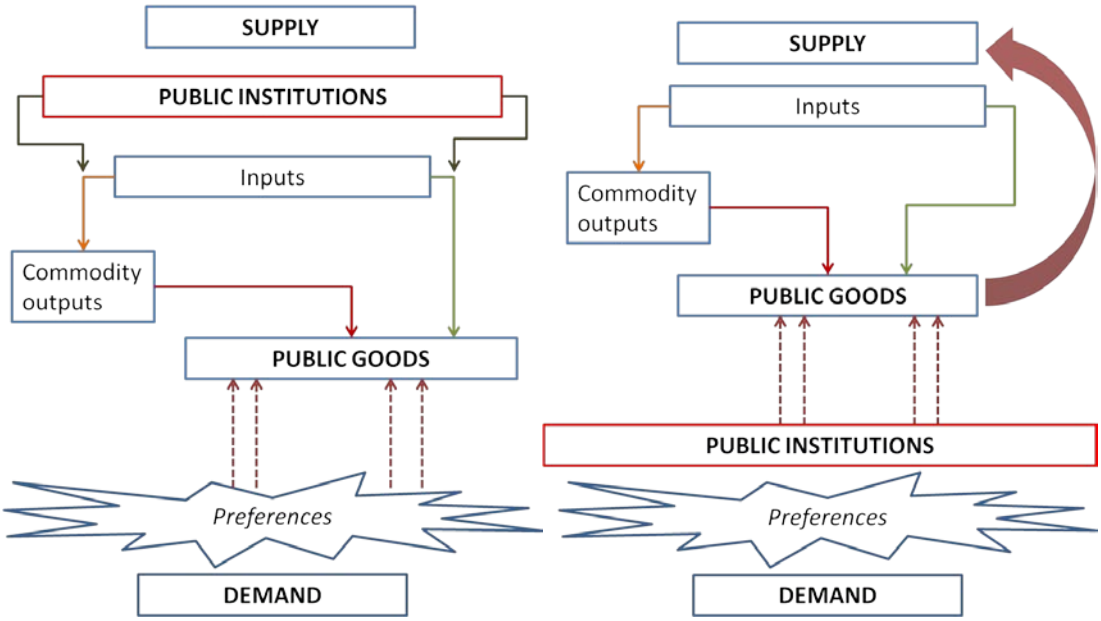

Figura 4 - **Ruolo svolto dalle istituzioni pubbliche nella fornitura di beni pubblici: a sinistra approccio *supply side*; a destra approccio *demand side*.**

Perciò, secondo questo schema, lo Stato risulta il principale, se non unico, interlocutore tra produttori e consumatori per quanto attiene alla fornitura di beni pubblici in agricoltura: da un lato (*demand side*), dovrebbe mediare le preferenze della popolazione, ma si pone in realtà quale unico soggetto depositario della domanda, pur non disponendo di tutte le informazioni sulle preferenze; dall'altro (*supply side*) dovrebbe usare le informazioni per incentivare un determinato livello di output (bene pubblico), ma di contro si limita, ad intervenire direttamente o indirettamente sul processo di produzione, scontrandosi con i diritti di proprietà degli agricoltori.

4.2. STRUMENTI D'INTERVENTO DELLA PAC

In ambito PAC, successivamente alla riforma di "Agenda 2000", si è assistito ad un continuo sviluppo di misure inerenti la multifunzionalità agricola, sia rendendo gli agricoltori più responsabili della tutela del territorio sia tentando di integrare maggiormente l'agricoltura nel tessuto economico-sociale rurale (Vanni, 2013). Sebbene questo orientamento politico abbia in parte permesso di legittimare le

politiche protezioniste della Comunità Europea (poi diventata UE), non si deve dimenticare il notevole sforzo compiuto nel corso degli anni a livello istituzionale per modificare gli orientamenti originari della PAC ed ampliare il dibattito verso le problematiche ambientali e sociali generate dall'agricoltura. La portata del concetto di multifunzionalità è stata progressivamente rettificata, tanto che già nell'*Health check* del 2008 veniva limitata alla discussione sulla possibilità di fornire beni/sevizi pubblici a partire dall'attività agricola. Questo approccio è stato poi confermato dalla PAC 2014-2020, che è stata fortemente orientata verso i temi ambientali e a favore della produzione di beni pubblici agricoli, ed è stato anche supportato sia dalla Commissione Europea sia da un nutrito gruppo di economisti agrari, pur avendo suscitato critiche da parte delle associazioni dei produttori (Vanni, 2013).

4.2.1. VECCHIA PROGRAMMAZIONE (fino al 2013)

Per quanto riguarda la vecchia programmazione della PAC, ovvero quell'impianto normativo stabilito da "Agenda 2000", successivamente perfezionato nel 2003 e utilizzato fino al 2013, si riscontrano differenti strumenti per l'intervento pubblico in agricoltura, alcuni dei quali sono particolarmente tarati sulla promozione e realizzazione di obiettivi ambientali e sociali, come la produzione di beni pubblici. In Cooper et al. (2009) vengono identificati tre gruppi di misure che manifestano una forte interazione con la potenziale fornitura di beni pubblici dall'agricoltura:

- misure direttamente orientate alla fornitura di beni pubblici, in cui rientrano le norme sulla condizionalità (CGO e BCAA, disposizioni sul pascolo permanente, etc.) del 1° pilastro, le misure agro-ambientali (misura 214) e i pagamenti per investimenti non produttivi (misura 216) dei singoli Programmi di Sviluppo Rurale, nonché progetti focalizzati sull'agricoltura (LIFE+) e progetti "speciali" (fondi strutturali);
- misure parzialmente indirizzate alla fornitura di beni pubblici, in cui rientrano alcune misure dello sviluppo rurale (misure di consulenza e di formazione (111, 114, 115), ammodernamento aziendale (121), sviluppo delle infrastrutture (125), pagamenti per le aree svantaggiate (211 e 212) e per le

zone Natura 2000 (213), tutela e riqualificazione del patrimonio rurale (323), formazione e informazione (331));

- misure non direttamente orientate alla fornitura di beni pubblici, ma che possono mostrare un impatto positivo, quali i pagamenti diretti sul reddito agricolo e altre misure di sviluppo rurale, inerenti il valore aggiunto ai prodotti agricoli (123), la diversificazione delle attività aziendali (311) e il sostegno ad attività turistiche connesse alla principale (313).

Delle misure qui elencate, in particolare tra quelle del punto primo, si evidenzia come sia la condizionalità sia le misure agro-ambientali hanno dimostrato un più elevato valore istituzionale e politico, nonché sono state oggetto di diffuso interesse da parte della comunità scientifica e degli *stakeholders*.

Per meglio sintetizzare il contributo offerto dalle politiche alla produzione di beni pubblici ambientali, derivanti dall'attività agricola, si richiama lo schema grafico proposto da Allen et al. (2012) (figura 5).

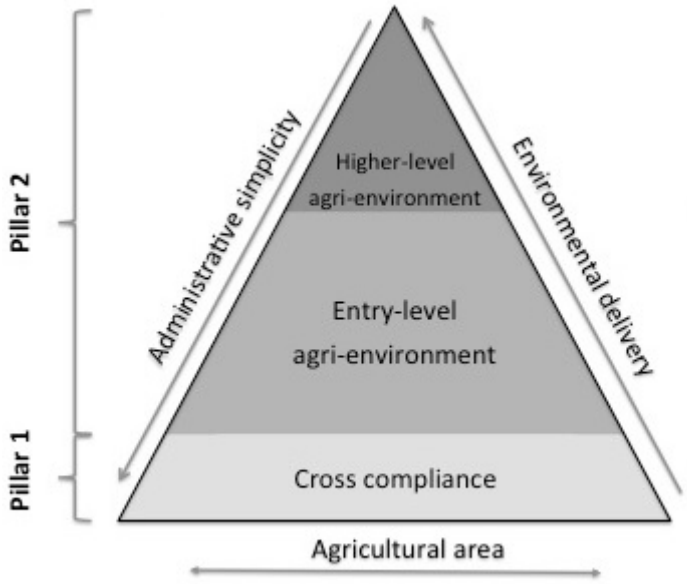

Fig. 5 - **Relazioni esistenti tra gli strumenti della vecchia PAC (tratto da: Allen et al., 2012).**

La base della figura triangolare indica la porzione di superficie agricola potenzialmente sotto impegno, ovvero la scala spaziale dell'intervento, mentre sui due lati si riscontrano il livello potenziale di fornitura di beni ambientali (lato destro) e il livello di semplificazione amministrativa (lato sinistro). Si noti come questi due

ultimi elementi siano inversamente proporzionali: all'aumentare del livello di riferimento ambientale corrisponde un più elevato grado di oneri burocratici e viceversa. La condizionalità (1° pilastro) occupa la parte bassa della figura, in quanto è applicata in modo obbligatorio e uniforme su tutta la superficie agricola sotto impegno, producendo beni ambientali su larga scala, ma ad un livello modesto a fronte di un carico burocratico ugualmente tollerabile. Le misure agro-ambientali (2° pilastro) ricoprono invece la parte medio-alta della figura, poiché interessano superfici agricole minori, in funzione della loro caratteristica di volontarietà, ma raggiungono migliori risultati ambientali. Inoltre, in questo caso, la fornitura di beni ambientali dipende anche dal livello di riferimento delle singole misure agro-ambientali, che aumenta spostandosi da quelle di base (*entry-level*) a quelle maggiormente selettive (*high level*), comportando nel contempo un proporzionale aumento di oneri burocratici.

Questo confronto tra strumenti obbligatori e volontari può essere anche interpretato in funzione di due elementi discriminanti: efficacia ed efficienza delle singole misure. L'efficacia si riferisce al numero di soggetti coinvolti nella misura (numero di domande presentate) o alla corrispondente superficie agricola sotto impegno, rispetto al totale atteso. L'efficienza invece considera l'entità dei risultati ambientali ottenuti rispetto agli obiettivi inizialmente predisposti, ovvero quanto la singola misura sia idonea per raggiungere un determinato obiettivo. Perciò, se nel caso di misure obbligatorie ci si attende una migliore efficacia (più superficie sotto impegno, ma minori benefici ambientali), di contro dalle misure volontarie ci si attende maggiore efficienza (meno superficie sotto impegno, ma alti benefici ambientali), come già mostrato in figura 5. L'efficacia e l'efficienza delle misure atte a fornire beni pubblici agricoli dipende da molti fattori, quali: progettazione delle politiche, *targeting*, competenza dell'amministrazione, informazioni disponibili, fornitura di consulenza, entità del monitoraggio, modalità di valutazione, nonché adeguatezza delle risorse di bilancio (Baldock, Boyes et al., 2011). Uno dei fattori più limitanti è la distribuzione asimmetrica delle informazioni, propria dell'ambito dei beni pubblici, che condiziona non solo il processo di costruzione stessa delle misure (a priori), ma soprattutto l'efficienza delle stesse (a posteriori), a causa dell'instaurasi di comportamenti opportunistici, nonché l'effettiva capacità di controllo da parte

dell'ente pubblico. Secondo Bartolini et al. (2008 e 2012), in condizioni di informazione asimmetrica, la struttura imposta dai regolamenti dell'UE implica una forte interrelazione tra condizionalità e misure agro-ambientali. Infatti, dai risultati degli studi emerge che il rispetto delle prescrizioni della condizionalità può essere accresciuto, aumentando proporzionalmente il monitoraggio, mentre per le misure agro-ambientali esiste un rapporto inverso tra intensità di controllo e fornitura di beni pubblici ambientali. Perciò, la taratura del livello di monitoraggio e controllo non solo influisce intrinsecamente sul beneficio sociale, dovuto alla realizzazione delle misure previste, ma deve anche avvenire in modo da rendere il sistema efficiente e coordinato, dato il peso in termini di spesa a carico dell'ente pubblico (Bartolini et al. 2012). Di conseguenza, l'istaurarsi di comportamenti opportunistici provoca un livello sub-ottimale nella fornitura di beni pubblici dalle due tipologie di misure. Infatti, la parziale inadempienza da parte dell'agricoltore di alcuni requisiti del contratto, considerati come un costo aggiuntivo, comporta una perdita in termini di efficienza della misura (Hodge, 2001).

La condizionalità, come detto precedentemente è parte delle politiche del 1° pilastro e si riferisce a una serie di direttive e regolamenti comunitari, che contengono alcuni Criteri di Gestione Obbligatori (CGO) e una serie di disposizioni sulle Buone Condizioni Agronomiche e Ambientali (BCAA). Mentre i CGO sono applicati in modo uniforme in tutti i territori agricoli della UE, le BCAA invece prevedono un certo livello di adattabilità dei requisiti su scala nazionale o regionale, che le rendono potenzialmente più interessanti nel processo di fornitura di beni pubblici in agricoltura, soprattutto quelli locali di tipo ambientale. Gli Stati membri sono quindi i garanti principali dell'attuazione della condizionalità: in primo luogo, sono tenuti a tradurre le norme (CGO e BCAA) in disposizioni e norme operative e, in secondo luogo, a definire un sistema di controllo al fine di rilevare eventuali infrazioni (CCE, 2008). Infatti, tutti queste misure sono obbligatorie e vincolanti per la concessione del pagamento unico aziendale, in quanto il mancato adempimento degli stessi criteri da parte dell'agricoltore comporta la sospensione dei contributi o il ricorso al regime sanzionatorio. Parte di queste norme erano già state emanate in forma volontaria sotto "Agenda 2000", ma sono state poi ampliate e trasformate in misure obbligatorie

nei successivi passaggi legislativi della PAC, vedi allegati III e IV al reg. 1782/2003 (vedi appendice 1). Per quanto riguarda i CGO spetta agli Stati membri recepire nella legislazione nazionale le direttive del Consiglio Europeo, che costituiscono il quadro di riferimento. Tuttavia, la Corte dei Conti Europea (CCE, 2008) ha segnalato come questo processo può portare al mancato o parziale recepimento di alcuni requisiti, causando una riduzione degli effetti potenziali della condizionalità. Inoltre, ciò genera un'ingiustificata disparità di trattamento tra gli agricoltori sia tra differenti Stati membri, ma tanto più all'interno di uno stesso Stato membro, qualora siano applicati criteri differenti alle regioni interessate dalle stesse criticità ambientali. Un ulteriore complicazione deriva dal fatto che alcuni CGO non si riferiscono specificamente ad attività agricole (ad es. direttive sugli uccelli selvatici e sull'habitat) e implicano non poche difficoltà nel caso in cui vengono trasformati in disposizioni applicabili all'attività agricola (CCE, 2008). Per le BCAA invece il quadro di riferimento (art. 5, Reg. 1782/2003) è suddiviso in due parti e prevede alcuni adattamenti a livello nazionale, in quanto più direttamente collegato alle pratiche agricole. Il paragrafo 1 fa appunto riferimento alle BCAA *sensu stricto*, sulla base dell'allegato IV (vedi appendice 1), dove sono identificati quattro obiettivi e undici norme collegate. Comunque, si noti che l'ambito di applicazione di questi obiettivi si limita principalmente alla tutela della funzionalità del suolo (bene pubblico agricolo) e ai terreni agricoli in generale, trascurando altri obiettivi chiave (ad es. consumo idrico). Il paragrafo 2 riguarda il mantenimento delle terre investite a pascolo permanente alla data prevista per le domande di aiuto del 2003. In questo caso, sono previste deroghe, a patto che lo Stato membro si adoperi per evitare eventuali riduzioni significative della sua superficie totale a pascolo permanente. Sebbene il regolamento consideri "significative" le riduzioni che eccedono il 10 % di un determinato indice di riferimento, tuttavia il modo in cui viene calcolata detto rapporto (superficie a pascolo / superficie agricola totale) trascura l'effetto negativo dovuto alla riduzione simultanea delle superfici (CCE, 2008).

