



Farming for Life

Farming for Life is BirdLife International's Campaign
to make Europe's agriculture sustainable, protect natural resources and to save our disappearing farmland birds

Febbraio 2004

Scheda – Lo sviluppo rurale

Introduzione

Il Regolamento sullo sviluppo rurale 1257/99 è un importante documento giuridico della Politica Agricola Comune (PAC) che prevede il finanziamento di importanti misure a supporto di pratiche agricole sostenibili e di numerose altre attività nelle zone rurali. Il contenuto del Regolamento 1257/99 viene descritto in questa scheda. La Task Force Agricoltura di BirdLife sta preparando un documento di posizione ufficiale sulla politica di sviluppo rurale in Europa.

Che cos'è il Regolamento 1257/99

Il Regolamento 1257/99 venne approvato a Berlino il 25 marzo 1999 nell'ambito della riforma detta AGENDA 2000. Questo regolamento ha accorpato alcuni testi legislativi preesistenti (Reg. 2078¹, 2079² e 2080³ del 1992), che avviarono il sostegno a misure non collegate con la produzione, e ha introdotto nuove misure e azioni. Il Regolamento 1257/99 è anche conosciuto come II pilastro della PAC. Esso rappresenta infatti un capitolo di bilancio che si affianca al più corposo capitolo delle politiche di mercato comune (I pilastro).

Sulla base delle indicazioni del Regolamento 1257/99 ogni Regione italiana (l'agricoltura è una materia di competenza regionale) deve redigere un Piano di Sviluppo Rurale (PSR) per il periodo 2000-2006.

In occasione dell'approvazione di Agenda 2000 furono numerose le ONG che accolsero con favore la creazione di un regolamento sullo sviluppo rurale. Ci si aspettava infatti che un



¹Regolamento sulle misure agro-ambientali.

²Regolamento sul prepensionamento.

³Regolamento sull'imboschimento di superfici agricole.

regolamento ad hoc potesse condurre ad una pianificazione migliore, efficiente e più integrata dello sviluppo sostenibile nelle aree rurali. Come già accennato, sebbene il Regolamento 1257/99 sia attivo dal 2000, alcune misure in esso contenute sono in essere da molto più tempo: ad esempio il sostegno alle zone svantaggiate (dal 1975) e le misure agro-ambientali (1992). Purtroppo però l'accorpamento nel Reg. 1257/99 di misure con obiettivi tra loro differenti, raggruppabili in obiettivi ambientali e obiettivi produttivi e di sviluppo rurale (che non danno necessariamente vantaggi ambientali), ha comportato la creazione di un bilancio unico. Questa situazione, rispetto al periodo di applicazione dei regolamenti del 1992, ha determinato la tendenza ad uno spostamento dei fondi in passato destinati specificamente alle misure agroambientali a vantaggio di altre misure di sviluppo rurale senza finalità ambientali. Questa tendenza aumenta col decentramento delle competenze in tema di agricoltura (dallo Stato alle Regioni come in Italia). Il Reg. 2078/92 sulle misure agroambientali, che peraltro conteneva indicazioni molto più circostanziate e puntuali circa gli impegni a favore della biodiversità (impegni d ed f), invece, aveva un bilancio indipendente che rappresentava quindi una certezza di finanziamento per gli operatori agricoli che intendevano aderirvi. Oggi questa certezza, purtroppo, è venuta a mancare ed è il motivo per cui, anche Regioni che nel passato sono state all'avanguardia nell'applicazione delle misure agro-ambientali stanno oggi favorendo altri tipi di misure.

Alcuni esempi di misure finanziate dal Regolamento 1257/99 sono riportati nella Tabella 1. Le varie misure sono state suddivise in tre gruppi sulla base del loro obiettivo.

