



Il futuro del set-aside

La posizione della LIPU

Premessa

Il set aside obbligatorio venne introdotto nell'UE per la prima volta nel 1992 come strumento di controllo in risposta alla sovra-produzione di cereali e all'aumento della relativa spesa pubblica (sussidi agricoli) verificatasi nel corso degli anni '80. La percentuale di set aside veniva stabilita annualmente, l'ultima è stata pari all'8%.

Nel 2003, la riforma di medio termine ha disaccoppiato i sussidi agricoli dalla produzione. In un regime totalmente disaccoppiato, nel quale le aziende agricole rispondono alle richieste di mercato, non si ravvisa più la necessità di uno strumento per il controllo della produzione. Così nel 2008, la percentuale di set aside obbligatorio è stata ridotta a 0 e la Commissione Europea ha proposto di eliminare il set aside stesso (Comunicazione della Commissione Europea "Preparing for the "Health Check" of the CAP reform"). Ciononostante, la Commissione ha affermato di voler esaminare la possibilità di introdurre un nuovo strumento affinché gli effetti positivi del set aside vengano assicurati anche in futuro.

Mentre l'abolizione del set aside causerà significativi impatti negativi sulla biodiversità, l'aumento del prezzo dei cereali e l'incremento della produzione di bioenergie causeranno un'ulteriore spinta ad intensificare le pratiche agricole. Di conseguenza, se non verranno introdotte adeguate contromisure, l'Italia e l'Europa intera subiranno ulteriori seri danni alle specie e agli habitat agricoli.

Questo documento illustra gli effetti ambientali positivi del set aside e propone un nuovo strumento che servirà ad affrontare le sfide che le aree rurali dovranno affrontare nei prossimi anni, come la perdita di biodiversità, il cambiamento climatico, la gestione delle risorse idriche e l'impoverimento dei suoli.



La valenza ambientale e naturalistica del set aside

Sebbene non fosse il suo obiettivo, il set aside ha prodotto “accidentalmente” notevoli benefici ambientali.

➤ *Biodiversità*

Un ambiente agricolo vitale necessita di un'estensione minima di terreni che vengono esclusi dalla coltivazione intensiva (a riposo) e che vengono gestiti con metodiche che generano effetti ambientali positivi. E' ampiamente descritto che i terreni a riposo costituiscono importanti ambienti per l'alimentazione e la riproduzione di molte specie selvatiche, in particolare per gli uccelli degli ambienti agricoli le cui popolazioni sono in grave declino in tutta Europa¹. Nel periodo riproduttivo, i terreni a riposo ospitano densità di specie ornitiche relativamente alte rispetto ai seminativi². La presenza di terreni a riposo, particolarmente all'interno di aree a coltivazione intensiva come i fondovalle montani e le grandi pianure alluvionali, contribuisce all'insediamento di specie rare e minacciate a livello europeo, particolarmente esigenti dal punto di vista ecologico, come ad esempio Albarella reale, Tottavilla, Strillozzo, Succiacapre³ ⁴. Una ricerca svolta in Gran Bretagna, ha evidenziato l'esistenza di una correlazione positiva tra la quantità di terreni soggetti a set aside e il valore del Farmland Bird Index, indicatore che riflette lo stato della biodiversità negli ambienti agricoli utilizzato anche per misurare i risultati conseguiti dalla politica di sviluppo rurale⁵. Una meta analisi condotta su ricerche svolte in Europa e Stati Uniti conferma che i terreni a riposo, in generale, hanno un effetto positivo su tutti gli aspetti della biodiversità degli habitat agricoli. I terreni “incolti” ospitano numeri significativamente più elevati di uccelli, insetti, ragni e piante, rispetto ai terreni coltivati. Il set aside permette alla politica agricola di contribuire al raggiungimento dell'obiettivo comunitario di fermare il declino della biodiversità entro il 2010.

¹ Evans et al. (1997) *Set-aside: conservation by accident...and design?* RSPB Conservation Review 11: 59-66. Sandy, UK: RSPB; Donald et al. (2001) *Stoat & Parish (2001) Crops grown on set-aside land bring wild birds back to the fields - Monitoring is under way, and results so far are promising.* Nature 414: 687-687.

² Henderson, I.G., Cooper, J., Fuller, R.J. & Vickery, J.A. (2000a). *The relative abundance of birds on set-aside and neighbouring fields in summer.* Journal of Applied Ecology 37: 335-347; Henderson, I.G., Vickery, J.A. & Fuller, R.J. (2000b).