Le misure agro-ambientali fanno invece parte del 2° pilastro della vecchia PAC e precisamente dell'Asse 2 ("Miglioramento dell'ambiente e dello spazio rurale") dei Programmi di Sviluppo Rurale. Queste misure si configurano come le più efficaci e

longeve azioni intraprese per raggiungere obiettivi di tipo ambientale in ambito agricolo sia in termini di superfici interessate nonché per entità di risorse finanziarie disponibili (OECD, 2011). Benché il primo vero "regolamento agro-ambientale" (Reg. 2078/92) discenda dalla riforma Mac Sharry, soltanto con il Regolamento n. 1257/99 ("Agenda 2000") si è giunti a costruire un primo vero impianto di norme per il sostegno allo sviluppo rurale sostenibile, integrando e semplificando alcuni regolamenti precedentemente separati. Nel titolo II di questo regolamento vengono elencate le misure ritenute meritevoli di aiuti, tra cui spiccano le misure agro-ambientali, ovvero quei "metodi di produzione agricola finalizzati alla protezione dell'ambiente e alla conservazione dello spazio naturale". In seguito all'*Health check* le misure agro-ambientali sono state disciplinate dall'articolo 39 del Regolamento n. 1698/2005, fino all'ultima programmazione di sviluppo rurale, che si è conclusa nel quinquennio 2007-2013. Le misure agro-ambientali funzionano come un vero e proprio contratto, stipulato in modo volontario tra agricoltore e pubblica amministrazione, al fine di applicare su parte della superficie aziendale, già sotto impegno della PAC, determinate norme o pratiche supplementari, atte a fornire un elevato livello potenziale di benefici ambientali o di beni pubblici. In cambio del rispetto delle norme in questione, l'ente pubblico offre al singolo agricoltore un sostegno monetario (pagamento agro-ambientale), che si configura quale compensazione per il mancato reddito e/o per i costi aggiuntivi, ma può includere anche i costi di transazione. Un principio fondamentale per i pagamenti agro-ambientali è la volontarietà della decisione degli agricoltori nel presentare domanda e stipulare un contratto. Perciò il livello dei pagamenti deve essere sufficientemente attraente in relazione agli impegni da assumere e ai relativi costi (CCE, 2011). Poiché spesso le singole misure mirano anche a limitare l'utilizzo sconsiderato degli input produttivi, ovvero a limitare l'agricoltura intensiva, gli agricoltori devono sotto investire il potenziale produttivo a loro disposizione, in particolare quello legato all'uso del fattore terra. In questo contesto, si ripropone l'importante questione relativa ai diritti di proprietà, in virtù dei quali gli agricoltori decidono autonomamente di svolgere l'attività più profittevole sul proprio terreno (Hodge, 2001). Perciò, l'intervento pubblico prevede di offrire un incentivo, a fronte della collaborazione instaurata con l'agricoltore che rinuncia parzialmente, ma in modo

volontario, alla sua libertà imprenditoriale. Comunque, quando un agricoltore decide volontariamente di aderire al contratto proposto dall'ente pubblico per garantire la qualità ambientale ad un livello di riferimento superiore al valore standard, è ammissibile che gli venga corrisposto un pagamento (compensazione o incentivo) in proporzione al rispetto di determinati criteri (OECD, 2011).

Anche i pagamenti agro-ambientali non sono esenti da alcune criticità riguardanti l'approccio basato sugli accordi tra agricoltori e settore pubblico, aspetto quanto mai importante dato la caratteristica di volontarietà delle misure. Una prima difficoltà deriva, non a caso, dalla modalità stessa in cui vengono scelti e fissati gli obiettivi dagli enti amministrativi preposti. I pagamenti agro-ambientali, così come le altre misure dello sviluppo rurale, dovrebbero apportare un contributo in alcuni settori prioritari, quali la biodiversità (attraverso la tutela di attività agricola e sistemi forestali ad elevato valore naturalistico e dei paesaggi agrari tradizionali), il regime delle acque e il cambiamento climatico (CCE, 2011). Tuttavia, la Corte dei Conti Europea ha evidenziato che gli obiettivi dei pagamenti agro-ambientali, indicati nei vari PSR, determinano spesso un quadro di riferimento eccessivamente complicato. Inoltre, ha rilevato che gli stessi obiettivi dei singoli PSR non erano definiti in modo specifico e misurabile, non includevano i livelli di riferimento, che esprimessero la situazione antecedente, né definivano un termine temporale per l'attuazione (CCE, 2011). Secondo Hodge (2001), il dominio degli obiettivi e dei requisiti che si possono considerare è limitato dalla eccessiva formalizzazione dei contratti: la redazione di una serie di regole comuni e la necessità di controllare il rispetto delle stesse restringe sia il numero di azioni realizzabili e sia la flessibilità degli strumenti politici volontari. Inoltre i contratti si rivolgono esclusivamente al singolo agricoltore, quindi a una singola azienda, poiché gli obiettivi sono spesso correlati a modificare il processo produttivo piuttosto che a fissare il livello di output ambientali raggiungibili e verificabili. Infine, dato che certe tipologie di beni pubblici (ad es. il paesaggio) vengono prodotte in modo efficiente soltanto su scala spaziale medio - grande, una misura ambientale impostata sulla sola dimensione aziendale limita la portata dei benefici ambientali potenzialmente raggiungibili. Non di meno, anche l'arco temporale impegnato dalla realizzazione delle misure del PSR è relativamente breve, rispetto alle tempistiche necessarie per garantire una maggiore efficienza di

detti beni pubblici. Perciò, una volta terminato il vincolo contrattuale, sussistono molteplici aspetti economici che possono indurre l'agricoltore a ritornare a sistemi di gestione agricola maggiormente intensivi (Whitby, 2000). Infatti, anche se l'ente pubblico può intervenire proponendo nuovi contratti o rifinanziando quelli conclusi, non vi sono garanzie sufficienti che l'agricoltore mantenga quelle pratiche benefiche tanto difficilmente raggiunte.

4.2.2. NUOVA PROGRAMMAZIONE (post 2014)

La riforma della PAC post 2014 ha continuato a perseguire l'importante processo di rinnovamento dell'intervento pubblico in agricoltura, svincolandosi dal tema della multifunzionalità per focalizzarsi principalmente in favore dell'aumento di fornitura di beni pubblici agricoli. Le norme sulla condizionalità, di cui all'art.93 del Regolamento n. 1306/2013, sono state riordinate e accorpate nell'allegato II (vedi appendice 2.), ma continuano sempre ad essere preponderanti all'interno delle misure ambientali obbligatorie. Tuttavia la PAC post 2014, ha provveduto soprattutto a una radicale riorganizzazione dei pagamenti diretti del 1° pilastro, a cui è stato affiancato uno specifico "pagamento per le pratiche agricole benefiche per il clima e l'ambiente" (vedi appendice 3), comunemente noto come *greening*. Infine, il nuovo corso dello sviluppo rurale (Regolamento n. 1305/2013), che è stato condizionato dal conseguente rafforzamento del 1° pilastro sul fronte delle politiche ambientali, ha provveduto soprattutto a modificare la modalità stessa della programmazione, introducendo una maggiore flessibilità. Malgrado il modesto apporto sul fronte dei contenuti, si è confermata la maggiore attenzione dedicata agli aspetti climatici e ambientali, nonché all'integrazione del processo partecipativo multilivello tra agricoltori, organizzazioni e amministrazione, attraverso la cooperazione e la creazione di un insieme di reti.

Dunque, l'attuale assetto degli strumenti d'intervento della PAC risulta trasformato in funzione della posizione istituzionale assunta dalle misure di *greening*. La figura 6, che ripropone il sopraccitato approccio proposto da Allen et al. (2012), ben rappresenta come l'introduzione del *greening* possa potenzialmente restringere sia il livello di beni ambientali ottenibili dalla condizionalità di base, sia la superficie

agricola interessata dalle misure agro-ambientali, spostando decisamente verso l'alto il livello di riferimento della qualità ambientale del 1°pilastro (OECD, 2011; Povellato, 2012). Come conseguenza, s'innalza il livello base per il calcolo dei pagamenti agro-ambientali, consentendo di svincolare parte delle risorse e di utilizzarle per fornire ulteriori benefici ambientali ("*Potential environmetal additionality*"), ammesso che gli Stati membri destinino maggiori risorse al 2° pilastro (Allen et al., 2012).

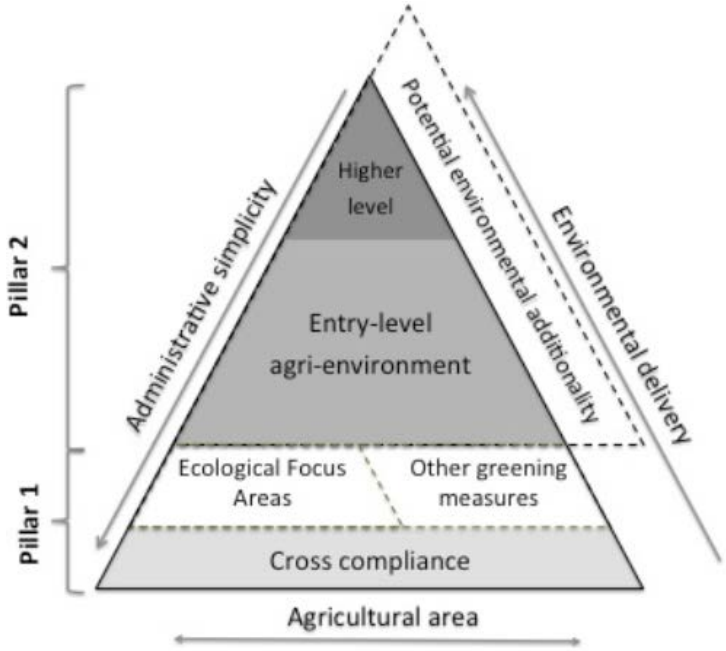

Fig. 6 - **Relazioni esistenti tra gli strumenti della PAC post-2014 (tratto da: Allen et al., 2012).**

Tra tutte le misure messe in atto dalla PAC post 2014, il pagamento *greening* assume un ruolo decisamente predominante, in quanto rappresenta uno strumento normativo, atto a raggiungere gli obiettivi climatici e ambientali della PAC su scala più ampia rispetto alle preesistenti misure agro-ambientali (Povellato, 2012). Nel contempo, il *greening* permette di sostenere semplici misure di tipologia non contrattuale e su base annua, che possano superare gli effetti della condizionalità di base (Vanni e Cardillo, 2013). Perciò, è evidente che il *greening* è una sorta di compromesso tra le prescrizioni della condizionalità del 1° pilastro e l'approccio contrattuale tipico delle misure del 2° pilastro (Tangermann, 2011; De Filippis, 2012; Matthews, 2012 e

2013). Da un lato, assomiglia a una "super-condizionalità", sia per l'obbligatorietà dei vincoli ambientali, che sono omogenei per tutti gli Stati membri e non adattabili alle specifiche condizioni locali, sia appunto per l'ampia portata delle sue disposizioni, in termini di superficie agricola sotto impegno. Infatti, le misure di *greening* hanno rafforzato ulteriormente la condizionalità, sommandosi di fatto alle BCAA tra gli strumenti obbligatori fortemente a supporto della fornitura di beni pubblici del 1° pilastro. Nel contempo le stesse disposizioni in esso contenute si sovrappongono parzialmente anche agli strumenti volontari dello sviluppo rurale (2° pilastro), poiché risultano molto simili agli obiettivi raggiungibili attraverso le già note misure agro-ambientali. Perciò, le future misure agro-ambientali dovranno essere disegnate, considerando indirettamente i contenuti del *greening*, in modo da impedire il doppio finanziamento per le pratiche similari. Inoltre, nei primi anni il pagamento di *greening* può essere assimilato a un pagamento volontario, in quanto il mancato rispetto riduce o azzera il solo pagamento stesso, mentre negli anni successivi incide sul pagamento di base in modo molto limitato (-20% nel 2017, -25% dal 2018) (Henke e Vanni, 2014).

Le proposte di *greening* hanno fin da principio sollevato un forte dibattito trasversale, contrapponendo di fatto due fazioni: da un alto gli agricoltori e loro associazioni di categoria, dall'altro le associazioni ambientaliste. Mentre i primi sostenevano che il *greening* non avrebbe supportato le sfide della sicurezza alimentare e della crescita economica, a causa del probabile impatto negativo sul bilancio delle aziende agricole (soprattutto in Italia), di contro gli altri giudicavano le stesse proposte troppo modeste rispetto agli obiettivi raggiungibili in termini di biodiversità e cambiamenti climatici. (Copa-Cogeca, 2012; Povellato 2012). Lo stesso Povellato sottolinea che raramente sono stati evidenziati i problemi ambientali che continuano a creare le forme più intensive di produzione agricola, pur essendo stati già applicati in passato una serie di specifici regolamenti ambientali. Infatti, nei propositi stessi della Commissione, il *greening* è stato ideato per limitare una serie di impatti negativi (paesaggistici, ecologici e ambientali) tipici dell'agricoltura intensiva, che ha segnato parte del territorio europeo fin dalle origini della PAC. A proposito si nota che, fatta eccezione della misura inerente i prati permanenti (art. 45), che limita a priori l'intensificazione dell'attività agricola, le altre due pratiche

(art. 44 e 46) interessano solo le aziende con presenza di superficie agricola a seminativo, ovvero quelle che rappresentano un modello di agricoltura altamente specializzata e a carattere decisamente più intensivo, se paragonate ad altre forme di agricoltura.

Riguardo agli effetti potenziali prodotti dalle misure del *greening*, si segnala come la difformità insita nei criteri applicativi di queste pratiche, stabiliti in base agli ettari ammissibili dichiarati a seminativo, potrebbe comportare un risultato poco omogeneo del *greening* a livello aziendale e territoriale (Fracasso e Rosa, 2014). Infatti, da uno studio condotto in Italia, a partire dai dati del 6° Censimento dell'Agricoltura, emergono alcune valutazioni sul numero di aziende e di superficie agricola potenzialmente interessata dalle misure del *greening* (Vanni e Cardillo, 2013). Le elaborazioni mostrano che la diversificazione colturale dovrebbe interessare solo il 3,8% delle aziende agricole in Italia, pari a circa 1,9 milioni di ettari di superficie a seminativo (27,8% del totale) (Vanni e Cardillo, 2013). Infatti, questa prescrizione è obbligatoria solo per le aziende con superficie a seminativo maggiore di 10 ha e include anche una serie di deroghe (aziende biologiche, superfici con più del 75% a foraggio o prato permanente e con colture sommerse (riso) per una parte significativa dell'anno), che riducono notevolmente la numerosità delle aziende interessate. Per quanto riguarda il mantenimento di prati permanenti, in Italia risultano interessate circa il 17% delle aziende, pari a oltre 3 milioni di ettari (48,4%), ed escludendo le aziende biologiche (derogate) si arriva al 15,7% del totale (Vanni e Cardillo, 2013). Tuttavia, è la terza prescrizione del *greening*, ovvero l'obbligo di costituire le aree d'interesse ecologico, ad avere suscitato l'interesse della comunità scientifica, nonché maggiori critiche tra gli *stakeholders*. In questo caso le aree ecologiche sono obbligatorie solo dai 15 ha a seminativo e devono coprire una superficie pari ad almeno il 5% dei seminativi. In quest'ultimo caso la percentuale obbligatoria è fissa e non può essere differenziata a seconda delle dimensioni aziendali. Si possono perciò generare delle disparità tra aziende medio piccole, più gravate dalla misura, e aziende molto grandi, che possono tuttavia optare per economie di scala (Fracasso e Rosa, 2014). Dal citato studio si evidenzia che in Italia sono interessate dalle aree ecologiche solo il 6,7% delle aziende agricole, pari al 66,4% degli ettari complessivi

a seminativo. Inoltre, se si considerano anche le varie deroghe concesse la quota di aziende cala ulteriormente fino al 5,7% del totale (Vanni e Cardillo, 2013).

In merito alla sovrapposizione di competenze, con conseguente possibilità di doppio finanziamento, si evidenzia il caso degli "elementi caratteristici del paesaggio" messi a disposizione degli agricoltori dal Regolamento delegato n. 639/2014 (vedi appendice 4). Questi elementi, pur compresi nell'assortito elenco delle "superfici, agricole e non, che vanno considerate aree d'interesse ecologico" (Reg. n. 1307/2013, art. 46 comma 2, vedi appendice 3), coincidono parzialmente con quelli già previsti dalle BCAA[5] e dai CGO[6] della condizionalità (allegato II del Regolamento n. 1306/2013, vedi appendice 2), nonché con quelli individuati nella precedente programmazione di sviluppo rurale. Infatti, gli elementi "tipici" (= caratteristici) del paesaggio sono molteplici, in quanto sono collegati alle tradizioni o tipicità, propria di un territorio geografico, e al percorso storico-culturale della popolazione di quella data zona (Fracasso e Rosa, 2014). Perciò, considerando la multiforme realtà territoriale dell'Italia, ogni Regione amministrativa aveva già individuato nei Programmi di Sviluppo Rurale (PSR) quegli elementi ritenuti caratteristici per il proprio territorio, generando un'ampia variabilità nella gamma di questi elementi del paesaggio.

