

Parte prima - “Valore del capitale naturale”

L'agricoltura è attività economica diffusa sul territorio, per sua stessa natura dunque costituisce e connota gran parte della superficie e del paesaggio italiano. Recenti dati ISTAT riportano che la superficie Agricola Totale SAT è pari al 57% del territorio nazionale ossia supera i 17 milioni di ha, mentre la superficie coltivata (Superficie Agricola Utilizzata – SAU) è di 12,8 milioni di ettari, pari al 43% del territorio.

In materie dunque quali la conservazione e la gestione delle risorse qualisuolo e acqua, non si può prescindere dal considerare l'agricoltura quale fattore fondamentale.

L'agricoltura si relaziona fortemente con i “fattori naturali” e dunque è in grado di influenzare enormemente i servizi e i beni che dalla natura vengono e garantiscono il “benessere umano”, i servizi ecosistemici .

Non solo l'agricoltura proprio in virtù delle sue caratteristiche vive e prospera grazie alle risorse che la natura mette a disposizione ed è la prima ad essere interessata quando tali risorse vengono a mancare.

Oggi in Italia, sempre secondo i recenti dati del 6° Censimento Istat 2010, le aziende agricole sono 1,6 milioni in costante diminuzione negli ultimi anni così come il numero di ettari della superficie agricola. Negli ultimi trent'anni infatti la scomparsa di quasi il 50% delle aziende agricole si è accompagnato un calo della superficie agricola compresa tra il 20 ed il 25% circa.

Aziende agricole, superficie agricola e territorio
Un'elaborazione a partire dai dati dei censimenti agricoltura
(elaborazione Confagricoltura su dati Istat)

	Censimenti agricoltura del:				Diff. 2010/1982	
	1982	1990	2000	2010	Assoluta	Percentuale
SAU*	15.972.746	15.025.954	13.181.859	12.856.048	-3.116.698	-19,5%
SAT**	22.397.833	21.628.355	18.766.895	17.081.099	-5.316.734	-23,7%
Aziende agricole ***	3.124.311	2.843.766	2.394.097	1.619.228	-1.505.083	-48,2%
Superficie Territoriale Italia ****	30.126.825	30.130.208	30.132.845	30.133.600	+6.775	+0,02%
% SAU / Superficie territoriale Italia	53,0%	49,9%	43,7%	42,7%	-10,4%	-19,5%
% SAT / Superficie territoriale Italia	74,3%	71,8%	62,3%	56,7%	-17,7%	-23,8%

* SAU: Superficie Agricola Utilizzata (ha)

** SAT: Superficie Agricola Totale (ha)

*** N. Aziende agricole con terreni (escluse le aziende senza terra che nel 2010 erano 1656)

**** Dati censimenti: 1981; 1991; 2001 e, per il 2010, statistiche fonte anagrafica 2009 (ha)

Si può ragionevolmente affermare dunque che è venuto meno un importante servizio ambientale svolto a beneficio della collettività (beni pubblici) fornito dagli agricoltori che gestivano queste superfici oggi destinate ad altri usi.

In Italia il 68,6% dei comuni ricade in aree classificate ad alto rischio idrogeologico (secondo dati del Ministero dell'ambiente) e, a questo quadro precario, si deve aggiungere che “*lo stabilirsi nel territorio rurale di impianti industriali, capannoni, reti stradali, il diffondersi di insediamenti civili, ha accresciuto l'importanza della difesa idraulica del suolo, anche per effetto della impermeabilizzazione del suolo che ha modificato il regime delle acque superficiali non più trattenute dal suolo agrario*” (da relazione ANBI). La stessa fonte cita in modo preoccupante “la diminuzione delle aziende agrarie preposte alla conservazione del territorio”.

Non solo l'aumento degli incolti improduttivi, che qualcuno erroneamente potrebbe confondere con un ritorno alla natura delle stesse terre, comporta viceversa incendi e spesso la creazione di discariche abusive con tutte le problematiche che tali situazioni comportano. **Non bisogna dimenticare infatti che il paesaggio rurale è una creazione dell'uomo** e che tale “valore non quantificabile” incide su altre attività come ad esempio quelle turistico-ricreative.