³ Maffei G. e Bocca M. (2001) *Indagine sugli uccelli del fondovalle valdostano.* Revue valdotaine d'Histoire Naturelle 55: 127-174.

⁴ Groppali R. e Camerini G. (2006) *Uccelli e campagna. Conservare la biodiversità di ecosistemi in mutamento.* Alberto Perdisa editore.

⁵ Natural England and the RSPB (2007, awaiting publication) *Effects of variation in the availability of set-aside on populations of set-aside*



➤ *Acqua*

La mancata coltivazione dei terreni a riposo determina una riduzione degli input nell'ambiente con conseguente riduzione dell'inquinamento causato dai pesticidi e dai fertilizzanti. Accanto ai benefici a vantaggio della biodiversità e della lotta al cambiamento climatico, quando i terreni a riposo sono situati lungo i corsi d'acqua, possono ridurre sensibilmente la diffusione di concimi e pesticidi nell'acqua, migliorandone lo stato⁶. La rinuncia al set aside obbligatorio potrebbe quindi minacciare la capacità di rispettare gli obiettivi posti dalla Direttiva Acque. La maggior parte dei terreni soggetti a set aside obbligatorio si trova nelle zone, come la Pianura Padana, nelle quali si incontrano i problemi più rilevanti causati dall'inquinamento delle acque da nitrati e fosfati. Il set aside permette alla politica agricola di contribuire al raggiungimento degli obiettivi della Direttiva Acque.

➤ *Suolo*

Il set aside ha contribuito a ridurre l'erosione del suolo, particolarmente nei Paesi e nelle Regioni mediterranei⁷. In molti casi, i campi soggetti a set aside sono situati in zone dove il suolo è più soggetto ad erosione e che sono meno produttive. Il set aside permetterebbe alla politica agricola di contribuire al raggiungimento degli obiettivi della imminente Direttiva sul suolo.

➤ *Cambiamenti climatici*

L'importanza di fornire, all'interno delle aree coltivate, un habitat alle specie selvatiche diventerà sempre più importante in seguito ai cambiamenti climatici. Le specie selvatiche dovranno adattarsi alle nuove condizioni climatiche, ciò consisterà frequentemente nella necessità di spostarsi per cercare condizioni consone alla loro ecologia. In Italia, più della metà della superficie terrestre è interessata da pratiche agricole, quindi, per avere successo nella lotta per la sopravvivenza ai cambiamenti climatici, le specie selvatiche devono essere in grado di muoversi attraverso gli ambienti coltivati. Ciò sarà possibile solo se all'interno delle aree coltivate sussistono habitat idonei (corridoi ecologici, stepping stones). Recenti studi suggeriscono che per molte specie, la possibilità di sopravvivere ai cambiamenti climatici dipenderà dalla capacità di spostare sensibilmente la loro distribuzione (areale) verso nord-

⁶ Cumulus Consultants (2007) *Retaining the environmental benefits of set-aside*. Report for LUPG.

⁷ Cumulus Consultants (2007) *Retaining the environmental benefits of set-aside*. Report for LUPG.



est⁸. Nelle regioni caratterizzate da agricoltura intensiva, dove di conseguenza la disponibilità di habitat idoneo è molto bassa, la capacità di adattarsi con successo (quindi di spostarsi) sarà grandemente ridotta. Il set aside permetterebbe alla politica agricola di contribuire al raggiungimento degli obiettivi contenuti nel Green Paper sull'adattamento al cambiamento climatico.

Il set aside obbligatorio deve essere sostituito, non eliminato: le Aree a Priorità Ambientale (APA).

La LIPU chiede che venga introdotto un nuovo strumento che consiste nell'obbligo, per tutte le aziende agricole, di gestire in maniera naturalistica una piccola parte dei loro terreni: le "Aree a Priorità Ambientale" (APA). Le aree di interesse naturalistico ed ambientale preesistenti (come ad esempio le siepi, gli stagni, i boschetti, ecc.) verrebbe incluse nelle APA; in tal modo le aziende agricole che già possiedono elevati livelli di naturalità riceverebbero un giusto riconoscimento. L'estensione delle APA dovrebbe basarsi su una stima delle necessità e dall'analisi della situazione esistente. Per iniziare la LIPU suggerisce che venga fissata una percentuale pari al 10% dell'area agricola utilizzata e che sia possibile modificare tale percentuale in base alle necessità (ad esempio se gli obiettivi ambientali vengono conseguito oppure no).