Per quanto riguarda le modalità di realizzazione delle aree d'interesse ecologico, un aspetto decisamente innovativo contenuto nel comma 6 dell'art. 46 riguarda la possibilità per gli Stati membri di consentire una "attuazione collettiva" da parte degli agricoltori, a patto che sussista una reale contiguità tra aree ecologiche, appartenenti ad aziende agricole differenti e confinanti. In questo senso si gli agricoltori possono instaurare rapporti di collaborazione per la tutela del territorio e per la fornitura di beni pubblici a più alto contenuto d'utilità , nonché determinare

5 BCAA 7: Mantenimento degli elementi caratteristici del paesaggio, compresi, se del caso, siepi, stagni, fossi, alberi in filari, in gruppi o isolati, margini dei campi e terrazze e compreso il divieto di potare le siepi e gli alberi nella stagione della riproduzione e della nidificazione degli uccelli e, a titolo facoltativo, misure per combattere le specie vegetali invasive.

6 CGO 2: Direttiva 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2009, concernente la conservazione degli uccelli selvatici. CGO3: 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.

maggiore efficienza della misura stessa. Si prevede che l'azione collettiva sia in parte mediata dall'ente pubblico, che può a sua volta individuare le aree idonee all'attuazione e imporre altri vincoli accessori agli agricoltori partecipanti alla realizzazione. Di contro, a fronte del vincolo di prossimità imposto a livello aziendale, la misura non considera di premiare anche la continuità a livello territoriale, ovvero con gli altri elementi del paesaggio preesistenti, ma estranei all'attività agricola. Ad ogni modo, date le valutazioni generali sull'effetto delle aree ecologiche sul territorio italiano, si suppone che sia l'elevata presenza di aziende di piccole dimensioni, al di sotto della soglia minima di 15 ha, nonché l'elevata frammentazione territoriale delle aziende agricole possano restringere ulteriormente il campo d'azione dell'attuazione collettiva.

Infine, per quanto riguarda i contenuti del nuovo sviluppo rurale (Reg. (UE) 1305/2013), si riscontra un forte impegno sull'ambiente e sul clima, un incremento della cooperazione tra diversi operatori del settore, nonché la creazione di un sistema di reti multilivello tra agricoltori, associazioni e istituzioni (in senso verticale e orizzontale). La spiccata rilevanza ambientale dello sviluppo rurale è demandata alle priorità 4 e 5, a cui si possono attribuire le seguenti misure:

- investimenti per lo sviluppo delle aree forestali e nel miglioramento della redditività delle foreste (art.21),
- forestazione e imboschimento (art.22),
- allestimento di sistemi agroforestali (art.23),
- investimenti diretti ad accrescere la resilienza e il pregio ambientale degli
- ecosistemi forestali (art.25),
- pagamenti agro-climatico-ambientali (art.28),
- agricoltura biologica (art.29),
- indennità "Natura 2000" e direttiva quadro sulle acque (art.30),
- servizi silvo-climatico-ambientali e salvaguardia della foresta (art.34).

In particolare, si rileva come i pagamenti agro-climatico-ambientali ereditano interamente gli obiettivi propri dei pagamenti agro-ambientali (ex misura 214), ampliandone in parte i contenuti. Ora, il sostegno non è solo alla promozione, ma anche alla conservazione delle "pratiche agricole che contribuiscano favorevolmente

all'ambiente e al clima", ponendo attenzione ai necessari cambiamenti applicabili alle stesse attività agricole (Reg. 1305/2013). Da un lato, si prevede l'introduzione di "pratiche agricole, che contribuiscano a mitigare i cambiamenti climatici e che siano compatibili con la tutela e con il miglioramento dell'ambiente, del paesaggio e delle sue caratteristiche, delle risorse naturali, del suolo e della diversità genetica" (Considerando n. 22). D'altro lato, è evidente l'indiscutibile continuazione di quelle pratiche agricole, che erano state applicate con la vecchia misura 214 e che hanno contribuito a produrre benefici ambientali. Infatti, queste nuove misure dovrebbero sostenere ulteriormente sia gli agricoltori sia gli altri gestori del territorio a soddisfare la crescente domanda di servizi ambientali (beni pubblici) da parte della società. Viene perciò ampliato il numero di beneficiari ammessi a ricevere il pagamento: non più solo i singoli agricoltori, ma anche alle associazioni di agricoltori o alle associazioni miste (agricoltori e altri gestori del territorio), nonché in certi casi a soggetti non agricoli. Questo è possibile nel rispetto di certe condizioni: la volontarietà dell'impegno e la realizzazione di interventi, costituiti da uno o più impegni agro-climatico-ambientali, sui terreni agricoli determinati dagli Stati membri. Inoltre, gli Stati membri devono sostenere anche il processo di trasferimento delle conoscenze e informazioni necessarie a coloro realizzano interventi nell'ambito della presente misura. Ciò può avvenire sia attraverso un sistema di consulenze, prestate da esperti in relazione agli impegni assunti, sia vincolando la concessione del pagamento a un'adeguata piano di formazione.

Anche se i pagamenti agro-climatico-ambientali compensano gli impegni che superano i requisiti obbligatori, il sistema di pagamenti "tradizionale" è tuttora diretto a remunerare solo l'adozione di determinate pratiche agricole, che possano potenzialmente conseguire un determinato obiettivo ambientale. Tuttavia, una prospettiva innovativa e perseguibile sull'erogazione dei pagamenti è stata recentemente promossa dalla Direzione Generale Ambiente della Commissione Europea e dal Parlamento Europeo, mediante uno studio ("*Biodiversity protection through results based remuneration of ecological achievement*") volto a favorire l'implementazione di programmi agro-ambientali nei quali il pagamento è associato al raggiungimento di specifici obiettivi ambientali, in particolare la conservazione della biodiversità (Povellato e Vanni, 2014). Infatti, in questo caso ci si riferisce ai

cosiddetti "Pagamenti Basati sui Risultati Ambientali" (PBRA), ovvero un tipo di pagamenti concesso ai beneficiari solo quando viene raggiunto un pre-stabilito obiettivo ambientale (Povellato e Vanni, 2014). Indubbiamente, emerge la maggiore flessibilità concessa sia agli agricoltori, che sono meno vincolati da rigidi adattamenti delle tecniche agricole, ma anche all'amministrazione pubblica, che può disporre di un risultato concreto e più facilmente controllabile, una volta tarati gli adeguati indicatori (Povellato e Vanni, 2014). In ambito PSR, possono essere classificati come PBRA alcune azioni presenti nelle vecchie misure agro-ambientali (ad es. Mantenimento dei prati in Regione Friuli Venezia-Giulia), ma anche alcune tipologie d'investimenti non-produttivi (es. ex misura 226) e i pagamenti "a capo" per razze animali in via di estinzione. Date le diverse esperienze già approntate con successo a livello della UE, ci si attende che anche nel contesto nazionale si attivino le sinergie istituzionali necessarie per collaudare questi sistemi di pagamento (Povellato e Vanni, 2014). Per questo scopo, gli stessi autori individuano nella misura della cooperazione (art. 35) una valida opportunità per attivare misure pilota inerenti questi sistemi di pagamento. I progetti pilota sono importanti strumenti di verifica della fattibilità di tecnologie, tecniche e pratiche in diversi contesti, e ne consentono un successivo ed eventuale adattamento. Se nel periodo di programmazione 2007-2013 era stata finanziata un'unica tipologia di cooperazione (vedi cooperazione per lo sviluppo di nuovi prodotti, processi e tecnologie nel settore agroalimentare e in quello forestale), ora si rende necessario il sostegno verso una gamma molto più ampia di forme di cooperazione e di beneficiari, per aiutare gli operatori delle zone rurali a superare quegli svantaggi economici, ambientali e di ogni altro genere.

Quindi, la nuova misura di cooperazione (art. 35) regola il sostegno al fine di incentivare ogni forma di cooperazione tra una serie di soggetti, in particolare tra diversi operatori del settore agricolo, del settore forestale e della filiera alimentare, nonché ad altri soggetti coinvolte nella politica di sviluppo rurale. Infatti, un approccio comune ai progetti e alle pratiche ambientali dovrebbe produrre benefici ambientali e climatici più incisivi e coerenti, interessando porzioni maggiori di superficie agricola (scala territoriale). Inoltre, il sostegno alla cooperazione comprende anche la creazione di poli e di reti, che siano particolarmente funzionali

per condividere esperienze e sviluppare conoscenze, servizi e prodotti. Viene anche appoggiata la costituzione e gestione di gruppi operativi, che rappresentano un elemento cardine del Partenariato Europeo per l'Innovazione (PEI) in materia di produttività e sostenibilità dell'agricoltura. Tra i differenti aspetti garantiti dalla misura di cooperazione (art. 53, comma 2), si segnalano in particolare quelli fortemente incentrati su tematiche ambientali, ovvero: le "azioni congiunte per la mitigazione dei cambiamenti climatici e l'adattamento ad essi" (punto f) e gli "approcci comuni ai progetti e alle pratiche ambientali in corso, inclusi la gestione efficiente delle risorse idriche, l'uso di energia rinnovabile e la preservazione dei paesaggi agricoli" (punto g).

Una novità altrettanto rilevante del nuovo sviluppo rurale riguarda appunto l'introduzione del PEI, i cui obiettivi sono principalmente volti a favorire la produttività e la sostenibilità, ma anche a collegare l'ambito della ricerca con gli utenti finali cui è indirizzata (Sotte, 2014). Il primo obiettivo comprende tematiche collegate alla sostenibilità delle produzioni (l'uso efficiente delle risorse, l'economia vitale, la competitività) e alla fornitura di certi beni pubblici , quali le tecniche favorevoli al clima (riduzione emissioni CO_2), la resilienza e lo sviluppo di sistemi di produzione agro-ecologici, la sicurezza alimentare. Il secondo obiettivo mira a organizzare forme di dialogo e integrazione tra i differenti soggetti coinvolti nel processo di sviluppo rurale: da un lato i ricercatori e loro istituzioni, mentre dall'altro gli agricoltori, i gestori delle foreste, le comunità rurali, le imprese, le organizzazioni non governative, i servizi di assistenza (Sotte, 2014). Il PEI viene supportato a sua volta mediante l'istituzione di una rete PEI (art. 53), che consente di collegare in rete Gruppi operativi (art.56 e 57), servizi di consulenza e ricercatori.

4.3. ESEMPI DI STRUMENTI NON CONVENZIONALI

La strategia dell'azione collettiva ha riscontrato notevole interesse nella recente letteratura scientifica, sia sul piano concettuale sia sul piano analitico, e in particolare nei lavori redatti da Vanni (2013 e 2014). Col termine azione collettiva si vuole indicare generalmente un'azione intrapresa da più individui, anche in forma

associativa, per realizzare uno o più obiettivi condivisi (Marshall, 1998). Perciò, malgrado differenti interpretazioni, gli elementi fondanti di un'azione collettiva sono: la partecipazione di più individui, la condivisione di interessi/obiettivi comuni, la realizzazione di un'azione volontaria degli stessi individui in funzione di obiettivi comunemente prefissati (Vanni, 2014). Questo strumento d'intervento mostra una forte relazione sia con la tipologia ma soprattutto con gli assetti istituzionali. Per quanto riguarda la tipologia delle organizzazioni coinvolte, si deve considerare il contesto agricolo in cui avviene l'azione collettiva: se questa azione viene promossa esclusivamente mediante un'organizzazione diretta da parte degli agricoltori, si parla di cooperazione (criterio bottom-up); mentre se l'azione è supportata e controllata da un'istituzione pubblica (UE, Stato, Regione, etc.), è meglio usare il termine coordinamento (criterio top-down) (Vanni, 2013). Sebbene in quest'ultimo caso l'intervento dell'ente pubblico sia più attivo, ciò non si traduce automaticamente nella concessione di incentivi pubblici, poiché in entrambi i casi è possibile fare ricorso o meno all'incentivazione pubblica diretta. Invece, per quanto riguarda l'assetto istituzionale dell'azione collettiva è fondamentale decentrare il più possibile il processo decisionale, onde migliorarne l'efficacia, e favorire scelte politiche locali in tema di agricoltura e di sviluppo rurale. Questo aspetto è ancor più incisivo nel contesto istituzionale tipico della PAC, in cui l'agricoltura dipende ancora in modo rilevante dai contributi pubblici e da strumenti politici d'intervento che rispondono a un criterio top-down. Infatti, nel contesto della PAC l'azione collettiva è spesso istituzionalizzata e inclusa negli strumenti politici: benché ciò tenda a ridurre i coti di transazione tipici della fase iniziale di queste iniziative, d'altro canto, perseverando in una formalizzazione eccessiva, viene a mancare l'adattabilità dell'azione collettiva alle situazioni locali (Vanni, 2013). A dimostrazione di questo accentramento, si richiama quanto detto sopra sulle disposizioni dell'art. 46 del Reg. (UE) 1307/2013, che disciplina le aree d'interesse ecologico, ed in particolare sulla possibile "attuazione collettiva" delle stesse aree tra aziende agricole adiacenti. Benché nella misura emerga la volontà di estendere una potenziale fornitura di beni pubblici agricoli su larga scala, tuttavia la misura stessa è inclusa tra gli strumenti convenzionali del 1° pilastro della PAC, caratterizzati dall'adesione obbligatoria e da un livello decisionale (Stato membro) abbastanza distante dalla realtà territoriale.

Infatti, per un'efficiente realizzazione collettiva, demandare queste iniziative a livello regionale o su-regionale, attraverso i piani di sviluppo rurale. sarebbe una scelta politica più adeguata. Da ciò si deduce quanto sia altrettanto importante la definizione della scala spaziale d'intervento, dato che l'azione collettiva, mediante l'impiego coordinato delle risorse locali, sia contribuisce alla riduzione dei costi sostenuti per la fornitura di beni pubblici (economie di scala) sia può consolidare alcuni meccanismi di coordinazione (economie di scopo). Inoltre alcuni beni pubblici agricoli (paesaggio, biodiversità) risultano forniti in modo efficiente solo su grande scala, in quanto richiedono ampie superfici per poter generare benefici misurabili e di lungo periodo. Perciò, l'azione collettiva può creare una sinergia tra gli agricoltori per estendere la fornitura di beni pubblici agricoli, in quanto consente di condividere competenze e conoscenze e di uniformarle verso obiettivi comuni. Gli elementi più incisivi delle azioni collettive nella produzione di beni pubblici possono essere sintetizzati in quattro variabili principali (Vanni, 2014), che vengono riportate in tabella 5.

1) Sistema locale (beni pubblici)	**2) Attori coinvolti**
• Conoscenza da parte delle comunità locali delle principali priorità ambientali e sociali • Consapevolezza della necessità di intraprendere un'azione collettiva	• Capitale sociale • Dimensione ed eterogeneità del gruppo di attori coinvolti • Leadership • Comunicazione e informazione
3) Organizzazione istituzionale	**4) Politiche e sostegno esterno**
• Elaborazione di regole a livello locale • Efficace sistema di implementazione, monitoraggio e sanzioni	• Supporto esterno da parte delle istituzioni governative e non governative; sostegno di tipo finanziario (ad es. copertura costi di transazione) ma anche organizzativo e gestionale (coordinamento, comunicazione, ricerca e sviluppo)

Tabella 5. **Elementi postivi delle azioni collettive (Fonte: Vanni, 2014).**

Comunque anche le azioni collettive non sono del tutto esenti da alcune difficoltà, che possono tuttavia essere superate più speditamente in funzione del livello di adattabilità locale dell'azione stessa. Ad esempio, il problema del *free-riding*, che in quest'ambito è stato studiato anche da Mancur Olson, deriva dal grado di non escludibilità dei beni pubblici prodotti, ma è superabile con la predisposizione di

alcuni meccanismi sociali volti ad incentivare maggiormente la collaborazione tra gli individui, come potenziamento della consapevolezza reciproca, nonché della solidarietà. Infine, per quanto riguarda i costi di transazione nelle fasi iniziali, si può sostenere che un'azione collettiva ben avviata comporta benefici maggiori rispetto agli stessi costi iniziali, soprattutto se si tratta di incentivi pubblici.