Tabella 1 Misure e obiettivi del Regolamento 1257/99

Obiettivi economici-competitività	Obiettivi ambientali-uso del suolo*	Sviluppo delle aree rurali
Investimenti nelle aziende agricole Giovani agricoltori Formazione Prepensionamento Trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli Miglioramento fondiario Ricomposizione fondiaria	Zone svantaggiate e zone soggette a vincoli ambientali Agro-ambiente Imboschimento e silvicoltura Tutela dell'ambiente in relazione all'agricoltura, alla silvicoltura, alla conservazione delle risorse naturali nonché al benessere degli animali	Servizi essenziali per l'economia e la popolazione rurale Rinnovamento e il miglioramento dei villaggi Diversificazione delle attività del settore agricolo Incentivazione di attività turistiche e artigianali

**Le misure con maggiori potenzialità positive dal punto di vista ambientale sono quelle della colonna centrale. Queste misure includono importanti capitoli sull'agro-ambiente (art. 22), sulle zone svantaggiate (art. 13) e le zone soggette a vincoli ambientali (art. 16).*

Le misure "Verdi" del Regolamento 1257/99

Nel Regolamento 1257/99 sono contenute delle misure che hanno come obiettivo la tutela dell'ambiente e la promozione di attività agricole sostenibili che vengono illustrate di seguito.

Le misure agro-ambientali

Alcune delle misure agroambientali sono:

- il ritiro dei seminativi per scopi ambientali;
- ripristino e/o conservazione di spazi naturali e seminaturali e del paesaggio agrario
- mantenimento e ripristino di prati e pascoli, trasformazione dei seminativi in prati e mantenimento del pascolo estensivo;
- conservazione delle razze in pericolo di estinzione;
- agricoltura integrata;
- agricoltura biologica.

Le misure agroambientali promuovono:

- 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,
- l'estensivizzazione, favorevole all'ambiente, 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.

Le misure agro-ambientali compensano economicamente l'agricoltore per la perdita di entrate dovuta alla restrizione alle attività agricole. Gli agricoltori possono anche ricevere degli incentivi finanziari. L'adesione alle misure agro-ambientali è facoltativa e la durata è di almeno 5 anni. L'agricoltore che aderisce a queste misure deve rispettare le Buone Pratiche Agricole che vengono definite da ogni regione o provincia autonoma oltre che le specifiche indicazioni dei vari schemi agro-ambientali, che devono essere monitorati e sottoposti a valutazione ex-post.

Esempi di misure agro-ambientali

Ritiri dei seminativi dalla produzione per scopi ambientali

I ritiri ventennali dei seminativi consistono nell'interruzione della pratica agricola per 20 anni e nella creazione di habitat di pregio quali, ad esempio, zone umide, complessi macchia-radura, prati umidi e prati permanenti. Questi interventi si sono rivelati particolarmente utili nelle aree ad agricoltura intensiva come la Pianura Padano-Veneta dove questi habitat sono praticamente scomparsi. Tali interventi hanno dato eccezionali risultati in termini di conservazione della biodiversità in generale, e dell'avifauna in particolare. Un esempio particolarmente rilevante è quello delle zone umide create nella pianura bolognese e modenese che ospitano l'intera popolazione italiana di Mignattino piombato (*Chlidonias hybridus*), specie in Allegato I della Direttiva "Uccelli". Altre specie prioritarie che hanno tratto importanti benefici da quest'azione sono il Tarabuso, il Falco di palude e la Pernice di mare.

Quest'azione ha scopi ambientali e particolare attenzione va posta da parte delle Regioni nella definizione delle norme di gestione che devono sempre rispondere a criteri di tutela faunistica. Questi interventi, già applicati con il Reg. CEE 2078/92, hanno sempre dato ottimi risultati in particolare quando applicati a livello comprensoriale e possono rappresentare un utile

strumento di gestione dei siti Natura 2000. In particolare possono rivelarsi utili quegli interventi che comportano il ripristino di ambienti naturali o semi-naturali utilizzabili dalle specie prioritarie. Tali interventi sono particolarmente indicati anche per la creazione di fasce tampone attorno alle zone umide naturali residue e per la rinaturalizzazione delle fasce fluviali (ed in particolare delle aree golenali). Oltre ai seminativi andrebbe incluso in questa azione anche il ritiro dalla produzione dei pioppeti industriali che in molte zone d'Italia occupano le golene dei fiumi, dove, invece sarebbe opportuno realizzare dei ripristini ambientali.