Dobbiamo quindi interrogarci sui rischi della diminuzione del presidio delle imprese agricole su come limitare un processo che negli ultimi anni sembra inarrestabile e non privo di controindicazioni.

Parte seconda - “Conservazione e tutela delle risorse naturali”

Il settore agricolo risulta già tra i settori maggiormente regolamentato proprio in virtù delle sue funzioni di fornitore di beni di consumo di presidio del territorio e sociale.

La politica agricola comunitaria ha già indirizzato gli agricoltori europei verso determinate pratiche compatibili con l'ambiente e alla tutela del territorio. E' praticamente da quasi dieci anni che tutti i pagamenti diretti della PAC sono condizionati (*cross compliance*) al rispetto di determinati standard comunitari e nazionali che vincolano l'attività di impresa ed il cui non rispetto dà luogo a riduzioni dei pagamenti sino al 100% (non corresponsione).

Per il futuro, la Commissione europea ha già proposto di vincolare il 30% dei pagamenti diretti agli agricoltori a pratiche di “inverdimento” (*greening*) obbligandoli a diversificare i seminativi in almeno tre colture, mantenere le superfici foraggere senza convertirle e destinando il 7% delle proprie superfici coltivate ad “aree a focus ecologico”. Si tratta di impegni notevoli, che già si sommano a quelli disposti dalla normativa per l'esercizio dell'attività agricola (in materia di fertilizzazione, uso sostenibile dei fitofarmaci, gestione delle acque etc.) e che rischiano di compromettere seriamente la sostenibilità economica dei processi produttivi agricoli. Un recente sondaggio della Rete Rurale Nazionale promossa dal Mipaaf ha dimostrato che solo il 10% delle aziende con seminativi soddisfa il requisito della diversificazione in tre colture (quindi il 90% delle imprese dovrà cambiare i propri ordinamenti colturali. Mentre sono poco più di un quarto (il 27%) le aziende che hanno già a disposizione il 7% di aree da destinare a focus ecologico previsto dalla proposta. L'alternativa per i due terzi delle aziende potrebbe rinunciare a produrre per finalità ambientali.

E con un costo per ettaro (di adeguamento agli impegni di *greening*) che la maggioranza degli intervistati del sondaggio della Rete Rurale ha stimato in oltre 300 euro per ettaro. Che è l'ammontare medio del pagamento per ettaro che si avrebbe in Italia con la riforma.

Le imprese agricole del nostro Paese sono già convintamente avviate sulla strada della sostenibilità. L'agricoltura italiana ad esempio, dal 2000 al 2010 è stata in grado di ridurre l'utilizzo di anticrittogamici (fungicidi) del 18% e l'utilizzo di insetticidi di oltre il 20%. Nel 2010 sono stati utilizzati per la lotta antiparassitaria, oltre 22 mila tonnellate in meno di fungicidi e insetticidi rispetto al 2000. La riduzione di insetticidi in termini di principi attivi utilizzati, peraltro, è stata anche superiore e pari al 33%. Parallelamente è aumentato, in termini percentuali, l'utilizzo di antiparassitari biologici e di trappole per la lotta integrata e guidata.

Non solo. Anche in coerenza con le direttive europee che privilegiano la concimazione organica a quella di sintesi, sempre dal 2000 al 2010 gli agricoltori italiani hanno ridotto del 37,5% l'utilizzo di concimi minerali di sintesi. Circa 13 milioni di quintali in meno sui nostri campi: praticamente in media si distribuisce un quintale di fertilizzanti minerali in meno per ogni ettaro coltivato.