Le aste (*auctions*) sono una strategia d'azione che si avvicina maggiormente ai meccanismi del mercato, in quanto costituiscono un *quasi-market*, e sono utilizzate perciò in molti settori dell'economia, con lo scopo di organizzare la fornitura di beni pubblici da parte di aziende private (Latacz-Lohmann et al., 1998). Infatti, questi stessi autori sostengono che un mercato fondato su "*green auctions*", rivolte a promuovere determinati beni pubblici agricoli (in particolare beni ambientali), possono essere create *ad hoc*, ponendo in un bando di gara una sorta di "contratti di gestione" (*Management Agreement contracts*), invece di offrirli a prezzi prestabiliti (vedi pagamenti agro-ambientali). Saranno poi gli agricoltori, in qualità di potenziali fornitori di beni pubblici, a indicare nelle loro offerte d'asta (*bids*) il corrispettivo pagamento, richiesto all'ente pubblico per concludere il contratto.
Secondo Latacz-Lohmann et al. (1998) vi sono due tipologie di aste che possono essere utilizzate per fornire beni pubblici agricoli e che si differenziano in funzione dei ruoli svolti dall'ente pubblico e dagli agricoltori, che possono svolgere ora il ruolo di acquirente ora quello di fornitore. Un primo tipo di asta è denominato "*government procurement auction*", in cui l'ente centrale è l'acquirente e gli agricoltori sono i fornitori del bene pubblico, che viene individuato sulla base di regole di gestione. In questo caso gli agricoltori sottopongono le loro offerte d'asta, di tipo finanziario, all'ente pubblico, indicando il compenso desiderato per realizzare compiutamente gli accordi di gestione. Invece, il secondo modello d'asta è quello di "*auction of cetificates*": il bene oggetto di trattativa è il diritto di proprietà a ricevere pagamenti prefissati per la fornitura di beni pubblici agricoli variabili. L'ente centrale offre questi diritti sotto forma di certificati, mentre gli agricoltori, in qualità di compratori, devono perciò pagare per aggiudicarsi gli obblighi ambientali. Ciò sembrerebbe un controsenso, ma bisogna considerare che, in virtù del certificato acquisito, gli agricoltori offrono beni pubblici ambientali in modo non costante, in

cambio di un pagamento prefissato, in un contesto contrattuale del tutto competitivo. Infatti, in questo caso l'offerta d'asta è di tipo contrattuale, ovvero assume la forma di un piano di gestione in cui sono specificati gli obblighi ambientali.
In tabella 6 si riporta la schematizzazione generale di queste due tipologie d'asta, ponendole in rapporto con lo strumento convenzionale di pagamenti, basato su contributi fissati a priori. Quest'ultimo infatti non è altro che il più diffuso sistema contributivo utilizzato nei contratti agro-ambientali del 2° pilastro della PAC.

	Government procurement auction	***Auction of certificates***	***Fixed-rate payments***
Conditions	fixed	variable (bids)	fixed
Payment	variable (bids)	fixed	fixed
Bid	financial	management plan	n/a
Example	**Conservation Reserve Program (USA)**	**Countryside Stewardship Scheme (UK)**	**Environmentally Sensitive Areas Scheme (UK)**

Tabella 6.- **Tipologie di aste (auctions) per la fornitura di beni public agricoli (Fonte: Latacz-Lohmann et al., 1998).**

Il meccanismo delle aste mostra due caratteristiche teoriche che lo rendono molto vantaggioso rispetto ai pagamenti convenzionali prefissati e che lo avvicinano maggiormente agli strumenti di mercato. Da un lato le aste consentono ai partecipanti di condurre le trattative mantenendo l'incertezza sul valore del bene scambiato, dato che il valore del bene (prezzo) è stabilito attraverso un processo decentralizzato, che considera le informazioni privata in possesso degli offerenti. D'altro lato, l'asta introduce un chiaro presupposto di competizione tra i fornitori, che di fatto limita il problema del *free-riding* e dell'informazione asimmetrica (Latacz-Lohmann et al., 1998). Aspetti positivi di questo tipo di strumenti sono da riferire alla capacità di aumentare l'efficacia della fornitura di beni pubblici agricoli, in particolare quelli ambientali, su larga scala e di ridurre per quanto possibile l'asimmetria delle informazioni tra i due partecipanti all'accordo ambientale. Come emerso, le aste mostrano un notevole vantaggio competitivo rispetto ai pagamenti prefissati, soprattutto quando si verificano contemporaneamente i seguenti elementi: le informazioni di base sono carenti, il numero di potenziali partecipanti è grande, i

contratti offerti sono omogenei, mentre gli agricoltori sono differenti e la produzione dei beni ambientali in questione è divisibile tra gli agricoltori (Latacz-Lohmann et al., 1998).

4.4. STRATEGIA D'AZIONE INTEGRATA

Come suggerito da Hodge (2001), è necessario superare l'approccio convenzionale basato sui contratti agro-ambientali tra agricoltori ed ente pubblico. Perciò, si devono perseguire altre strategie nella fornitura di beni pubblici, che siano più efficaci nel rilevare le preferenze della popolazione, nel fissare incentivi adeguati agli agricoltori per coordinare le azioni volontarie, nel ridurre i requisiti per la spesa pubblica. Nell'UE, allo stato attuale, non sembra possibile ipotizzare un approccio alla produzione di beni pubblici agricoli che prescinda completamente dall'intervento pubblico, anche in assenza di contributi. Infatti le scelte politiche sovra-nazionali operate in materia di agricoltura (vedi PAC) costituiscono tuttora un vincolo sul lato della produzione sia per i commodity output (direttamente) sia per i non commodity output (indirettamente). Si prevede perciò la necessità di ampliare il ruolo svolto dall'intervento pubblico, in modo da poter tarare gli strumenti politici secondo una maggiore flessibilità, apportando i necessari aggiustamenti sociali ed istituzionali per migliorarne l'efficienza (Vanni, 2013). Perciò, l'intervento pubblico non è chiamato solo a regolare la domanda e l'offerta dei beni pubblici agricoli, ma soprattutto a identificare e promuovere nuovi meccanismi tecnologici e organizzativi, nonché a favorire lo scambio di competenze e conoscenze, per una più efficiente fornitura di beni pubblici in agricoltura. Infatti, benché gli obiettivi della PAC non chiudano la strada a strategie d'azione alternative a quelle convenzionali, si sottolinea come, al momento, dopo tanti anni di contributi (diretti e non), e di vincolanti decisioni politiche, calate sempre dall'alto, gli agricoltori manchino della mentalità adeguata per intraprendere spontaneamente una serie di azioni in favore della produzione di beni pubblici. Come illustrato in figura 7, si propone un approccio "integrato" dei vari strumenti d'intervento (politici e non) disponibili per la fornitura di beni pubblici locali a partire dall'attività agricola.

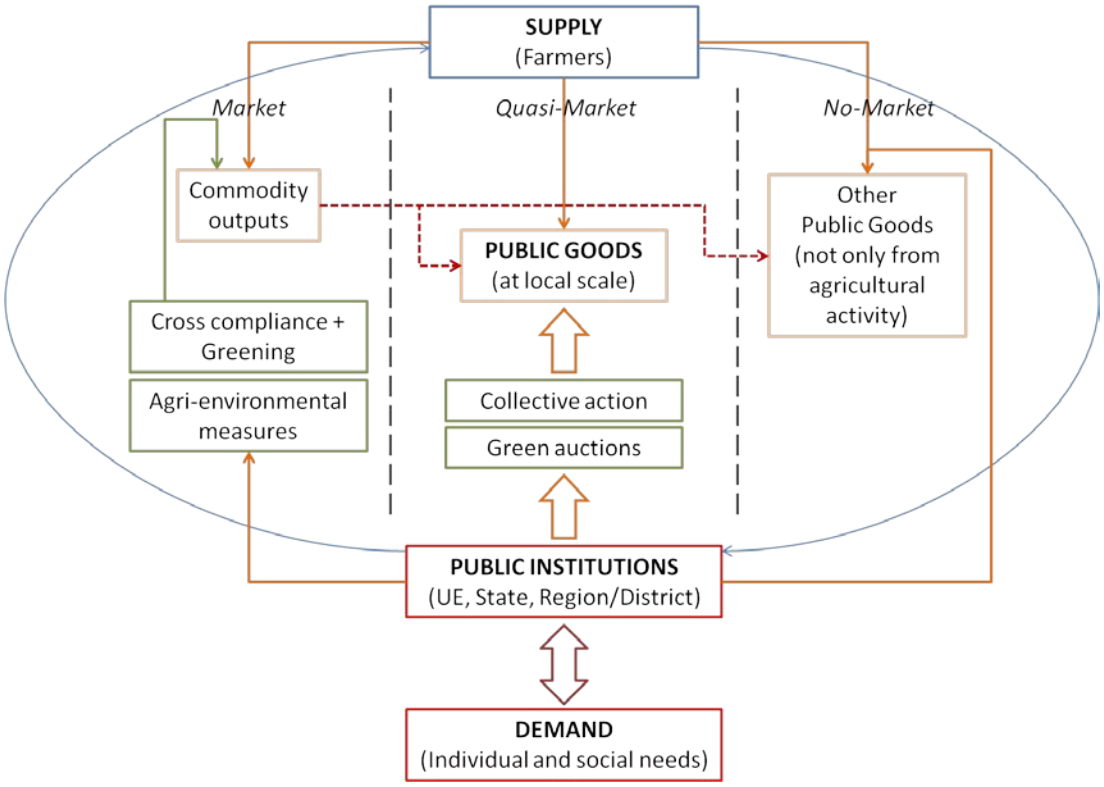

Figura 7 - **Strategia d'azione integrata. Le connessioni sottili indicano meccanismi consolidati (diretti o indiretti), mentre le connessioni grandi indicano meccanismi alternativi. Infine, le connessioni azzurre costituiscono il flusso circolare delle informazioni.**

Ne risulta una visione più ampia della multifunzionalità agricola, con particolare attenzione all'approccio normativo, indirizzato all'inclusione delle tre funzioni svolte dall'attività agricola (economica, ambientale e sociale). Aspetto fondamentale, già ampliamente rimarcato, per questo rinnovato approccio, è una maggiore attenzione alla dimensione locale nella fornitura di beni pubblici agricoli. Ciò vale in particolare per quei beni pubblici locali (Funzionalità del suolo, Paesaggio, Vitalità rurale, etc.), che possono essere più efficacemente prodotti a partire da strategie alternative basate, ad esempio, sul ricorso a meccanismi simili a quelli del mercato (*green auctions*) oppure sull'avvio di azioni locali che coinvolgano tutti gli agricoltori interessati (azione collettiva) (Vanni, 2013 e 2014).

Gli elementi dello schema riportato in figura 7 riguardano principalmente:

- una suddivisione in tre contesti differenti: il mercato (a sinistra), l'assenza di mercato (a destra) e un mercato incompleto (*quasi-market*), posto nel mezzo;

- la focalizzazione sulla dimensione locale, soprattutto per i beni pubblici locali;
- la fornitura di beni pubblici da parte degli agricoltori, che può avvenire in modo indiretto (frecce rosse tratteggiate) o in modo diretto (frecce arancioni), con o senza il contributo dell'ente pubblico;
- l'integrazione di strumenti d'intervento convenzionali, dettati da scelte di PAC (condizionalità e greening, misure agro-ambientali), con strumenti non convenzionali (alternativi) (ad es. *green auctions* e/o azione collettiva), che possono avvicinarsi o meno ai meccanismi del mercato;
- un differente ruolo delle istituzioni pubbliche, che sono tanto più in stretto contatto con la domanda quanto maggiore è la decentralizzazione delle competenze (doppia freccia in rosso scuro);
- l'intervento pubblico attraverso gli strumenti convenzionali della PAC influenza direttamente il processo produttivo dei commodity output e quindi indirettamente la produzione di beni pubblici (a tutti i livelli di scala);
- la presenza di strumenti non convenzionali (alternativi), che coinvolgono l'ente pubblico non tanto sul processo produttivo del bene pubblico, ma piuttosto nell'organizzare e nel sostenere nuovi assetti istituzionali, indirizzati sul livello di bene pubblico desiderato, anche considerando eventuali azioni correttive;
- l'intervento pubblico può avvenire anche in favore della sola produzione di beni pubblici, ma con strumenti speciali *ad hoc* (qui non analizzati);
- un ciclico scambio di informazioni tra ente pubblico e agricoltori (frecce azzurre), particolarmente sentito a scala locale, al fine di limitare i comportamenti opportunistici (*free-riding*) e di favorire l'efficienza nella fornitura di beni pubblici.

CONCLUSIONI

Il lavoro svolto ha permesso di mettere a punto un framework teorico sintetico inerente i beni pubblici correlati all'agricoltura, dando ampio risalto agli strumenti della vecchia programmazione della PAC e a quegli aspetti della nuova programmazione che mostravano caratteristiche simili. In particolare, si è evidenziato il contributo offerto dalle misure agro-ambientali e dal greening nel fornire potenziali beni pubblici agricoli e si è proposto un possibile approccio integrato tra strumenti della PAC e altre tipologie non convenzionali.

Per quanto riguarda i beni pubblici correlati all'agricoltura è stata evidenziata la notevole complessità in cui s'incorre approntando una classificazione basata sui criteri convenzionali fissati da Samuelson. Tuttavia questa complessità e la forte interrelazione esistente tra questi beni inducono a ritenere non del tutto adeguato l'approccio di tipo positivo (*supply side*) principalmente adottato dalla PAC, che agisce sul processo produttivo, costituendo un vincolo per l'agricoltore, e non recepisce le reali necessità della società, rischiando di produrre beni ambientali non apprezzabili. L'opportunità di integrare questo approccio è offerta anche dalle recenti teorie istituzionali, dove si pone in luce soprattutto il processo di costruzione istituzionale che porta a riconoscere il bene pubblico come tale.

Il quadro complessivo mostra che la PAC "Europa 2020", pur essendo partita da presupposti molto promettenti, è stata oggetto dell'ovvio compromesso tra differenti interessi, che hanno comportato una parziale sovrapposizione tra i due pilastri della PAC. In particolare, il rafforzamento del 1° pilastro sugli aspetti ambientali, dovuto all'introduzione del *greening*, pur giustificato con la necessità di motivare meglio sullo scenario internazionale il sostegno all'agricoltura nella UE, diventa anche un'opportunità per ottenere beni pubblici, che siano abbastanza omogenei, prodotti su scala più grande e facilmente monitorabili secondo meccanismi collaudati, pur ottenendo un minore apporto di qualità ambientale. Di contro, risulta indebolito il 2° pilastro sul piano delle azioni in favore dell'ambiente, tanto più che queste sono prodotte su scala più piccola e con maggiori benefici, mentre compaiono alcuni elementi di carattere trasversale. Tuttavia, viene prevista una maggiore flessibilità degli strumenti a disposizione e una migliore partecipazione degli agricoltori e degli attori che operano sul territorio agricolo nel processo decisionale e gestionale (misura di cooperazione, rete rurale, rete PEI, etc.). In un tale contesto, per poter meglio

rettificare i difetti degli strumenti del 2° pilastro e aumentare il livello di fornitura di beni pubblici si suggerisce di aggiornare costantemente il quadro delle misure disponibili, riconsiderando anche il valore aggiunto apportato dall'applicazione di strumenti d'azione non convenzionali su piccola scala.

Dalla trattazione è emerso che l'agricoltura ha sempre svolto un ruolo fondamentale nel fornire quei beni pubblici ambientali, che la PAC ha posto in risalto solo recentemente. Inoltre, si segnalano due fattori determinanti nell'aumento della produttività agricola a partire dalla metà del XXI: uno economico, legato alla rapida evoluzione dei mercati (globalizzazione) e uno politico, dovuto all'istituzione della PAC. Tuttavia, si sostiene che le scelte strategiche della PAC siano state la maggiore causa di un'agricoltura altamente intensiva e della conseguente perdita di quei valori economici, sociali ed ambientali, che derivano dai beni pubblici agricoli (vedi paesaggio agrario) e che sono percepiti positivamente dalla popolazione. Perciò, gli stessi processi decisionali della PAC, essendo tutt'ora la strategia d'azione più rilevante, dovranno intervenire anche in futuro per conservare questi valori legati ai beni pubblici, conciliandoli con gli interessi economici propri degli agricoltori e con le richieste di commodities dettate dal mercato internazionale. Quali linee guida di un tale cambiamento istituzionale sono stati individuati tre elementi chiave:

- la flessibilità degli strumenti disponibili, che devono adattarsi maggiormente alle diverse situazioni economico-sociali degli Stati membri, consolidando il parziale decentramento del processo decisionale;
- la dimensione spaziale degli interventi, che nel caso dello sviluppo rurale devono essere promossi soprattutto a livello locale, in modo da impostare strumenti più efficaci ed efficienti;
- la distribuzione delle informazioni trasversale tra gli *stakehloders*, ma anche multilivello tra questi soggetti e l'ente pubblico, in modo da minimizzare comportamenti opportunistici e da raccogliere le reali richieste della società e degli agricoltori.