Ripristino e/o conservazione di spazi naturali e seminaturali e del paesaggio agrario

Il recupero del paesaggio rurale consiste in interventi di vario genere a seconda del contesto regionale quali, ad esempio, mantenimento e realizzazione di siepi, prati umidi, stagni, maceri e risorgive, manutenzione e ripristino dei muretti a secco. Questi interventi permettono di introdurre o migliorare elementi e strutture che aumentano la complessità biologica e rendono più stabile l'equilibrio dell'agroecosistema. In particolare quest'ultima funzione è favorita poiché spesso tali elementi ospitano una ricca fauna selvatica, ospitano insetti utili nella lotta ai parassiti delle colture, schermano le coltivazioni dal vento, proteggono il terreno dall'erosione, sostengono le sponde dei corsi d'acqua e migliorano il paesaggio agrario. Anche quest'azione, come la precedente, ha scopi ambientali e particolare attenzione va posta da parte delle Regioni nella definizione delle norme di gestione che devono sempre rispondere a criteri di tutela faunistica.

Quest'azione è particolarmente utile nelle zone intensamente coltivate, caratterizzate dalla pressoché totale scomparsa degli elementi naturali.

Mantenimento di prati e pascoli, trasformazione dei seminativi in prati e mantenimento del pascolo estensivo

Una priorità a livello nazionale è il mantenimento dei prati e dei pascoli, soprattutto a livello collinare e montano dove, a causa dell'abbandono, tendono a trasformarsi in bosco. Inoltre, questa azione può rivelarsi estremamente utile anche nelle zone pianiziali intensamente coltivate dove sono stati sostituiti quasi completamente dai seminativi. Il fenomeno dell'abbandono a preludio del ritorno del bosco in aree appenniniche conduce inevitabilmente ad una contrazione di areale e un decremento numerico nel tempo di popolazioni di specie a priorità di conservazione quali Zigoli (Ortolano, Zigolo giallo e lo Strillozzo), Silvidi (Bigia grossa), Motacillidi, Lanidi ed Alaudidi.

Un altro aspetto fondamentale per la conservazione della biodiversità è il periodo degli sfalci. Tale attività se effettuata durante la nidificazione genera un danno diretto (morte degli adulti in cova, dei nidiacei, distruzione delle uova) e un danno indiretto in quanto l'erba troppo bassa non è più idonea alla nidificazione o causa una predazione eccessiva sui nidi. Anche il pascolo nel periodo riproduttivo induce una diminuzione del successo riproduttivo a causa del disturbo arrecato agli adulti in cova, della distruzione del nido e delle uova o dell'uccisione dei nidiacei per calpestamento.

Quest'azione ha scopi prevalentemente produttivi ma può apportare un beneficio ambientale, che per molte specie potrebbe risultare fondamentale. Sarebbe quindi opportuno che il PSR indicasse con precisione i periodi in cui effettuare gli sfalci e il pascolo in modo da minimizzare i danni alla riproduzione dell'avifauna, compatibilmente con le esigenze produttive dell'azienda agricola e prevedendo adeguati aumenti compensativi di premio. La limitazione ai periodi di sfalcio è consigliabile nei siti Natura 2000. Considerando che a livello regionale c'è una grande differenza nello sviluppo vegetativo delle varie aree, tali periodi andrebbero (come hanno fatto alcune Regioni e Province autonome) differenziati in base a fasce altimetriche/climatiche. In generale, si considera il periodo compreso tra la fine di febbraio e l'inizio di agosto come periodo riproduttivo.

Nel caso, invece, l'azione riguardi aree prative che altrimenti verrebbero abbandonate e che quindi non verrebbero sfruttate ai fini della produzione del foraggio, è fondamentale che venga effettuato un solo sfalcio all'anno fuori dal periodo riproduttivo dell'avifauna.

Conservazione delle razze in pericolo di estinzione

Il mantenimento delle razze di animali domestici in via di estinzione quali bovini, ovini e caprini associato all'azione di mantenimento degli ambienti aperti tramite il pascolo estensivo può apportare il molteplice vantaggio di impedire l'erosione genetica del bestiame domestico e di aumentare il benessere degli animali di allevamento, di migliorare la qualità e la sicurezza alimentare dei prodotti zootecnici e di conservare i pascoli.