Nell'ambito della Politica di Sviluppo Rurale l'UE offre una serie di misure per promuovere la tutela dell'ambiente agricolo e la sua biodiversità (II Pilastro). Mediante tali misure l'UE si prefigge il superamento “buone pratiche agricole” promovendo pratiche agricole di sostenibilità ambientale. Le misure agroambientali sono state introdotte nella politica agricola da oltre 30 anni e rafforzate ulteriormente via via negli anni seguenti. I pagamenti agroambientali rappresentano un esempio di PES (pagamenti per servizi ecosistemici) e, nel caso specifico, pagamenti a titolo di compensazione dei costi supplementari e delle perdite di reddito dovute al fatto di aver modificato le pratiche agricole. Le misure perseguite in Italia mediante il ricorso a tali strumenti sono molteplici e attivabili in maniera diversa a seconda delle specificità territoriali individuate dalle singole Regioni. Solo a titolo di esempio, l'adozione di pratiche agricole sostenibili, la valorizzazione dell'attività multifunzionale agricola, il sostegno alla produzione biologica e integrata, la preservazione del paesaggio e del valore ambientale etc. Tali misure al 2010 vedevano interessati 1,65 milioni di ettari e 66 mila aziende tra le attività maggiormente incentivate l'agricoltura biologica e integrata, ma anche la tutela del paesaggio e l'estensificazione.

Per i prossimi anni si prevede che in Europa quasi 40 milioni di ettari – più del 20% della superficie agricola – saranno assoggettati a questo tipo di impegni che interesseranno 3 milioni circa di imprese (quasi un terzo del totale) *[Dati Confagricoltura]*

Anche la strategia per la tutela della biodiversità che è alla base del corretto funzionamento dei servizi ecosistemici e dell'adeguamento in futuro degli stessi alle mutate esigenze, passa necessariamente attraverso l'attività agricola. L'elevata incidenza del territorio gestito dagli agricoltori e la predisposizione naturale di tale attività economica determina – con l'attività stessa – *habitat* per le specie vegetali ed animali e questo dato deve indurre a prestare attenzione, nelle varie politiche, ai riflessi che queste possono avere sul settore.

Oggi l'ISPRA stima che ben il 21 per cento della superficie agricola utilizzata (SAU) *“presenta un importante valore anche in termini di biodiversità, a livello genetico, di specie e di paesaggio, costituendo anche un elemento di collegamento tra gli spazi naturali”*.

E l'Italia è caratterizzata da una notevole biodiversità che è rappresentata da 57 mila specie animali e quasi 8 mila specie vegetali (piante vascolari e briofite). Nel nostro Paese sono rappresentati più di un terzo delle specie animali e quasi la metà della flora europea su una superficie che è invece solo un trentesimo della superficie del continente. *[Dati Confagricoltura da fonti varie]*

Sempre mediante le misure agroambientali previste in ambito della Programmazione dello Sviluppo Rurale sono attive misure, cui volontariamente le imprese prendono parte, atte alla salvaguardia della biodiversità animale, alla sopravvivenza di razze locali a rischio di estinzione, alla tutela dell'avifauna, della biodiversità vegetale, preservando genotipi vegetali rari, alla conservazione della sostanza organica dei terreni e molto altro. La biodiversità non va ristretta solo all'interno delle aree protette (come invece si osserva nelle attuali tendenze) ma va salvaguardata all'interno del territorio agricolo.

Ancora moltissime sono le attività che le aziende agricole possono svolgere nel solco della multifunzionalità, ad esempio ancora poco esplorate sono tutte le attività di manutenzione del verde e dell'ambiente che le aziende agricole possono svolgere per le diverse pubbliche amministrazioni e sul territorio, sia nei consorzi di bonifica, nei comuni come per aziende private e che vanno genericamente sotto il nome di servizi all'ambiente (alcuni ottimi esempi riguardano per ora le aziende forestali e agro-forestali in alcune province italiane) ma le medesime attività potrebbero essere estese a molteplici altri contesti.