L'approccio tentato da questo studio e i risultati ottenuti vogliono perciò rappresentare un orientamento per future ricerche, che proseguano sul fronte della possibile integrazione tra differenti strumenti d'intervento (politici e non convenzionali), non trascurando gli spunti offerti dall'approccio istituzionale nel

processo decisionale sui beni pubblici. Inoltre, si suggerisce di analizzare le problematiche sopraccitate non solo attraverso modelli quantitativi, atti a misurare gli effetti delle politiche, ma anche focalizzandosi sulla scelta di parametri (indicatori) adeguati a valutare quelle nuove misure dalla PAC, i cui obiettivi saranno fissati sui risultati.

BIBLIOGRAFIA

CAPITOLO 1

Baldock, D. e Lowe, P. (1996). The Devolpment of European Agri environmental Policy. in The European environment and CAP reform: policies and prospects for conservation. Edited by M. Whitby, CAB International, Oxford, UK

Commissione CE (1960). Recueil des documents de la conferérece agricole des Etats membres de la Communauté Économique Européenne. Stresa, 12 luglio 1960, COM (60) 105, Bruxelles

Commissione CE (1985). Perspectives for the common agricultural policy. COM (85) 333, Bruxelles

Commissione CE (1991). Evoluzione e futuro della PAC. Documento di riflessione della Commissione. COM (91) 100

Commissione CE (1991). Evoluzione e futuro della politica agraria comune. COM (91) 258 Bruxelles

Commissione CE (1997). Agenda 2000. Per una Unione più forte e più ampia COM (97) 2000, Bruxelles

Commissione CE (1998). Proposte di regolamenti (CE) del Consiglio relativi alla riforma della politica agricola comune. COM (98) 158, Bruxelles

Commissione UE (2007). In preparazione alla valutazione dello stato di salute delle PAC riformata. COM(2007) 722, Bruxelles

Commissione UE (2010a). Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. COM(2010) 2020, Bruxelles

Commissione UE (2010b) La PAC verso il 2020: rispondere alle future sfide dell'alimentazione, delle risorse naturali e del territorio. COM(2010) 672, Bruxelles

De Filippis, F. (2008). L'Health check e il nuovo processo di riforma della PAC. in L'Health Check della PAC. Una valutazione delle prime proposte della Commissione, Atti del workshop tenuto al Centro Congressi Roma Eventi Roma, 23 novembre 2007, Edizioni Tellus, Roma

De Filippis, F., (2009). L'Health check della Pac: uno sguardo d'insieme. in Il futuro della PAC dopo L'Health Check, Atti del workshop tenuto a Palazzo Rospigliosi,

Roma, 26 novembre 2008, Edizioni Tellus, Roma

De Filippis, F. e Salvatici, L. (2008). La bolla agricola: reazioni eccessive o interessate?. *Agriregionieuropa*, Anno 4, n.13, 2008

De Franco, R. (2014) Prende forma l'architettura dei nuovi PSR. *PianetaPSR* numero 34, luglio/agosto 2014

Fanfani, R. (1998) Lo sviluppo della politica agraria comunitaria, Carocci editore, Roma

Henke, R. e Sardone, R. (2005). I principi alla base della riforma in La riforma Fischler e l'agricoltura italiana. INEA, Roma

Nomisma (2005). X Rapporto Agricoltura La politica agricola europea nell'UE allargata, AGRA, Milano

Pupo d'Andrea, M. R., (2005). Il contenuto della riforma. in La riforma Fischler e l'agricoltura italiana, INEA, Roma

Pupo d'Andrea, M.R. e De Filippis, F. (2014). Il percorso, gli obiettivi e l'architettura della PAC. in La PAC 2014 2020. Le decisioni dell'UE e le scelte nazionali, Quaderni del Gruppo 2013, Edizioni Tellus, Roma

Regolamento (CE) n. 1783/2003 del Consiglio del 29 settembre 2003

Tarangioli, S. (2014). I PSR 2014 2020: prime impressioni sull'impianto strategico e le scelte delle Regioni. *Agriregionieuropa* anno 10 n°38

Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea e documenti allegati, 27 marzo 1957, Roma

Vieri, S. (2001). Politica agraria: Comunitaria, Nazionale e Regionale. Edagricole, Bologna

CAPITOLO 2

Arrow, K. J. (1970). The organization of economic activity: issues pertinent to the choice of market versus non market allocation. in Public expenditures and policy analysis, edited by Haveman R. H. and Margolis J., Markham, Chicago, USA

Bator, F.M. (1958). The anatomy of market failure. *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 72, n°3

Boadway, R.W. e Bruce, N. (1989). Welfare economy, Basil Blackwell Ltd., New

York, USA

Carbone, F. (2012). Istituzioni, imprese e costi di transazione nel mercato del legno. *Rivista di Economia Agraria*, Anno LXVII, n°1

Cerea, G. (1991). La presenza privata nel campo delle produzioni pubbliche. in Offerta privata di beni pubblici, a cura di Santagata W., Il Mulino, Bologna

Coase, R.H. (1974). The lighthouse in economics. *Journal of Law and Economics*, vol. 17, n°2

Cooper, T., Hart, K. e Baldock, D. (2009). Provision of public goods through agriculture in the European Union. Institute for European Environmental Policy, UK

Cornes, R. e Sandler, T. (1996). The theory of externalities, public goods and club goods. Cambridge University Press, New York

De Filippis, F. e Frascarelli, A. (2012). Il percorso, l'impianto e gli obiettivi della riforma della PAC. in La nuova Pac 2014 2020. Un'analisi delle proposte della Commissione, Quaderni Gruppo 2013 (pp. 11 21), Edizioni Tellus

ENRD (2010). Public Goods and Public Intervention. Final Report of Thematic Working Group 3, December 2010, Brussels

Hart, K., Baldock, D., Weingarten, P., Osterburg, B., Povellato, A., Vanni, F., Pirzio Biroli, C. e Boyes, A. (2011). What tools for the european agricultural policy to encourage the provision of public goods?, Study requested by European Parliament's Committee on Agriculture and Rural Development

Johansen, L. (1963). Some Notes on the Lindahl Theory of Determination of Public Expenditures. *International Economic Review*, Vol. 4, No. 3

Meade, J. E. (1973) The Theory of Economic Externalities. The Control of Environmental Pollution and Similar Social Cost. Sijthoff Leiden, Geneve

Musgrave, R.A. (1987). A brief history of fiscal doctrine. in Handbook of public economics Volume I, a cura di Auerbach A.J. e Feldstein M., Elsevier Science Publisher, Amsterdam

Musgrave, R.A. (1995). Finanza pubblica, equità, democrazia. Società Editrice Il Mulino, Bologna

Oakland, W.H. (1987). Theory of public goods. in Handbook of public economics Volume II, a cura di Auerbach A.J. e Feldstein M., Elsevier Science Publisher,

Amsterdam

Olson, M. (1965). The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups, Harvard University Press (2nd ed. 1971), Cambridge (USA)

Olson, M. (1990). La logica dell'azione collettiva. I beni pubblici e la teoria dei gruppi, Feltrinelli Editore, Milano

Ostrom, E. (1990). Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action, Cambridge University Press

Ostrom, E. (2006).Governare i beni collettivi. Marsilio, Venezia

Petretto, A. (1987). Manuale di economia pubblica, Il Mulino, Bologna

Samuelson, P. A. (1954). Theory of public expenditure. *The Review of Economics and Statistics*, vol. 36, n° 4

Samuelson, P. A. (1955). Diagrammatic exposition of a theory of public expenditure *The Review of Economics and Statistics*, vol. 37, n° 4

Samuelson, P. A. e Nordhaus W. D. (2001). Economia XVII Edizione, McGraw Hill, Milano

Slangen, L.H.G. e Polman, N. B.P. (2002). Environmental Co-operatives: a New Institutional Arrangement of Farmers. in Environmental Co-operation and Institutional Change: Theories and Policies for the European Agriculture, Edited by Hagedorn,K., Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK

CAPITOLO 3

Cooper, T., Hart, K. e Baldock, D. (2009). The Provision of Public Goods Through Agriculture in the European Union, Report Prepared for DG Agriculture and Rural Development, Contract No 30 CE 0233091/00 28, Institute for European Environmental Policy: London.

EEA (2006). The European environment - state and outlook 2005. EEA Report n° 1/2005, European Environment Agency, Copenhagen.

ENRD (2010). Public Goods and Public Intervention. Final Report of Thematic Working Group 3, December 2010, European Network of Rural Development, Brussels

Fracasso, G. e Rosa, F. (2014). Integrare passato e presente del paesaggio agrario a

partire dalle nuove norme della PAC 2014 2020. in Proceedings of the XVIII IPSAPA Interdisciplinary Scientific Conference The Usefulness of the Useless in the Landscape cultural Mosaic: Liveability, Typicality, Biodiversity (in corso di pubblicazione)

Gargano, N. e Sardone, R. (2004). Multifunzionalità e ambiente. in Verso il riconoscimento di una agricoltura multifunzionale : teorie, politiche, strumenti. a cura di Henke R., Studi & Ricerche INEA, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli

Gatto, P., Merlo, M. (1999). The economic nature of stewardship: complementary and trade-off with food and fibre production. in Countryside Stewardship: Farmers, Policies and Markets, edited by Van Huylenbroeck, G., Whitby, M., Pergamon Elsevier Science Ltd.,

Henke, R. e Salvioni, C. (2008). La multifunzionalità in agricoltura dal post produttivismo all'azienda rurale. in Agricoltura multifunzionale : comportamenti e strategie imprenditoriali alla ricerca della diversificazione a cura di Aguglia L., Henke R., Salvioni C., Studi & Ricerche INEA, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli

Macho Stadler, I. e Peréz Castrillo, J. D. (2001). An introduction to the economics of information : incentives and contracts, Oxford University Press, New York

Latacz Lohmann, U. e Van der Hamsvoort, C.P.C.M. (1998). Auctions as Means of Creating a Market for Public Goods from Agriculture. *Journal of Agricultural* Economics, vol.49, n°3 (334 345)

OECD (2001). Multifunctionality. Towards an analytical framework. OECD Publications Service, Paris

Rosa, F., Vasciaveo, M. e Belletti, P. (2011). L'agricoltura nel nuovo contesto dello sviluppo rurale: produzione di beni paesaggistici e implicazioni economiche. in Atti del XVI convegno internazionale interdisciplinare Il mosaico paesistico culturale in transizione: dinamiche, disincanti, dissolvenze, Settembre 2011, Udine

Vanni, F. (2011). Agricoltura e beni pubblici: una proposta di ri orientamento della PAC *Agriregionieuropa* Anno 7, numero 26

Vanni, F. (2013). Agriculture and Public Goods. The Role of Collective action

Springer, London New York

Vanslembrouck, I. e Van Huylenbroeck, G. (2010). Landscape amenities : economic assessment of agricultural landscapes, Springer, Dordrecht

CAPITOLO 4

Allen, B., Buckwell, A., Baldock, D. e Menadue, H. (2012). Maximising environmental benefits through ecological focus areas. Institute for European Environmental Policy, UK

Baldock, D., Boyes, A., Hart, K.; Osterburg, B., Pirzio Biroli, C., Povellato, A., Vanni, F., Weingarten, P. (2011). What tools for the European agricultural policy to encourage the provision of public goods?, Study requested by European Parliament's Committee on Agriculture and Rural Development, Brussels

Bartolini, F., Gallerani, V., Raggi, M. e Viaggi, D. (2008). Modelling the Effectiveness of Cross Compliance under Asymmetric Information. Paper prepared for the 107th EAAE Seminar, Sevilla, Spain, 29th January 1st February 2008.

Bartolini, F., Gallerani, V., Raggi, M. e Viaggi, D. (2012) Modelling the Linkages between Cross Compliance and Agri Environmental Schemes under Asymmetric Informmation *Journal of Agricultural Economics* 63(2), 310 330

Cahill, C. (2001). The Multifunctionality of Agriculture: What Does it means?. *Eurochoices*, Spring 2001 Edition, 36 41

Corte dei Conti Europea (CCE) (2008). La condizionalità costituisce una politica efficace?. Relazione speciale n. 8/2008, Luxembourg

Corte dei Conti Europea (CCE) (2011). Il sostegno agroambientale è ben concepito e gestito in modo soddisfacente?. Relazione speciale n. 7/2011, Luxembourg

COPA COGECA (2012). The Common Agricultural Policy after 2013. The reaction of EU Farmers and Agri Cooperatives to the Commission’s Legislative Proposals, Brussels

De Filippis, F. (2012) Premessa. in La nuova Pac 2014 2020. Un’analisi delle proposte della Commissione , Quaderni Gruppo 2013 (pp. 11 21), Edizioni Tellus

Fracasso, G. e Rosa, F. (2014). Integrare passato e presente del paesaggio agrario a partire dalle nuove norme della PAC 2014 2020. in Proceedings of the XVIII IPSAPA Interdisciplinary Scientific Conference The Usefulness of the Useless in the Landscape cultural Mosaic: Liveability, Typicality, Biodiversity (in corso di pubblicazione)

Hagedorn, K. (2008). Particular requirements for institutional analysis in nature related sectors. *European Review of Agricultural Economics* Vol. 35 (3) (2008) pp. 357–384

Henke, R., Vanni, F. (2014). Il greening della PAC. in La PAC 2014 2020. Le decisioni dell'UE e le scelte nazionali, Quaderni del Gruppo 2013, Edizioni Tellus

Hodge, I. (2001). Beyond agri environmental policy: towards an alternative model of rural environmental governance. *Land Use Policy* 18 (2001), 99–111

Latacz Lohmann, U. e Van der Hamsvoort, C.P.C.M. (1998). Auctions as Means of Creating a Market for Public Goods from Agriculture. *Journal of Agricultural* Economics, vol.49, n°3 (334 345)

Matthews, A. (2012). Greening the CAP: the way forward. Paper prepared for the 126th EAAE Seminar, Capri (Italy), 27 29th June 2012

Matthews, A. (2013). Greening agricultural payments in the EU's Common Agricultural Policy. *Bio based and Applied Economics*, Vol. 2(1), pp. 1 27

OECD (2001). Multifunctionality. Towards an analytical framework. OECD Publications Service, Paris

OECD (2011). Evaluation of agricultural policy reforms in the European Union OECD Publications Service, Paris

Povellato, A. (2012). Il dibattito sul greening e l'agricoltura italiana. *Agriregionieuropa* Anno 8, numero 29

Povellato, A. e Vanni, F. (2014). Agroambiente: verso pagamenti basati sui risultati. *PianetaPSR*, numero 38 dicembre 2014

Randall, A. (2002). Valuing the outputs of multifunctional agriculture. *European Review of Agricultural Economics*, 29(3): 289–307

Regolamento (UE) n° 1307/2013

Regolamento (UE) n° 639/2014

Regolamento (UE) n° 2078/92

Sotte, F. (2014). Lo sviluppo rurale. in La PAC 2014 2020. Le decisioni dell'UE e le scelte nazionali , Quaderni del Gruppo 2013, Edizioni Tellus

Tangermann, S. (2011). Direct Payments in the Cap post 2013. *PAGRI/IAP International Agricultural Policy*, Volume 1/2011

Van Huylenbroeck, G., Vandermeulen, V., Mettepenningen, E. e Verspecht, A. (2007). Multifunctionality of Agriculture: a Review of Definitions, Evidence and Instruments. *Living Review in Landscape Research*, 1, (2007), 3

Vanni, F. (2013). Agriculture and Public Goods The Role of Collective action Springer, London New York

Vanni, F. (2014). L'analisi delle azioni collettive. in Agricoltura e Beni pubblici. Azioni collettive per la Governance del Territori, a cura di Francesco Vanni INEA, Roma

Vanni, F. e Cardillo, C. (2013). The effects of CAP greening on Italian agriculture. *PAGRI/IAP International Agricultural Policy*, Volume 3/2013