Le APA possono essere create mediante uno strumento *ad hoc* o diventare parte della condizionalità (Norme per il mantenimento dei terreni in buone condizioni agronomiche e ambientali).

Relativamente alla gestione delle APA, La Commissione Europea dovrebbe definire delle linee guida che assicurino la creazione o il mantenimento di habitat idoneo alle specie selvatiche e alla protezione delle risorse naturali (es. acqua), lasciando la possibilità agli Stati membri e alle Regioni di definire le norme gestionali nel dettaglio al fine di meglio adattare alle diverse situazioni ambientali. Le linee guida europee dovrebbero includere almeno i seguenti principi:

- le APA dovrebbero essere gestite con finalità esclusivamente ambientali, ad esempio conservazione della biodiversità, protezione del suolo, tutela delle acque, lotta al cambiamento climatico. A tal fine, le APA dovrebbero comprendere almeno i seguenti elementi/usi del suolo:

⁸ Huntley, Green, Collingham and Willis (2007) *A climatic atlas of European breeding birds*. Durham University, RSPB and Lynx editions, Barcelona.



- campi interi con vegetazione naturale,
- margini vegetati ai bordi dei campi,
- siepi e boschetti,
- prati estensivi semi-naturali (anche umidi),
- colture a perdere,
- ambienti umidi,
- campi coltivati con cereali all'interno di vaste aree a prato/pascolo (es. in montagna),
- prati/pascoli alberati (es. sugherete sarde, carrubeti siciliani, lariceti alpini).

Dovrebbe essere garantita una certa flessibilità nella definizione, a livello nazionale e regionale, di quali usi/elementi del suolo possono essere conteggiati nelle APA, a patto che i benefici ambientali siano sempre dimostrati.

- Le aziende agricole sarebbero libere di scegliere come raggiungere la superficie obbligatoria minima di APA anche tramite una combinazione di vari usi/elementi del suolo, anche in base agli elementi eventualmente preesistenti in azienda. Obiettivi ambientali più specifici o sofisticati e una combinazione ottimale degli elementi potrebbero essere realizzate tramite l'adesione volontaria alle misure agroambientali.
- Posto che il risultato prioritario delle APA è il miglioramento dell'ambiente, il controllo più appropriato della vegetazione, se necessario, potrebbe comprendere il pascolamento estensivo o lo sfalcio. In quest'ultimo caso, la biomassa prodotta potrebbe essere usata come alimentazione animale o per la produzione di energia. L'eventuale controllo della vegetazione dovrebbe escludere l'uso di erbicidi e dovrebbe essere realizzato al di fuori del periodo riproduttivo della fauna selvatica.

Perché uno strumento obbligatorio?

La Commissione Europea riconoscendo i benefici del set aside, ha proposto di mantenerli anche successivamente alla sua abolizione tramite l'attivazione di misure volontarie dello sviluppo rurale. La LIPU non crede che questa soluzione sia adeguata e che serva ad affrontare le sfide ambientali che il futuro ci pone. I motivi sono i seguenti:

- è altamente improbabile che le aziende che operano nelle zone agricole più produttive, dove gli elementi naturali del paesaggio sono più necessari, adottino le misure volontarie, in particolare finché i prezzi dei cereali rimarranno così elevati.



- L'adesione volontaria alla misura sul set aside potrebbe concentrarsi quindi nelle zone meno produttive, mentre il grande valore dei terreni a riposo per la biodiversità, l'acqua, il suolo e il cambiamento climatico suggerisce una sua omogenea distribuzione su tutta la superficie coltivata.
- Non ci sono fondi sufficienti per lo sviluppo rurale per permettere che un numero adeguato di aziende agricole possano aderire alle misure volontarie, in particolare considerando l'inadeguata proposta di modulazione contenuta dell'Health Check.
- La politica di sviluppo rurale dipende dagli Stati, e in Italia dalle Regioni, che dovrebbero creare una nuova misura agroambientale. Non essendo obbligati a farlo, ciò potrebbe anche non accadere soprattutto perché gli Stati e le Regioni dovrebbero accollarsi una parte del costo, essendo la politica di sviluppo rurale co-finanziata, e anche perché l'implementazione di una misura di successo richiede un investimento in termini amministrativi.
- Nell'ambito di un Programma di Sviluppo Rurale, il set aside sarebbe solo misure fra le tante e potrebbe non essere preferita rispetto ad altre misure meno "esigenti", anche se meno efficienti.

Febbraio 2008

Per ulteriori dettagli: Patrizia Rossi, LIPU, patrizia.rossi@lipu.it