Anche in tema acque l'agricoltura è già ampiamente chiamata in causa. Il parlamento Europeo in una risoluzione approvata il 3 luglio di quest'anno conferisce al settore un sempre maggior ruolo rispetto alla qualità delle acque sottolineando *“l'importanza del ravvenamento delle acque sotterranee situate al di sotto dei terreni silvicoli e agricoli e riconoscendo a tal proposito “gli sforzi profusi dagli agricoltori per migliorare la qualità delle acque”*. Propone il *“reinsediamento delle attività agricole ecocompatibili in zone montane al fine di contrastare il dissesto idrogeologico e garantire risorse idriche immagazzinate per utilizzarle anche contro gli incendi boschivi”*. E infine chiede agli Stati Membri di predisporre per l'accesso delle popolazioni rurali alle reti delle acque reflue e dunque per l'utilizzo delle acque reflue trattate in agricoltura, evidenziando, per il futuro e ancora una volta, il ruolo essenziale dell'agricoltura nel campo della sostenibilità ambientale.

Conclusioni

Come abbiamo avuto modo di affermare, mediante i dati ISTAT esposti in precedenza, negli ultimi trenta anni abbiamo assistito ad un drastico calo sia della superficie agricola utilizzata (SAU) che della superficie agricola totale (SAT). Ma non è tutto; è interessante notare che nello stesso lasso di tempo, sono aumentati quelli che Istat definisce i “terreni a riposo” e che, pur facendo parte della SAU, vengono lasciati senza un utilizzo dagli imprenditori agricoli. I “terreni a riposo” nel 2010 assommavano a quasi 550 mila ettari e sono aumentati del 50% circa tra il 1982 ed il 2010. Questo dato deve far riflettere perché indice oltre di un

incertezza su cui sicuramente pesa l'attuale situazione economica ma anche del fatto che il settore si trova in una situazione di impasse.

Come accennato in precedenza l'agricoltura è un settore adeguatamente normato e regolamentato soprattutto in campo ambientale e c'è il ragionevole rischio che, a fronte di eventuali nuovi impegni, molte aziende ritengano più opportuno cessare l'attività agricola, facendo perdere alla collettività l'esternalità positiva della loro azione che, lo si ricorda ancora, interessa praticamente la metà del territorio nazionale e che per oltre il 20% (v. *Ispra infra*) aree di particolare importanza (Aree protette e natura 2000).

Forse varrebbe la pena, **prima dell'introduzione di determinate norme, di valutare, ad esempio mediante delle valutazioni di impatto, quali siano gli eventuali rischi per il sistema produttivo da eventuali prescrizioni o divieti.** Ad oggi manca una analisi che deve essere invece condotta in relazione a tutte le conseguenze indotte da nuovi vincoli e regolamentazioni delle attività economiche. Tanto più quando le misure sono assunte su base nazionale in attuazione di disposizioni comunitarie e quindi possono essere più o meno restrittive.

In pratica, imporre una certa pratica può essere senz'altro in linea con le esigenze di tutela del patrimonio naturale, ma è importante che essa sia anche compatibile con la sopravvivenza economica delle imprese e dunque c'è da chiedersi se la "cura" che si vuole attuare sia effettivamente efficace, valutando preventivamente, sia le conseguenze positive di una nuova normativa vincolistica, sia quelle negative derivanti dal venir meno di alcune attività nelle aree interessate.

Questa metodologia di valutazione di impatto dei vantaggi comparati è lungi dall'essere applicata in Italia dove si è preferito imporre nuovi vincoli senza prevedere gli effetti di tali provvedimenti.

Occorre che ci sia correttamente il giusto equilibrio tra l'imposizione di regole e vincoli e la sopravvivenza di **unità economiche che garantiscono molteplici funzioni.** A tal proposito si fa notare che il ricorso a incentivi, come nel già richiamato caso dei pagamenti per i servizi agro-ambientali, non solo riconosce all'azienda agricola il ruolo che le compete di produttore di bene pubblici ma poiché l'adozione è su base volontaria ha il notevole pregio di coinvolgere responsabilmente il conduttore agricolo.