Whitby, M. (2000). Challenges and options for the agri environment. *Journal of Agricultural Economics* 51(3), 317 332

APPENDICE 1

Allegato III e Allegato IV

REGOLAMENTO (CE) n. 1782/2003 del Consiglio del 29 settembre 2003 che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori e che modifica i regolamenti (CEE) n. 2019/93, (CE) n. 1452/2001, (CE) n. 1453/2001, (CE) n. 1454/2001, (CE) n. 1868/94, (CE) n. 1251/1999, (CE) n. 1254/1999, (CE) n. 1673/2000, (CEE) n. 2358/71 e (CE) n. 2529/2001

ALLEGATO III

Criteri di gestione obbligatori di cui agli articoli 3 e 4

A. Applicabili a decorrere dal 1º gennaio 2005

Ambiente

1.	Direttiva 79/409/CEE del Consiglio, del 2 aprile 1979, concernente la conservazione degli uccelli selvatici (GU L 103 del 25.4.1979, pag. 1)	Articolo 3, articolo 4, paragrafi 1, 2, 4, articoli 5, 7 e 8
2.	Direttiva 80/68/CEE del Consiglio, del 17 dicembre 1979, concernente la protezione delle acque sotterranee dall'inquinamento provocato da certe sostanze pericolose (GU L 20 del 26.1.1980, pag. 43)	Articoli 4 e 5
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 (GU L 181 del 4.7.1986, pag. 6)	Articolo 3
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 (GU L 375 del 31.12.1991, pag. 1)	Articoli 4 e 5
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 (GU L 206 del 22.7.1992, pag. 7)	Articoli 6, 13, 15, e 22, lettera b)

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 (GU L 355 del 5.12.1992, pag. 32)	Articoli 3, 4 e 5
7.	Regolamento (CE) n. 2629/97 della Commissione, del 29 dicembre 1997, che stabilisce modalità 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 (GUL 354 del 30.12.1997, pag. 19)	Articoli 6 e 8
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 (GU L 204 dell'11.8.2000, pag. 1)	Articoli 4 e 7

B. Applicabili a decorrere dal 1º gennaio 2006

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 (GU L 230 del 19.8.1991, pag. 1)	Articolo 3
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 β-agoniste nelle produzioni animali e che abroga le direttive 81/602/CEE, 88/146/CEE e 88/299/CEE (GU L 125 del 23.5.1996, pag. 3)	Articoli 3, 4, 5 e 7
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 (GU L 31 dell'1.2.2002, pag. 1)	Articoli 14, 15, 17, paragrafo 1, 18, 19 e 20
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 (GU L 147 del 31.5.2001, pag. 1)	Articoli 7, 11, 12, 13 e 15

Notifica delle malattie

13.	Direttiva 85/511/CEE del Consiglio, del 18 novembre 1985, che stabilisce misure comunitarie di lotta contro l'afta epizootica (GU L 315 del 26.11.1985, pag. 11)	Articolo 3
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 (GU L 62 del 15.3.1993, pag. 69)	Articolo 3
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 (GU L 327 del 22.12.2000, pag. 74)	Articolo 3

C. Applicabili a decorrere dal 1º gennaio 2007

Benessere degli animali

16.	Direttiva 91/629/CEE del Consiglio, del 19 novembre 1991, che stabilisce le norme minime per la protezione dei vitelli (GU L 340 dell'11.12.1991, pag. 28)	Articoli 3 e 4
17.	Direttiva 91/630/CEE del Consiglio, del 19 novembre 1991, che stabilisce le norme minime per la protezione dei suini (GU L 340 dell'11.12.1991, pag. 33)	Articoli 3 e 4, paragrafo 1
18.	Direttiva 98/58/CE del Consiglio, del 20 luglio 1998, riguardante la protezione degli animali negli allevamenti (GU L 221 del 8.8.1998, pag. 23)	Articolo 4

ALLEGATO IV

Buone condizioni agronomiche e ambientali di cui all'articolo 5

Obiettivo	Norme
Erosione del suolo: Proteggere il suolo mediante misure idonee	— Copertura minima del suolo — Minima gestione delle terre che rispetti le condizioni locali specifiche — Mantenimento delle terrazze
Sostanza organica del suolo: Mantenere i livelli di sostanza organica del suolo mediante opportune pratiche	— Norme inerenti alla rotazione delle colture ove necessario — Gestione delle stoppie
Struttura del suolo: Mantenere la struttura del suolo mediante misure adeguate	— Uso adeguato delle macchine
Livello minimo di mantenimento: Assicurare un livello minimo di mantenimento ed evitare il deterioramento degli habitat	— Densità di bestiame minime e/o regimi adeguati — Protezione del pascolo permanente — Mantenimento degli elementi caratteristici del paesaggio — Evitare la propagazione di vegetazione indesiderata sui terreni agricoli

APPENDICE 2

Allegato II

REGOLAMENTO (UE) N. 1306/2013
del Parlamento Europeo e del Consiglio
del 17 dicembre 2013
sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune e che abroga i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 352/78, (CE) n. 165/94, (CE) n. 2799/98, (CE) n. 814/2000, (CE) n. 1290/2005 e (CE) n. 485/2008

ALLEGATO II

REGOLE DI CONDIZIONALITÀ DI CUI ALL'ARTICOLO 93

CGO: Criteri di gestione obbligatori

BCAA: Norme per il mantenimento del terreno in buone condizioni agronomiche e ambientali

Settore	Tema principale	Condizioni e norme		
Ambiente, cambiamenti climatici e buone condizioni agronomiche del terreno	Acque	CGO 1	Direttiva 91/676/CEE del Consiglio, del 12 dicembre 1991, relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole (GU L 375 del 31.12.1991, pag. 1)	Articoli 4 e 5
		BCAA 1	Introduzione di fasce tampone lungo i corsi d'acqua [1]	
		BCAA 2	Rispetto delle procedure di autorizzazione quando l'utilizzo delle acque a fini di irrigazione è soggetto ad autorizzazione	
		BCAA 3	Protezione delle acque sotterranee dall'inquinamento: divieto di scarico diretto nelle acque sotterranee e misure per prevenire l'inquinamento indiretto delle acque sotterranee attraverso lo scarico nel suolo e la percolazione nel suolo delle sostanze pericolose elencate nell'allegato della direttiva 80/68/CEE nella sua versione in vigore l'ultimo giorno della sua validità, per quanto riguarda l'attività agricola	
	Suolo e stock di carbonio	BCAA 4	Copertura minima del suolo	
		BCAA 5	Gestione minima delle terre che rispetti le condizioni locali specifiche per limitare l'erosione	
		BCAA 6	Mantenere i livelli di sostanza organica del suolo mediante pratiche adeguate, compreso il divieto di bruciare le stoppie, se non per motivi di salute delle piante [2]	
	Biodiversità	CGO 2	Direttiva 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2009, concernente la conservazione degli uccelli selvatici (GU L 20 del 26.1.2010, pag. 7).	Articolo 3, paragrafo 1, articolo 3, paragrafo 2, lettera b), articolo 4, paragrafi 1, 2 e 4
		CGO 3	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 (GU L 206 del 22.7.1992, pag. 7)	Articolo 6, paragrafi 1 e 2
	Livello minimo di mantenimento dei paesaggi	BCAA 7	Mantenimento degli elementi caratteristici del paesaggio, compresi, se del caso, siepi, stagni, fossi, alberi in filari, in gruppi o isolati, margini dei campi e terrazze e compreso il divieto di potare le siepi e gli alberi nella stagione della riproduzione e della nidificazione degli uccelli e, a titolo facoltativo, misure per combattere le specie vegetali invasive	
Sanità pubblica, salute degli animali e delle piante	Sicurezza alimentare	CGO 4	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 (GU L 31 dell'1.2.2002, pag. 1)	Articoli 14 e 15, articolo 17, paragrafo 1 [3] e articoli 18, 19 e 20

Settore	Tema principale	Condizioni e norme		
		CGO 5	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 β-agoniste nelle produzioni animali e che abroga le direttive 81/602/CEE, 88/146/CEE e 88/299/CEE (GU L 125 del 23.5.1996, pag. 3)	Articolo 3, lettere a), b), d) e e), e articoli 4, 5 e 7
	Identificazione e registrazione degli animali	CGO 6	Direttiva 2008/71/CE del Consiglio, del 15 luglio 2008, relativa all'identificazione e alla registrazione dei suini (GU L 213 dell 8.8.2008, pag. 31)	Articoli 3, 4 e 5
		CGO 7	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(GU L 204 dell 11.8.2000, pag. 1)	Articoli 4 e 7
		CGO 8	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 che modifica il regolamento (CE) n. 1782/2003 e le direttive 92/102/CEE e 64/432/CEE (GU L 5 del 9.1.2004, pag. 8)	Articoli 3, 4 e 5
	Malattie degli animali	CGO 9	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 (GU L 147 del 31.5.2001, pag. 1)	Articoli 7, 11, 12, 13 e 15
	Prodotti fitosanitari	CGO 10	Regolamento (CE) n. 1107/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 ottobre 2009, relativo all'immissione sul mercato dei prodotti fitosanitari e che abroga le direttive del Consiglio 79/117/CEE e 91/414/CEE (GU L 309 del 24.11.2009, pag. 1)	Articolo 55, prima e seconda frase
Benessere degli animali	Benessere degli animali	CGO 11	Direttiva 2008/119/CE del Consiglio, del 18 dicembre 2008, che stabilisce le norme minime per la protezione dei vitelli (GU L 10 del 15.1.2009, pag. 7)	Articoli 3 e 4
		CGO 12	Direttiva 2008/120/CEE del Consiglio, del 18 dicembre 2008, che stabilisce le norme minime per la protezione dei suini (GU L 47 del 18.2.2009, pag. 5)	Articolo 3 e articolo 4
		CGO 13	Direttiva 98/58/CE del Consiglio, del 20 luglio 1998, riguardante la protezione degli animali negli allevamenti (GU L 221 dell'8.8.1998, pag. 23)	Articolo 4

(1) Le fasce tampone nell'ambito delle buone condizioni agronomiche e ambientali devono rispettare, sia all'interno che all'esterno delle zone vulnerabili designate a norma dell'articolo 3, paragrafo 2 della direttiva 91/676/CEE, almeno i requisiti collegati alle condizioni per applicare il fertilizzante al terreno adiacente ai corsi d'acqua previste nell'allegato II, punto A.4 della direttiva 91/676/CEE, la cui applicazione deve essere conforme ai programmi d'azione degli Stati membri stabiliti ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 4 della direttiva 91/676/CEE.

(2) L'obbligo può essere limitato a un divieto generale di bruciare le stoppie, ma uno Stato membro può decidere di imporre altri obblighi.

(3) Attuato in particolare da:
— articolo 14 del regolamento (CE) n. 470/2009 e allegato del regolamento (CE) n. 37/2010,
— regolamento (CE) n. 852/2004: articolo 4, paragrafo 1 e allegato I, parte A (cap. II, sez. 4 (lettere g), h) e j)), sez. 5 (lettere f) e h)) e sez. 6; cap. III, sez. 8 (lettere a), b), d) e e)) e sez. 9 (lettere a) e c)));
— regolamento (CE) n. 853/2004: articolo 3, paragrafo 1 e allegato III, sezione IX, capitolo 1 (cap. I-1, lettere b), c), d) e e); cap. I-2, lettera a) (punti i), ii) e iii)), lettera b) (punti i) e ii)) e lettera c); cap. I-3; I-4; I-5; cap. II-A paragrafi 1, 2, 3 e 4; cap. II-B 1(lettere a) e d)), paragrafi 2, 4 (lettere a) e b)) e allegato III, sezione X, capitolo 1, paragrafo 1);
— regolamento (CE) n. 183/2005: articolo 5, paragrafo 1) e allegato I, parte A, (cap. I-4, lettere e) e g); cap. II-2, lettere a), b) e e)), articolo 5, paragrafo 5 e allegato III (cap. 1 e 2), articolo 5, paragrafo 6; e
— regolamento (CE) n. 396/2005: articolo 18.

APPENDICE 3

Articoli 43-46

REGOLAMENTO (UE) n. 1307/2013
del Parlamento Europeo e del Consiglio
del 17 dicembre 2013
recante norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune e che abroga il regolamento (CE) n. 637/2008 del Consiglio e il regolamento (CE) n. 73/2009 del Consiglio

Articolo 42

Disposizioni finanziarie

1. Per finanziare il pagamento ridistributivo, gli Stati membri possono decidere entro la data di cui all'articolo 41, paragrafo 1, di usare fino al 30 % del massimale nazionale annuo stabilito nell'allegato II. Essi comunicano alla Commissione le eventuali decisioni entro tale data.

2. In base alla percentuale del massimale nazionale utilizzata dagli Stati membri a norma del paragrafo 1 del presente articolo, la Commissione adotta atti di esecuzione che fissano per ogni anno i corrispondenti massimali per il pagamento ridistributivo. Tali atti di esecuzione sono adottati secondo la procedura d'esame di cui all'articolo 71, paragrafo 2.

CAPO 3

Pagamento per le pratiche agricole benefiche per il clima e l'ambiente

Articolo 43

Norme generali

1. Gli agricoltori che hanno diritto a un pagamento nell'ambito del regime di pagamento di base o del regime di pagamento unico per superficie sono tenuti ad applicare, su tutti i loro ettari ammissibili ai sensi dell'articolo 32, paragrafi da 2 a 5, le pratiche agricole benefiche per il clima e l'ambiente di cui al paragrafo 2 del presente articolo o le pratiche equivalenti di cui al paragrafo 3 del presente articolo.

2. Le pratiche agricole benefiche per il clima e l'ambiente sono le seguenti:

a) diversificare le colture,

b) mantenere il prato permanente esistente; e

c) avere un'area di interesse ecologico sulla superficie agricola.

3. Le pratiche equivalenti sono quelle che comprendono pratiche analoghe che generano un beneficio per il clima e l'ambiente di livello equivalente o superiore rispetto a quello generato da una o più delle pratiche di cui al paragrafo 2. Tali pratiche equivalenti e la pratica o le pratiche di cui al paragrafo 2 alle quali esse equivalgono sono elencate nell'allegato IX e sono contemplate da:

a) impegni assunti ai sensi dell'articolo 39, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1698/2005 o dell'articolo 28, paragrafo 2, del regolamento (UE) n. 1305/2013;

b) sistemi di certificazione ambientale nazionali o regionali, compresi i sistemi per la certificazione del rispetto della legislazione ambientale nazionale, al di là dei pertinenti requisiti obbligatori stabiliti a norma del titolo VI, capo I, del regolamento (UE) n. 1306/2013, che mirano a conseguire gli obiettivi relativi alla qualità del suolo e delle acque, alla biodiversità, alla salvaguardia del paesaggio e alla mitigazione dei cambiamenti climatici e all'adattamento ad essi. Tali sistemi di certificazione possono comprendere le pratiche elencate nell'allegato IX del presente regolamento, le pratiche di cui al paragrafo 2 del presente articolo o una combinazione di tali pratiche.

4. Le pratiche equivalenti di cui al paragrafo 3 non formano oggetto di doppio finanziamento.

5. Gli Stati membri possono decidere, se del caso anche a livello regionale, di limitare la scelta degli agricoltori di utilizzare le opzioni di cui al paragrafo 3, lettere a) e b).

6. Gli Stati membri possono decidere, se del caso anche a livello regionale, che gli agricoltori debbano assolvere tutti i loro pertinenti obblighi di cui al paragrafo 1 conformemente ai sistemi di certificazione ambientale nazionali o regionali di cui al paragrafo 3, lettera b).

7. Alle condizioni di cui alle decisioni degli Stati membri di cui ai paragrafi 5 e 6, un agricolture può osservare una o più delle pratiche di cui al paragrafo 3, lettera a), solo se queste sostituiscono pienamente la pratica o le pratiche correlate di cui al paragrafo 2. Un agricoltore può avvalersi dei sistemi di certificazione di cui al paragrafo 3, lettera b), solo se contemplano l'intero obbligo di cui al paragrafo 1.

8. Gli Stati membri comunicano alla Commissione le decisioni di cui ai paragrafi 5 e 6 e gli specifici impegni o sistemi di certificazione che intendono applicare come pratiche equivalenti ai sensi del paragrafo 3.