La misure per le zone svantaggiate e per le zone soggette a vincoli ambientali

Le zone svantaggiate vengono designate dalle singole Regioni e Province autonome sulla base di problemi e fattori economici, demografici, geografici e ambientali. Le misure per le zone svantaggiate garantiscono una compensazione agli agricoltori che operano in aree montane o in aree con svantaggi fisici che determinano dei costi di produzione più elevati (articolo 17). Inoltre è prevista la possibilità di compensare le perdite di reddito causate agli agricoltori dall'adempimento alle Direttive Habitat e Uccelli (articolo 16). Quest'ultima possibilità, sebbene potenzialmente importante per la gestione dei siti Natura 2000, non viene attualmente utilizzata da nessuna regione o provincia autonoma italiana.

Le zone svantaggiate furono inizialmente designate in base alla Direttiva EC75/268. La misura per le aree svantaggiate fa ora parte del Regolamento 1257/99 (articoli 13-21). Molti territori che ricadono nelle zone svantaggiate sono coltivati con metodi estensivi e comprendono aree marginali ricche di biodiversità. Le zone svantaggiate comprendono le zone di montagna (articolo 18), le zone minacciate di spopolamento (articolo 19) e le zone nelle quali ricorrono svantaggi specifici e nelle quali l'attività agricola dovrebbe essere continuata (articolo 20). Tecnicamente le misure per le zone svantaggiate sono dei pagamenti compensativi che vengono erogati solo alle aziende che rispettano le Buone Pratiche Agricole. Purtroppo però, non essendoci alcun sistema di controllo e monitoraggio i benefici ambientali di queste misure sono estremamente incerti. Inoltre, gli standard delle Buone Pratiche Agricole andrebbero sensibilmente migliorati.

Il finanziamento del Regolamento 1257/99.

Tradizionalmente, la PAC viene finanziata tramite due fondi dedicati: FEOGA⁴-Garanzia, utilizzato per le politiche di mercato (Pilastro I) e FEOGA-Orientamento utilizzato per le politiche di sviluppo rurale nelle regioni Obiettivo 1⁵ (Pilastro II). Con Agenda 2000, le cosiddette “misure di accompagnamento” (agro-ambiente, prepensionamento e forestazione) e le misure per le zone svantaggiate e soggette a vincoli ambientali sono finanziate dal fondo FEOGA-Garanzia,

La natura e gli obiettivi dei due Pilastri sono molto differenti. Il Pilastro I, che assorbe circa l'86% del bilancio agricoltura della UE, viene utilizzato per stabilizzare il mercato agricolo e per sostenere il reddito degli agricoltori. Il restante 14% del bilancio è dedicato allo sviluppo rurale, Pilastro II, (poco più di 4 miliardi di Euro in media all'anno, come stabilito da Agenda 2000). Le regioni e province autonome italiane per ottenere i fondi del secondo pilastro, devono redigere un Piano di Sviluppo Rurale che deve essere approvato dalla Commissione europea. I fondi dello sviluppo rurale sono destinati a progetti ed attività per la produzione di beni e servizi.