In via generale sul fronte delle policy per una agricoltura sostenibile appare sempre più opportuno:

- spostare per quanto possibile la logica di intervento da quella vincolistica-prescrittiva a quella di indirizzo produttivo tramite incentivi;
- prevedere impegni realistici (che impediscano l'effetto paradosso verso una disattivazione produttiva) e indennizzi – che devono sempre essere previsti – commisurati ad essi;
- distinguere tra indennizzi per i vincoli produttivi (trattino precedente, ad esempio quelli che compensano gli obblighi imposti in materia di tecniche di coltivazione e di allevamento) e gli incentivi che debbono indirizzare verso forme produttive più sostenibili rispetto agli standard già imposti. In particolare si deve riflettere sulla circostanza che tali produzioni più sostenibili siano auspiccate dai consumatori che possono favorirle garantendo un *premium price* al prodotto. Tenendo conto di ciò, gli incentivi verso forme di agricoltura sostenibile che vanno al di là degli standard debbono essere transitori, per evitare distorsioni di concorrenza e per favorire uno spostamento dalla fiscalità generale al consumatore dell'onere commesso a tali incentivi.
- considerare che in ogni caso imporre vincoli ed innalzare gli standard richiesti alle imprese oltre a deprimere la competitività delle imprese stesse rispetto agli operatori dei Paesi concorrenti, riduce gli spazi per comportamenti virtuosi su base volontaria (compensate dal mercato o da incentivi temporanei – v. sopra).

Ci sono diversi meccanismi che potrebbero essere messi in campo per raggiungere gli ambiziosi traguardi che nel futuro ci attendono e senza dover far ricorso necessariamente alle sole risorse pubbliche, **occorre**

creare nuovi mercati che possono evidentemente contribuire a sostenere e a sviluppare i servizi ecosistemici svolti dagli imprenditori agricoli.

Tali mercati però per affermarsi hanno la necessità di investimenti e di quadri di riferimento istituzionali adeguati. Un esempio su tutti può certamente essere quello dei crediti di carbonio nato all'indomani del protocollo di Kyoto, il sistema ETS dell'UE e anche quello del mercato volontario, seppure con limiti diversi. Ci sono moltissimi esempi di mercati simili, come in USA dove privati cittadini e aziende possono acquistare crediti ambientali per il recupero di terreni paludosi inquinati, oppure crediti per specie a rischio di estinzione utilizzati per bilanciare gli effetti negativi di aziende sugli habitat e sulle specie minacciate. Ultimo l'esempio in Australia (Nuovo Galles del sud) dove grazie ad un progetto pilota sul biobanking sono stati creati "crediti di biodiversità" acquistabili da società immobiliari per ripagare i costi degli impatti negativi sulla biodiversità (da TEEB The Economic of the Ecosystems and Biodiversity).

Inoltre occorrerebbe puntare più decisamente su certificazione e marchi di qualità ecologica in modo da corrispondere più puntualmente a coloro, aziende pubbliche e private, si impegnano nel rispetto e tutela e conservazione dell'ambiente (da TEEB The Economic of the Ecosystems and Biodiversity).

I cittadini UE in un recente sondaggio di Eurobarometro (svolto su 26 500 cittadini sopra i 15 anni e di tutti e 27 gli stati membri) dimostrano di conoscere e apprezzare lo sforzo compiuto dagli agricoltori in temi ambientali, e riconoscono per l'81% come l'agricoltura sia benefica all'ambiente, per l'86% di contribuire alla bellezza del paesaggio e per l'89% di concorrere a proteggere le zone rurali. I cittadini dunque sono più che consapevoli del ruolo svolto dall'agricoltura e dei benefici che essa riserva all'ambiente.

Rispetto alla GE dunque, e nelle materie specificatamente della conservazione e nell'utilizzo sostenibile delle risorse, l'agricoltura può e deve svolgere il suo ruolo essenziale, e' importante però che tale ruolo oltre ad essere riconosciuto venga anche adeguatamente remunerato. In tal senso e anche alla stessa stregua degli altri settori che riguardano la GE occorre un sistema di "regole" che non penalizzi le aziende, la creazione di nuovi mercati, nuove tecnologie e nuove conoscenze e in ultima analisi investimenti.