La Commissione valuta se le pratiche incluse negli specifici impegni o sistemi di certificazione sono contemplate nell'elenco di cui all'allegato IX e, in caso contrario, ne dà comunicazione agli Stati membri mediante atti di esecuzione adottati senza applicare la procedura di cui all'articolo 71, paragrafo 2, o paragrafo 3. Se la Commissione comunica a uno Stato membro che tali pratiche non sono contemplate nell'elenco di cui all'allegato IX, tale Stato membro non riconosce quali pratiche equivalenti, ai sensi del paragrafo 3 del presente articolo, gli specifici impegni o sistemi di certificazione oggetto della comunicazione della Commissione.

9. Fatti salvi i paragrafi 10 e 11 del presente articolo, l'applicazione della disciplina finanziaria e delle riduzioni lineari conformemente all'articolo 7 del presente regolamento e dell'applicazione dell'articolo 63 del regolamento (UE) n. 1306/2013 gli Stati membri concedono il pagamento di cui al presente capo agli agricoltori che applicano, tra le pratiche di cui al paragrafo 1 del presente articolo, quelle che sono pertinenti per loro, nonché nella misura in cui i detti agricoltori si conformano agli articoli 44, 45 e 46 del presente regolamento.

Tale pagamento assume la forma di un pagamento annuo per ettaro ammissibile dichiarato a norma dell'articolo 33, paragrafo 1, o dell'articolo 36, paragrafo 2, di un pagamento annuo per ettaro ammissibile dichiarato nell'ambito del regime di pagamento unico per superficie, la cui entità è calcolata ogni anno dividendo l'importo risultante dall'applicazione dell'articolo 47 per il numero totale di ettari ammissibili dichiarati, conformemente all'articolo 33, paragrafo 1, o all'articolo 36, paragrafo 2, nello Stato membro o nella regione interessati.

In deroga al secondo comma, gli Stati membri che decidano di applicare l'articolo 25, paragrafo 2, possono decidere di concedere il pagamento di cui al presente paragrafo come percentuale del valore totale dei diritti di pagamento che l'agricoltore ha attivato a norma dell'articolo 33, paragrafo 1, per ciascun anno pertinente.

Per ogni anno e per ogni Stato membro o regione, tale percentuale è calcolata dividendo l'importo risultante dall'applicazione dell'articolo 47 per il valore totale di tutti i diritti all'aiuto attivati a norma dell'articolo 33, paragrafo 1, in tale Stato membro o regione.

10. Gli agricoltori le cui aziende sono situate in tutto o in parte in zone contemplate dalle direttive 92/43/CEE, 2000/60/CE o 2009/147/CE hanno diritto al pagamento di cui al presente capo purché applichino le pratiche di cui al presente capo, nella misura in cui tali pratiche siano compatibili, nell'azienda in questione, con gli obiettivi di tali direttive.

11. Gli agricoltori che soddisfano i requisiti di cui all'articolo 29, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 834/2007 per quanto riguarda l'agricoltura biologica hanno diritto ipso facto al pagamento di cui al presente capo.

Il primo comma si applica solo alle unità dell'azienda dedite alla produzione biologica a norma dell'articolo 11 del regolamento (CE) n. 834/2007.

12. Alla Commissione è conferito il potere di adottare atti delegati conformemente all'articolo 70, per:

a) aggiungere pratiche equivalenti all'elenco di cui all'allegato IX;

b) stabilire requisiti appropriati applicabili ai sistemi di certificazione nazionali o regionali di cui al paragrafo 3, lettera b) del presente regolamento, compreso il livello di garanzia che tali sistemi di certificazione devono fornire;

c) stabilire regole dettagliate per il calcolo dell'importo di cui all'articolo 28, paragrafo 6, del regolamento (UE) n. 1305/2013 per le pratiche di cui all'allegato IX, sezione I, punti 3 e 4, e sezione III, punto 7 del presente regolamento, e ogni ulteriore pratica equivalente aggiunta a tale allegato a norma della lettera a) del presente paragrafo per cui è necessario un calcolo specifico al fine di evitare un doppio finanziamento.

13. La Commissione adotta atti di esecuzione che stabiliscono norme sulla procedura per le comunicazioni, compreso un calendario per la loro presentazione, e la valutazione da parte della Commissione di cui al paragrafo 8. Tali atti di esecuzione sono adottati secondo la procedura d'esame di cui all'articolo 71, paragrafo 2.

Articolo 44

Diversificazione delle colture

1. Se i seminativi dell'agricoltore occupano dai 10 ai 30 ettari, e non sono interamente investiti a colture sommerse per una parte significativa dell'anno o per una parte significativa del ciclo colturale, su tali seminativi vi devono essere almeno due colture diverse. La coltura principale non supera il 75 % di detti seminativi.

Se i seminativi dell'agricoltore occupano oltre 30 ettari e non sono interamente investiti a colture sommerse per una parte significativa dell'anno o per una parte significativa del ciclo colturale, su tali seminativi vi devono essere almeno tre colture diverse. La coltura principale non occupa più del 75 % e le due colture principali non occupano insieme più del 95 % di tali seminativi.

2. Fatto salvo il numero di colture richieste a norma del paragrafo 1, i limiti massimi ivi stabiliti non si applicano alle aziende qualora l'erba o le altre piante erbacee da foraggio o i terreni lasciati a riposo occupino più del 75 % dei seminativi. In tali casi, la coltura principale sui seminativi rimanenti non occupa più del 75 % di tali seminativi rimanenti salvo nel caso in cui dette superfici rimanenti siano occupate da erba o altre piante erbacee da foraggio o terreni lasciati a riposo.

3. I paragrafi 1 e 2 non si applicano alle aziende:

a) i cui seminativi sono utilizzati per più del 75 % per la produzione di erba o altre piante erbacee da foraggio, per terreni lasciati a riposo o sottoposti a una combinazione di tali tipi di impieghi, a condizione che i seminativi non sottoposti a tali impieghi non siano superiori a 30 ettari;

b) la cui superficie agricola ammissibile è costituita per più del 75 % da prato permanente, utilizzata per la produzione di erba o altre piante erbacee da foraggio o per la coltivazione di colture sommerse per una parte significativa dell'anno o per una parte significativa del ciclo colturale o sottoposta a una combinazione di tali tipi di impieghi, a condizione che i seminativi non sottoposti a tali impieghi non siano superiori a 30 ettari;

c) i cui seminativi non sono stati dichiarati per più del 50 % dall'agricoltore nella sua domanda di aiuto dell'anno precedente e i cui seminativi, in esito a un raffronto delle domande di aiuto basate su strumenti geospaziali, sono coltivati nella loro totalità con una coltura diversa rispetto a quella dell'anno civile precedente;

d) che sono situate in zone a nord del 62° parallelo o in alcune zone contigue. Se i seminativi di tali aziende occupano oltre 10 ettari, su tali seminativi vi devono essere almeno due colture e nessuna di queste colture occupa più del 75 % della superficie a seminativo, a meno che la coltura principale sia costituita da erba o altre piante erbacee da foraggio o terreni lasciati a riposo.

4. Ai fini del presente articolo, si intende per "coltura":

a) una coltura appartenente a uno qualsiasi dei differenti generi definiti nella classificazione botanica delle colture;

b) una coltura appartenente a una qualsiasi delle specie nel caso delle brassicacee, solanacee e cucurbitacee;

c) i terreni lasciati a riposo;

d) erba o altre piante erbacee da foraggio.

La coltura invernale e la coltura primaverile sono considerate colture distinte anche se appartengono allo stesso genere.

5. Alla Commissione è conferito il potere di adottare atti delegati conformemente all'articolo 70, per:

a) riconoscere altri tipi di generi e specie diversi da quelli di cui al paragrafo 4 del presente articolo e

b) stabilire le norme in merito all'applicazione del calcolo preciso delle quote di diverse colture.

Articolo 45

Prato permanente

1. Gli Stati membri designano prati permanenti che sono sensibili sotto il profilo ambientale in zone contemplate dalle direttive 92/43/CEE o 2009/147/CE, incluse le torbiere e le zone umide ivi situate, e che richiedono una protezione rigorosa per conseguire gli obiettivi di dette direttive.

Al fine di assicurare la protezione dei prati permanenti di valore ambientale, gli Stati membri possono decidere di designare altre zone sensibili situate al di fuori delle zone contemplate dalle direttive 92/43/CEE o 2009/147/CE, compresi prati permanenti su terreni ricchi di carbonio.

Gli agricoltori non convertono o arano prati permanenti situati in zone designate dagli Stati membri a norma del primo comma e, se del caso, del secondo comma.

2. Gli Stati membri assicurano che il rapporto tra superfici investite a prato permanente e superficie agricola totale dichiarata dagli agricoltori a norma dell'articolo 73, paragrafo 1, primo comma, lettera a), del regolamento (UE) n. 1306/2013 non diminuisca in misura superiore al 5 % rispetto a una proporzione di riferimento determinata dagli Stati membri nel 2015 dividendo le superfici investite a prato permanente di cui al presente paragrafo, secondo comma, lettera a), per la superficie agricola totale di cui alla lettera b) di tale comma.

Al fine di stabilire la quota di riferimento di cui al primo comma:

a) la superficie investita a prato permanente è la superficie investita a pascolo permanente dichiarata nel 2012 o nel 2013, nel caso della Croazia, a norma del regolamento (CE) n. 73/2009 dagli agricoltori soggetti agli obblighi di cui al presente capo, nonché la superficie investita a prato permanente dichiarata nel 2015 a norma dell'articolo 73, paragrafo 1, primo comma, lettera a), del regolamento (UE) n. 1306/2013 dagli agricoltori soggetti agli obblighi di cui al presente capo che non è stata dichiarata pascolo permanente nel 2012 o, nel caso della Croazia, nel 2013;

b) la superficie agricola totale è la superficie agricola dichiarata nel 2015 a norma dell'articolo 72, paragrafo 1, primo comma, lettera a), del regolamento (UE) n. 1306/2013 dagli agricoltori soggetti agli obblighi di cui al presente capo.

La quota di riferimento relativa ai terreni a prato permanente è ricalcolata qualora gli agricoltori soggetti agli obblighi di cui al presente capo abbiano l'obbligo di riconvertire superfici in prato permanente nel 2015 o nel 2016 a norma dell'articolo 93 del regolamento (UE) n. 1306/2013. In tali casi le dette superfici sono aggiunte ai terreni a prato permanente di cui al secondo comma, lettera a), del presente paragrafo.

Il rapporto relativo ai prati permanenti è stabilito ogni anno sulla base delle superfici dichiarate dagli agricoltori soggetti agli obblighi di cui al presente capo per tale anno in questione a norma dell'articolo 72, paragrafo 1, primo comma, lettera a), del regolamento (UE) n. 1306/2013.

L'obbligo di cui al presente paragrafo si applica a livello nazionale, regionale o all'opportuno livello subregionale. Gli Stati membri possono decidere di applicare l'obbligo di mantenere prati permanenti a livello di azienda al fine di assicurare che il rapporto relativo ai prati permanenti non diminuisca in misura superiore al 5 %. Gli Stati membri comunicano alla Commissione l'eventuale decisione entro il 1° agosto 2014.

Gli Stati membri comunicano alla Commissione la quota di riferimento e il rapporto di cui al presente paragrafo.

3. Se è accertato che il rapporto di cui al paragrafo 2 è diminuito in misura superiore al 5 % a livello regionale o subregionale o, se del caso, a livello nazionale, lo Stato membro interessato impone a livello aziendale l'obbligo di riconvertire superfici in superfici investite a prato permanente per gli agricoltori che dispongono di superfici convertite da superfici investite a pascolo permanente o prato permanente ad altri usi durante un periodo nel passato.

Tuttavia, se la superficie a prato permanente in termini assoluti stabiliti conformemente al paragrafo 2, secondo comma, lettera a), è mantenuta entri determinati limiti, l'obbligo di cui al paragrafo2, primo comma, si considera soddisfatto.

4. Il paragrafo 3 non si applica quando la diminuzione inferiore alla soglia derivi dall'imboschimento, che è compatibile con l'ambiente e che non include impianti di bosco ceduo a rotazione rapida, alberi di natale o specie a rapido accrescimento per uso energetico.

5. Affinché sia mantenuto il rapporto relativo ai prati permanenti, alla Commissione è conferito il potere di adottare atti delegati conformemente all'articolo 70, per stabilire norme dettagliate riguardanti il mantenimento dei prati permanenti, comprese norme riguardanti la riconversione in caso di non osservanza dell'obbligo di cui al paragrafo 1 del presente articolo, norme applicabili agli Stati membri ai fini dell'istituzione a livello di azienda dell'obbligo di mantenimento dei prati permanenti di cui ai paragrafi 2 e 3 e ogni eventuale adeguamento della quota di riferimento di cui al paragrafo 2 che possa rendersi necessario.

6. Alla Commissione è conferito il potere di adottare atti delegati conformemente all'articolo 70:

a) per stabilire il quadro nell'ambito del quale sono effettuate le designazioni di altre zone sensibili di cui al paragrafo 1 del presente articolo;

b) per definire metodi particolareggiati per la determinazione del rapporto tra prato permanente e superficie agricola totale da mantenere a norma del paragrafo 2 del presente articolo;

c) per definire il periodo nel passato di cui al paragrafo 2 bis del presente articolo.

7. La Commissione adotta atti di esecuzione che definiscono i limiti di cui al paragrafo 3, secondo comma, del presente articolo. Tali atti di esecuzione sono adottati secondo la procedura d'esame di cui all'articolo 71, paragrafo 2.

Articolo 46

Aree di interesse ecologico

1. Quando i seminativi di un'azienda coprono più di 15 ettari, l'agricoltore provvede affinché, a decorrere dal 1º gennaio 2015, una superficie corrispondente ad almeno il 5 % dei seminativi dell'azienda dichiarati dall'agricoltore a norma dell'articolo 72, paragrafo 1, primo comma, lettera a), del regolamento (UE) n. 1306/2013 e, se considerate aree di interesse ecologico dallo Sato membro ai sensi del paragrafo 2 del presente articolo, comprendente le superfici di cui a detto paragrafo, lettere c), d), g) e h), sia costituita da aree di interesse ecologico.

La percentuale di cui al primo comma del presente paragrafo può essere aumentata dal 5 % al 7 % alle condizioni di cui ad un atto legislativo del Parlamento europeo e del Consiglio a norma dell'articolo 43, paragrafo 2, TFUE.

Entro il 31 marzo 2017 la Commissione presenta una relazione di valutazione sull'attuazione del primo comma del presente paragrafo corredata, se del caso, di una proposta relativa all'atto legislativo di cui al secondo comma.

2. Entro il 1º agosto 2014, gli Stati membri decidono che una o più delle seguenti superfici siano considerate aree di interesse ecologico:

a) terreni lasciati a riposo;

b) terrazze;

c) elementi caratteristici del paesaggio, compresi gli elementi adiacenti ai seminativi dell'azienda, in deroga all'articolo 43, paragrafo 1, del presente regolamento, tra questi possono rientrare elementi caratteristici del paesaggio che non sono inclusi nella superficie ammissibile a norma dell'articolo 76, paragrafo 2, lettera c), del regolamento (UE) n. 1306/2013;

d) fasce tampone, comprese le fasce tampone occupate da prati permanenti, a condizione che queste siano distinte dalla superficie agricola ammissibile adiacente;

e) ettari agroforestali che ricevono, o che hanno ricevuto, sostegno a norma dell'articolo 44 del regolamento (CE) n. 1698/2005 e/o dell'articolo 23 del regolamento (UE) n. 1305/2013;

f) fasce di ettari ammissibili lungo le zone periferiche delle foreste;

g) superfici con bosco ceduo a rotazione rapida, senza impiego di concime minerale e/o prodotti fitosanitari;

h) superfici oggetto di imboschimento ai sensi dell'articolo 32, paragrafo 2, lettera b), punto ii), del presente regolamento;

i) superfici con colture intercalari o manto vegetale ottenuto mediante l'impianto o la germinazione di sementi, alle condizioni di cui all'applicazione dei fattori di ponderazione di cui al paragrafo 3 del presente articolo;

j) superfici con colture azotofissatrici.

Ad eccezione delle superfici dell'azienda di cui al primo comma, lettere j) e k), del presente paragrafo, l'area di interesse ecologico è situata sui seminativi dell'azienda. Nel caso delle aree di cui al primo comma, lettere c) e d), del presente paragrafo, l'area di interesse ecologico può altresì essere adiacente ai seminativi dell'azienda dichiarati dall'agricoltore a norma dell'articolo 72, paragrafo 1, primo comma, lettera a) del regolamento (UE) n. 1306/2013.