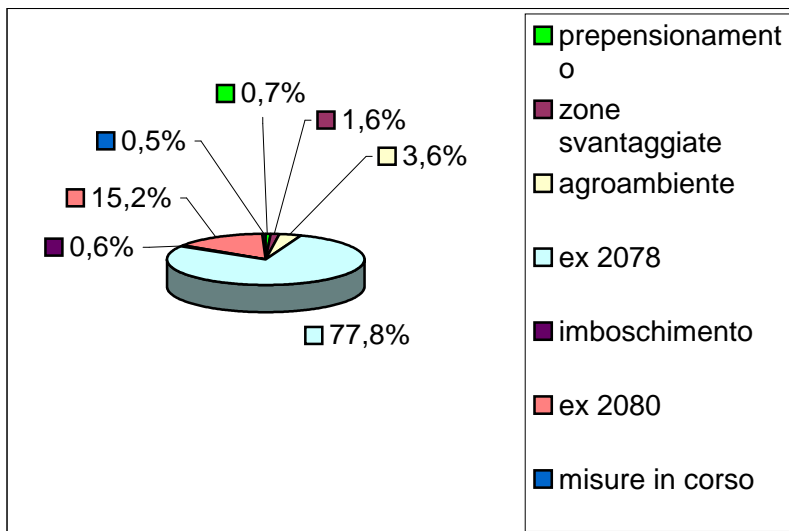
I Piani di Sviluppo Rurale delle Regioni Obiettivo 1 comprendono solo le misure finanziate dal fondo FEOGA-Garanzia (agro-ambiente, prepensionamento, forestazione e misure per le zone svantaggiate e soggette a vincoli ambientali). Le altre misure (cosiddette strutturali) sono pianificate nei POR (Piano Operativo Regionale). Per quanto riguarda l'Italia, le regioni che rientrano nell'obiettivo 1 sono Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sardegna e Sicilia. A queste si aggiunge il Molise in sostegno transitorio o phasing out. I PSR delle altre Regioni italiane comprendono tutte le misure descritte nel Reg. 1257/99.

Come sono stati spesi i fondi dello sviluppo rurale fino ad ora (periodo 2000-2003).

Nelle regioni Obiettivo 1 i pagamenti inerenti a impegni derivanti dall'applicazione del vecchio Regolamento 2078/92 costituiscono la quasi totalità dei pagamenti nel primo triennio di attuazione dei PSR per un totale di 1.471,2 milioni di Euro, di cui 81,4% per misure agro-ambientali. Nelle regioni fuori Obiettivo 1 i pagamenti relativi al precedente periodo di programmazione rappresentano il 36% della spesa totale del periodo 2000-2003, per un totale di 3.640,75 milioni di Euro, di cui 52,40% per misure agro-ambientali. La spesa totale programmata per le misure agro-ambientali è di 1.239,81 milioni di Euro nelle regioni Obiettivo 1 (di cui il 45,90% per impegni pregressi) (Figura 1). La spesa totale programmata per le misure di accompagnamento (tra le quali le misure agro-ambientali) è di 2.913,94 milioni di Euro per le regioni fuori Obiettivo 1 (di cui 51% per impegni pregressi). (Figura 2). Attualmente non sono disponibili dati sulla composizione delle voci accompagnamento per capire quanto incidano le misure agroambientali del vecchio e del nuovo regime.

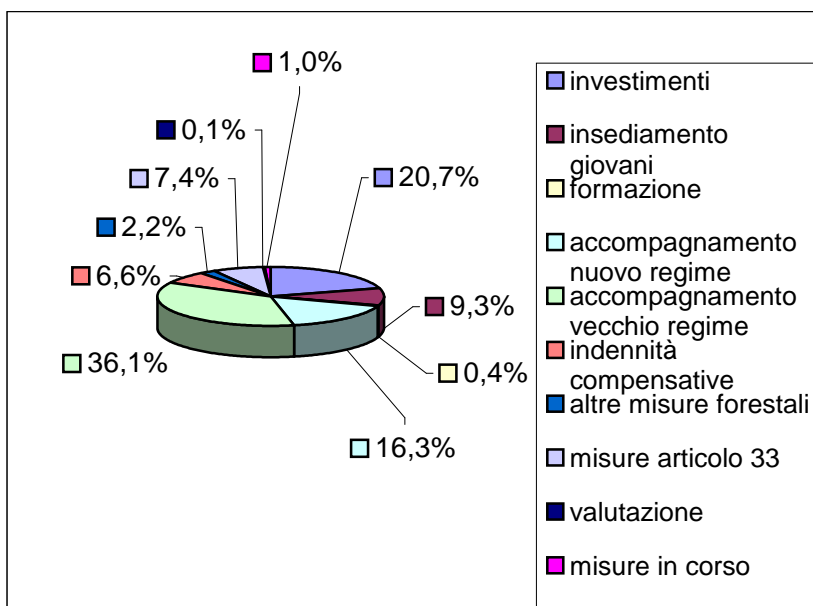
⁴ Fondo Europeo agricolo di Orientamento e di Garanzia.