3. Per semplificare l'amministrazione e tener conto delle caratteristiche dei tipi di aree di interesse ecologico elencate nel paragrafo 2, primo comma, nonché per facilitarne la misurazione, gli Stati membri possono avvalersi, quando calcolano gli ettari totali rappresentati dall'area di interesse ecologico dell'azienda, dei fattori di conversione e/o di ponderazione che figurano nell'allegato X. Qualora uno Stato membro decida di considerare area di interesse ecologico l'area di cui al paragrafo 2, primo comma, lettera i), o qualsiasi altra area sottoposta a una ponderazione inferiore a 1, è tenuto ad avvalersi dei fattori di ponderazione che figurano nell'allegato X.

4. Il paragrafo 1 non si applica alle aziende:

a) i cui seminativi sono utilizzati per più del 75 % per la produzione di erba o altre piante erbacee da foraggio, per terreni lasciati a riposo, investiti a colture di leguminose o sottoposti a una combinazione di tali tipi di impieghi, a condizione che i seminativi non sottoposti a tali impieghi non siano superiori a 30 ettari;

b) la cui superficie agricola ammissibile è costituita per più del 75 % da prato permanente, utilizzata per la produzione di erba o altre piante erbacee da foraggio o investita a colture sommerse per una parte significativa dell'anno o per una parte significativa del ciclo colturale o è sottoposta a una combinazione di tali tipi di impieghi, a condizione che i seminativi non sottoposti a tali impieghi non siano superiori a 30 ettari.

5. Gli Stati membri possono decidere di applicare fino alla metà dei punti percentuali delle aree di interesse ecologico di cui al paragrafo 1 a livello regionale al fine di ottenere aree di interesse ecologico adiacenti. Gli Stati membri designano le aree e gli obblighi degli agricoltori o dei gruppi di agricoltori partecipanti. Lo scopo della designazione delle aree e degli obblighi è supportare l'attuazione delle politiche dell'Unione in materia di ambiente, clima e biodiversità.

6. Gli Stati membri possono decidere di consentire agli agricoltori le cui aziende si trovano nelle immediate vicinanze di ottemperare collettivamente all'obbligo di cui al paragrafo 1 ("attuazione collettiva"), purché le aree di interesse ecologico interessate siano adiacenti. Per supportare l'attuazione delle politiche dell'Unione in materia di ambiente, clima e biodiversità, gli Stati membri possono designare le aree sulle quali l'attuazione collettiva è possibile e possono imporre ulteriori obblighi agli agricoltori o ai gruppi di agricoltori partecipanti a tale realizzazione collettiva.

Ciascun agricoltore che partecipa a tale attuazione collettiva provvede affinché almeno il 50 % della superficie soggetta all'obbligo di cui al paragrafo 1 sia situata sul terreno della sua azienda e in conformità al paragrafo 2, secondo comma. Il numero degli agricoltori che partecipano a tale attuazione collettiva non è superiore a dieci.

7. Gli Stati membri la cui superficie di terreno complessiva è occupata per oltre il 50 % da foreste possono decidere che il paragrafo 1 del presente articolo non si applica alle aziende situate nelle zone designate dagli Stati membri quali zone soggette a vincoli naturali a norma dell'articolo 32, paragrafo 1, lettera a) o b), del regolamento (UE) n. 1305/2013, a condizione che oltre il 50 % della superficie di terreno dell'unità di cui al secondo comma del presente paragrafo sia occupato da foreste e che il rapporto tra terreni forestali e terreni agricoli sia superiore a 3:1.

La superficie occupata da foreste e il rapporto fra terreni forestali e terreni agricoli sono valutati a livello di area equivalente al livello LAU2 o a livello di altra unità chiaramente delimitata che copra un'unica e ben definita area geografica contigua avente condizioni agricole simili.

8. Gli Stati membri comunicano alla Commissione le decisioni di cui al paragrafo 2 entro il 1º agosto 2014 e ogni altra decisione di cui ai paragrafi 3, 5, 6 o 7 entro il 1º agosto dell'anno precedente la loro applicazione.

9. Alla Commissione è conferito il potere di adottare atti delegati conformemente all'articolo 70:

a) che stabiliscano ulteriori criteri per i tipi di superfici di cui al paragrafo 2 del presente articolo che possono essere considerati aree di interesse ecologico;

b) che aggiungano altri tipi di superfici, oltre a quelli di cui al paragrafo 2, che possono essere presi in considerazione al fine di rispettare la percentuale di cui al paragrafo 1;

c) che adeguino l'allegato X al fine di determinare i fattori di conversione e di ponderazione di cui al paragrafo 3 e di tenere conto dei criteri e/o dei tipi di superfici che devono essere definiti dalla Commissione a norma delle lettere a) e b) del presente paragrafo;

d) che fissino norme per l'attuazione di cui ai paragrafi 5 e 6, compresi i requisiti minimi sulla suddetta attuazione;

e) che fissino il quadro entro il quale gli Stati membri debbano definire i criteri che le aziende devono rispettare per essere considerate situate nelle immediate vicinanze ai fini del paragrafo 6;

f) che stabiliscano i metodi per la determinazione della percentuale della superficie di terreno complessiva coperta da foreste e del rapporto tra terreni forestali e terreni agricoli di cui al paragrafo 7.

Articolo 47

Disposizioni finanziarie

1. Per finanziare il pagamento di cui al presente capo, gli Stati membri usano il 30 % del massimale nazionale annuo stabilito nell'allegato II.

APPENDICE 4

Allegato IX

REGOLAMENTO (UE) n. 1307/2013
del Parlamento Europeo e del Consiglio
del 17 dicembre 2013
recante norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune e che abroga il regolamento (CE) n. 637/2008 del Consiglio e il regolamento (CE) n. 73/2009 del Consiglio

ALLEGATO IX

Elenco delle pratiche equivalenti di cui all'articolo 43, paragrafo 3

I. Pratiche equivalenti alla diversificazione delle colture

1) Diversificazione delle colture

Requisiti: almeno tre colture, di cui la principale occupi al massimo il 75 %, e si applicano uno o più dei seguenti:

— vi sono almeno quattro colture,

— si applicano i limiti massimi inferiori,

— non vi è una selezione di colture più appropriata, come, ad esempio, leguminose, colture proteiche, colture che non necessitano, a seconda dei casi, di irrigazione né di trattamenti fitosanitari,

— sono incluse varietà regionali di tipi di colture vecchie, tradizionali o minacciate di estinzione che occupino almeno il 5 % della superficie in avvicendamento.

2) Avvicendamento delle colture

Requisiti: almeno tre colture, di cui la principale occupi al massimo il 75 %, e si applicano uno o entrambi i seguenti:

— è seguita una sequenza pluriennale di colture e/o terreni lasciati a riposo più benefica per l'ambiente,

— vi sono almeno quattro colture.

3) Copertura invernale del suolo (*)

4) Colture intercalari (*)

II. Pratiche equivalenti al mantenimento dei prati permanenti

1) Gestione dei prati o pascoli

Requisiti: mantenimento dei prati permanenti e uno o più dei seguenti:

— regime di taglio o falciatura appropriata (date, metodi, limiti),

— mantenimento degli elementi caratteristici del paesaggio sui prati permanenti e controllo della boscaglia,

— varietà di erbe specifiche e/o regime di semina per il rinnovo a seconda del tipo di prato, con assenza di distruzione di un alto valore naturale,

— asporto del foraggio o fieno,

— gestione appropriata dei terreni ripidi,

— regime di fertilizzazione,

— restrizioni all'uso di prodotti fitosanitari.

2) Sistemi di pascolo estensivo

Requisiti: mantenimento dei prati permanenti e uno o più dei seguenti:

— pascolo estensivo (calendario, densità massima di allevamento),

(*) Pratiche soggette al calcolo cui all'articolo 43, paragrafo 12, lettera c).

— pascolo guidato o pastorizia di montagna,

— uso di razze locali o tradizionali per il pascolo nei prati permanenti.

III. Pratiche equivalenti alle aree di interesse ecologico

Requisiti: applicazione di una delle seguenti pratiche almeno sulla percentuale di seminativi fissata a norma dell'articolo 46, paragrafo 1.

1) Ritiro dalla produzione ecologico

2) Creazione di "fasce tampone" per le zone ad alto valore naturale, i siti della rete Natura 2000 o altri siti di tutela della biodiversità, anche lungo siepi e corsi d'acqua

3) Gestione delle fasce tampone e delle delimitazioni di campi non coltivate (regime di taglio, varietà di erbe locali o specifiche e/o regime di semina, risemina con varietà regionali e assenza di uso di prodotti fitosanitari, di smaltimento di letame e/o concimi minerali, di irrigazione e di impermeabilizzazione dei suoli)

4) Gestione di bordi, strisce all'interno di campi e appezzamenti per fauna selvatica o fauna specifica (bordo erbaceo, protezione di nidi, fasce con fiori selvatici, sementi locali miste, colture non raccolte)

5) Gestione (potatura, sfrondatura, date, metodi, restauro) di elementi caratteristici del paesaggio (alberi, siepi, vegetazione ripariale arborea, muretti di pietra (terrazze), fossati, stagni)

6) Mantenimento di suoli torbosi o umidi arabili seminati a erba (con assenza di uso di concimi e prodotti fitosanitari)

7) Produzione su seminativi, con assenza di uso di concimi (concimi minerali e letame) e/o prodotti fitosanitari, e non irrigati, non seminati con la stessa coltura per due anni consecutivi e nello stesso posto (*)

8) Conversione di seminativi in prato permanente ad uso estensivo.

APPENDICE 5

Allegato II

REGOLAMENTO DELEGATO (UE) n. 639/2014 della Commissione dell’11 marzo 2014 che integra il regolamento (UE) n. 1307/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell’ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune e che modifica l’allegato X di tale regolamento

ALLEGATO II

«ALLEGATO X

Fattori di conversione e di ponderazione di cui all'articolo 46, paragrafo 3 (*)

Elementi caratteristici	Fattore di conversione (m/albero/m²)	Fattore di ponderazione	Area di interesse ecologico (se si applicano entrambi i fattori)
Terreni lasciati a riposo (per m²)	n.p.	1	1 m²
Terrazze (per metro lineare)	2	1	2 m²
Elementi caratteristici del paesaggio			
Siepi/fasce alberate (per metro lineare)	5	2	10 m²
Alberi isolati (per albero)	20	1,5	30 m²
Alberi in filari (per metro lineare)	5	2	10 m²
Gruppi di alberi/boschetti nel campo (per m²)	n.p.	1,5	1,5 m²
Bordi dei campi (per metro lineare)	6	1,5	9 m²
Stagni (per m²)	n.p.	1,5	1,5 m²
Fossati (per metro lineare)	3	2	6 m²
Muretti di pietra tradizionali (per metro lineare)	1	1	1 m²
Altri elementi caratteristici non elencati sopra, ma protetti dalla BCAA 7, dal CGO 2 o CGO 3 (per m²)	n.p.	1	1 m²
Fasce tampone (per metro lineare)	6	1,5	9 m²
Ettari agroforestali (per m²)	n.p.	1	1 m²
Fasce di ettari ammissibili lungo i bordi forestali (per metro lineare)			
Senza produzione	6	1,5	9 m²
Con produzione	6	0,3	1,8 m²
Superfici con bosco ceduo a rotazione rapida (per m²)	n.p.	0,3	0,3 m²
Superfici oggetto di imboschimento ai sensi dell'articolo 32, paragrafo 2, lettera b), punto ii) (per m²)	n.p.	1	1 m²
Superfici con colture intercalari o manto vegetale (per m²)	n.p.	0,3	0,3 m²
Superfici con colture azotofissatrici (per m²)	n.p.	0,3	0,3 m²

(*) I fattori di conversione e di ponderazione si applicano anche agli elementi caratteristici inclusi nelle pratiche equivalenti elencate all'allegato IX, sezione III, che sono uguali agli elementi elencati nel presente allegato e specificati all'articolo 45 del regolamento delegato (UE) n. 639/2014 della Commissione, dell'11 marzo 2014, che integra il regolamento (UE) n. 1307/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune e che modifica l'allegato X di tale regolamento (GU L 181 del 20.6.2014, pag. 1), esclusivamente ai fini del calcolo dell'area di interesse ecologico dell'azienda di cui all'articolo 46, paragrafo 1, del presente regolamento.»

APPENDICE 6

Articolo 5

REGOLAMENTO (UE) N. 1305/2013
del Parlamento Europeo e del Consiglio
del 17 dicembre 2013
sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga il regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio

Articolo 5

Priorità dell'Unione in materia di sviluppo rurale

Gli obiettivi della politica di sviluppo rurale, che contribuiscono alla realizzazione della strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, sono perseguiti tramite le seguenti sei priorità dell'Unione in materia di sviluppo rurale, che a loro volta esplicitano i pertinenti obiettivi tematici del QSC:

1) promuovere il trasferimento di conoscenze e l'innovazione nel settore agricolo e forestale e nelle zone rurali, con particolare riguardo ai seguenti aspetti:

   a) stimolare l'innovazione, la cooperazione e lo sviluppo della base di conoscenze nelle zone rurali;

   b) rinsaldare i nessi tra agricoltura, produzione alimentare e silvicoltura, da un lato, e ricerca e innovazione, dall'altro, anche al fine di migliorare la gestione e le prestazioni ambientali;

   c) incoraggiare l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita e la formazione professionale nel settore agricolo e forestale;

2) potenziare in tutte le regioni la redditività delle aziende agricole e la competitività dell'agricoltura in tutte le sue forme e promuovere tecnologie innovative per le aziende agricole e la gestione sostenibile delle foreste, con particolare riguardo ai seguenti aspetti:

   a) migliorare le prestazioni economiche di tutte le aziende agricole e incoraggiare la ristrutturazione e l'ammodernamento delle aziende agricole, in particolare per aumentare la quota di mercato e l'orientamento al mercato nonché la diversificazione delle attività;

   b) favorire l'ingresso di agricoltori adeguatamente qualificati nel settore agricolo e, in particolare, il ricambio generazionale;

3) promuovere l'organizzazione della filiera alimentare, comprese la trasformazione e la commercializzazione dei prodotti agricoli, il benessere degli animali e la gestione dei rischi nel settore agricolo, con particolare riguardo ai seguenti aspetti:

   a) migliorare la competitività dei produttori primari integrandoli meglio nella filiera agroalimentare attraverso i regimi di qualità, la creazione di un valore aggiunto per i prodotti agricoli, la promozione dei prodotti nei mercati locali, le filiere corte, le associazioni e organizzazioni di produttori e le organizzazioni interprofessionali;

   b) sostenere la prevenzione e la gestione dei rischi aziendali;

4) preservare, ripristinare e valorizzare gli ecosistemi connessi all'agricoltura e alla silvicoltura, con particolare riguardo ai seguenti aspetti:

   a) salvaguardia, ripristino e miglioramento della biodiversità, compreso nelle zone Natura 2000 e nelle zone soggette a vincoli naturali o ad altri vincoli specifici, nell'agricoltura ad alto valore naturalistico, nonché dell'assetto paesaggistico dell'Europa;

   b) migliore gestione delle risorse idriche, compresa la gestione dei fertilizzanti e dei pesticidi;

   c) prevenzione dell'erosione dei suoli e migliore gestione degli stessi;

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, con particolare riguardo ai seguenti aspetti:

   a) rendere più efficiente l'uso dell'acqua nell'agricoltura;

   b) rendere più efficiente l'uso dell'energia nell'agricoltura e nell'industria alimentare;

   c) favorire l'approvvigionamento e l'utilizzo di fonti di energia rinnovabili, sottoprodotti, materiali di scarto e residui e altre materie grezze non alimentari ai fini della bioeconomia;

   d) ridurre le emissioni di gas a effetto serra e di ammoniaca prodotte dall'agricoltura;

   e) promuovere la conservazione e il sequestro del carbonio nel settore agricolo e forestale;

6) adoperarsi per l'inclusione sociale, la riduzione della povertà e lo sviluppo economico nelle zone rurali, con particolare riguardo ai seguenti aspetti:

   a) favorire la diversificazione, la creazione e lo sviluppo di piccole imprese nonché dell'occupazione;

   b) stimolare lo sviluppo locale nelle zone rurali;

   c) promuovere l'accessibilità, l'uso e la qualità delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) nelle zone rurali.