⁵ Le regioni che rientrano nell'obiettivo 1 per il periodo di programmazione 2000-2006 sono quelle in cui il prodotto interno lordo (PIL) pro-capite è inferiore al 75% della media comunitaria.



Fonte: Ministero delle Politiche Agricole e Forestali 2003

Figura 1 Distribuzione della spesa del FEOGA-Garanzia nelle Regioni Obiettivo 1 nel periodo 2000-2003



Fonte: Ministero delle Politiche Agricole e Forestali 2003

Figura 2 Distribuzione della spesa del FEOGA-Garanzia nelle Regioni fuori Obiettivo 1 nel periodo 2000-03

Dall'analisi delle tabelle finanziarie delle varie Regioni e Province Autonome emerge una grande differenza nell'importo complessivo del bilancio del PSR (grafico 1) e nella quota del bilancio del PSR destinata alla misura "Agroambiente" (grafico 2).

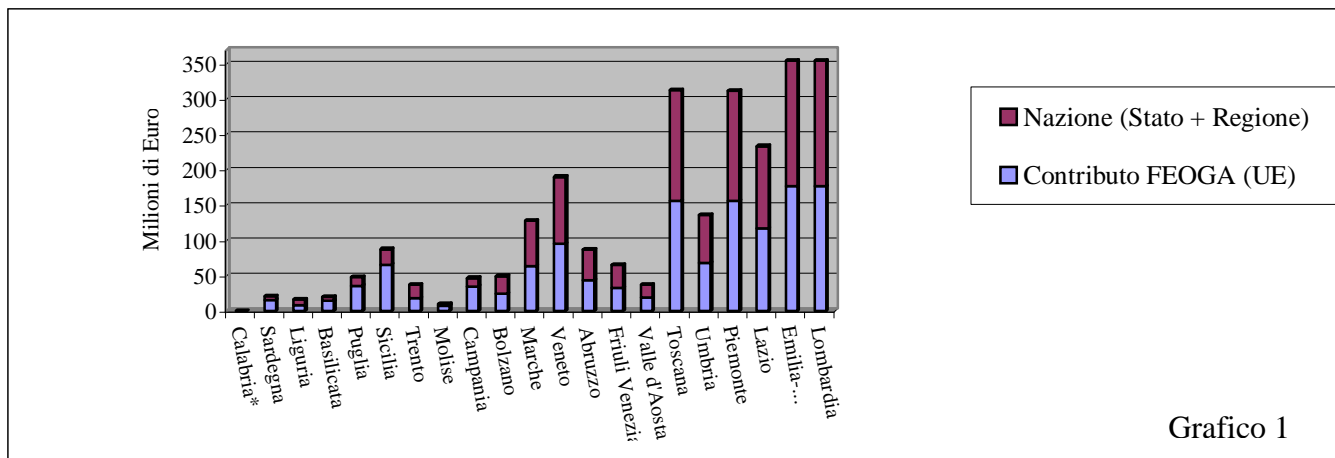


Grafico 1

* tutti i fondi per le misure agro-ambientali sono destinati ai precedenti impegni
 Fonte: LIPU da Piani di Sviluppo Rurali

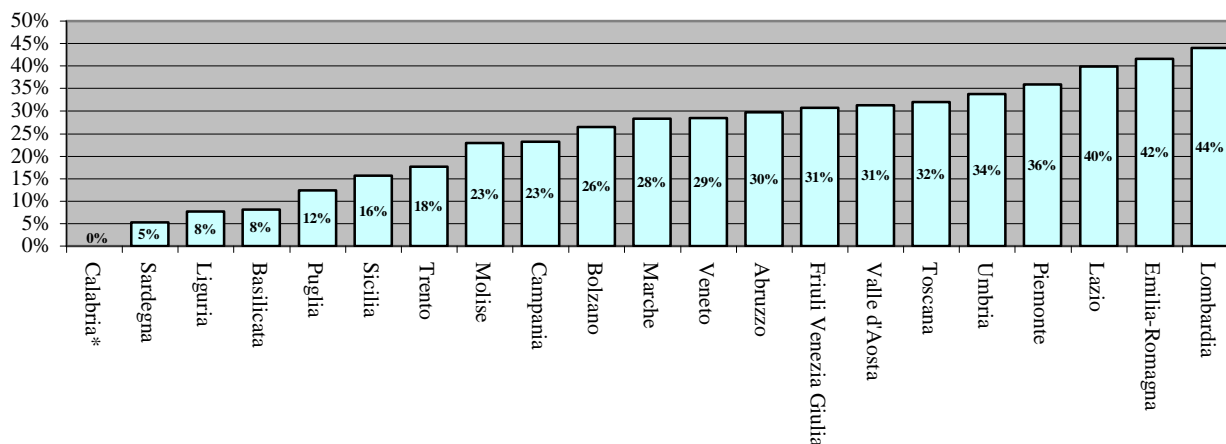
Il grafico 1 mostra l'importo complessivo del bilancio dei PSR italiani relativamente ai nuovi impegni (qui non sono considerati i trascinamenti da precedenti impegni). Il bilancio è composto di una quota che deriva dal contributo FEAOG (Fondo Europeo Agricolo di Orientamento e Garanzia) e da una quota versata dallo Stato italiano alle Regioni e Province autonome. La quota versata dallo Stato italiano ammonta al 25% per le zone Obiettivo 1, oppure al 50% nelle altre aree. E' previsto che le Regioni e le Province autonome possano aggiungere a questi contributi dei fondi propri. Tale possibilità non è stata utilizzata da nessuna Regione o Provincia autonoma.

Il grafico 2 mostra la percentuale di fondi destinati alle misure agroambientali rispetto all'importo totale dei vari Piani di Sviluppo Rurale. Non essendo stata definita a livello europeo o nazionale nessuna percentuale minima obbligatoria per le misure agroambientali rispetto alle altre misure, si rileva una notevole variabilità nel peso finanziario delle misure agroambientali. Si varia da un 4% della Sardegna ad un 44% della Lombardia.

Nonostante le apparentemente confortanti percentuali elevate di alcune regioni fuori obiettivo 1, una grossa fetta delle misure agro-ambientali (fino all'80%) viene destinata al finanziamento de "l'estensivizzazione favorevole all'ambiente della produzione agricola", cioè la cosiddetta Agricoltura integrata, che non fornisce sensibili e certi benefici ambientali e conservazionistici, a danno del finanziamento di azioni come il Ritiro dei seminativi a fini ambientali i cui benefici sono stati ampiamente dimostrati.

% fondi destinati alla misura Agroambiente

% sul totale del PSR



Fonte: LIPU dai Piani di Sviluppo Rurali

Misure “verdi”, ma talvolta dannose.

Imboschimento di prati stabili e pascoli: tali ambienti rappresentano l’habitat di numerose specie di uccelli meritevoli di tutela e considerate prioritarie dall’Unione Europea e, al contrario delle superfici boschive, sono in forte diminuzione in tutte le regioni italiane e quindi andrebbero conservati.

Altri esempi di misure potenzialmente dannose previste dal Reg. 1257/99

- Imboschimento di terreni agricoli con specie non autoctone
- Realizzazione di nuove strade e piste forestali
- Ripulitura di terreni abbandonati nel periodo compreso tra il 1° marzo e il 20 agosto, cioè durante la stagione riproduttiva

Approfondimenti

La LIPU, in collaborazione con il Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio, ha realizzato un’analisi dell’idoneità dei Piani di Sviluppo Rurale (PSR) italiani in relazione alle esigenze di gestione dei siti tutelati dalle Direttive comunitarie Habitat e Uccelli. La relazione, in formato PDF interattivo, che si può scaricare dal sito http://www.lipu.it/ag_agenda2000.htm contiene numerosi suggerimenti per il miglioramenti delle misure contenute nei PSR italiani in relazione alle esigenze di tutela dell’avifauna e della biodiversità.