

La valutazione dell'integrazione dell'ambiente nelle politiche agricole dell'Unione europea

L'agricoltura ha un impatto notevole sull'ambiente dell'Unione europea (UE) sia in senso negativo che in senso positivo. La politica agricola comune (PAC) è una notevole forza motrice per il settore agricolo e, in quanto tale, può influire positivamente sulla gestione ambientale da parte degli agricoltori. Questo briefing, volto ad approfondire se le corrispondenti misure previste siano ben mirate in un'ottica di salvaguardia della biodiversità, si basa sui risultati di un progetto riguardante gli indicatori agro-ambientali per il monitoraggio dell'integrazione delle preoccupazioni ambientali nelle politiche agricole dell'UE (l'operazione IRENA ⁽¹⁾). La PAC ha gradualmente inglobato un'ampia serie di strumenti di politica agro-ambientale, il cui impatto, tuttavia, generalmente dipende dall'efficacia della loro attuazione a livello nazionale. Un'analisi su base geografica dimostra che la sovrapposizione tra zone della rete Natura 2000 e programmi agro-ambientali potrebbe essere migliorata per conseguire importanti obiettivi ambientali. Allo stato attuale, occorre dedicare un maggiore impegno in termini di raccolta di dati e analisi delle politiche per valutare appieno gli effetti della PAC sull'ambiente.

Agricoltura e ambiente nell'UE a 15

Il progetto IRENA, che descrive i rapporti tra agricoltura e ambiente nei primi 15 membri dell'Unione europea (UE a 15) sulla base di 35 indicatori agro-ambientali, dimostra che l'agricoltura ha un impatto notevole sul suolo e le risorse idriche. L'agricoltura, per esempio, è responsabile di circa il 50 % dell'utilizzo di acqua nell'Europa meridionale e contribuisce grossomodo per il 50 % all'inquinamento complessivo da azoto nei fiumi dell'UE a 15. Ad essa sono inoltre imputabili circa il 10 % delle emissioni totali di gas a effetto serra e il 94 % delle emissioni di ammoniaca nell'UE a 15.

D'altro canto, però, l'agricoltura può rappresentare una fonte di energia rinnovabile, per esempio attraverso la produzione di biogas o biodiesel, oltre ad essere un fattore importantissimo per la conservazione della biodiversità e del paesaggio in Europa. Sebbene, infatti, l'agricoltura intensiva danneggi la biodiversità, le pratiche agricole estensive possono effettivamente contribuire alla sua conservazione in Europa, come emerge chiaramente dall'analisi dell'uso del suolo nelle zone protette appartenenti alla rete Natura 2000 nell'UE a 15 (cfr. figura 1). Una percentuale significativa di habitat in tali siti protetti, soprattutto nelle zone mediterranee e montane, dipende dall'applicazione di pratiche

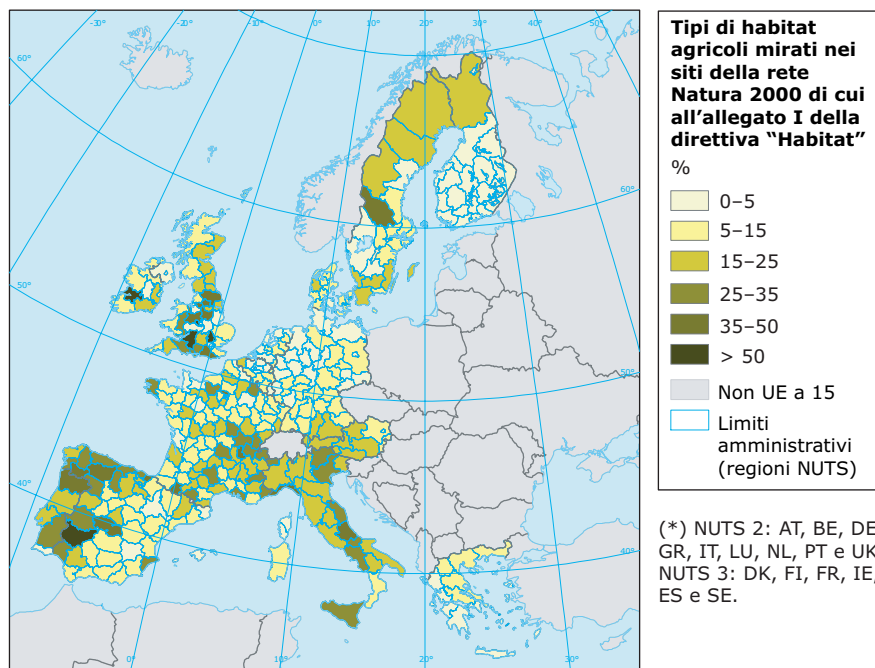
agricole estensive. Per mantenere i sistemi agricoli estensivi in queste aree, spesso viene sollecitato un sostegno politico mirato.

Integrazione tra ambiente e PAC

Il successo dell'integrazione degli obiettivi ambientali all'interno delle politiche settoriali dipende da tre diversi aspetti: formulazione accurata del quadro in cui si inserisce la politica specifica, corretta attuazione delle misure previste, nonché monitoraggio e valutazione della politica stessa. Questi tre aspetti sono brevemente analizzati nei paragrafi successivi.

⁽¹⁾ L'operazione IRENA ha prodotto 35 indicatori agro-ambientali che coprono i primi 15 paesi membri dell'UE (UE a 15), risultato dello sforzo congiunto dell'Agenzia europea dell'ambiente/AEA, che ha coordinato il progetto, e di diverse Direzioni generali della Commissione europea (Agricoltura e sviluppo rurale, Ambiente, Centro comune di ricerca e Eurostat). Ulteriori informazioni sui risultati e le pubblicazioni IRENA sono disponibili sul sito <http://webpubs.eea.eu.int/content/irena/index.htm>.

Figura 1 Percentuale di habitat nei siti della rete Natura 2000 che dipende da pratiche agricole estensive (situazione al luglio 2004)



NUTS — Nomenclatura delle unità territoriali a fini statistici.
© Per i limiti amministrativi: EuroGeographics Association.

Fonte: Dati di Natura 2000, Centro tematico europeo sulla Protezione della natura e la biodiversità.

Il quadro delle politiche della PAC

Negli ultimi decenni, sono stati compiuti progressi notevoli per quanto concerne l'integrazione nella PAC degli obiettivi delle politiche ambientali (per esempio, salvaguardia delle acque, del suolo o della biodiversità). Tra gli strumenti rilevanti della politica di mercato della PAC vi sono il subordinamento degli interventi di sostegno economico al rispetto delle condizioni ambientali (detto condizionalità o "cross-compliance"), la messa a riposo dei terreni ("set-aside") e il premio per le colture per la produzione di energia. Le misure più importanti in tema ambientale sono tuttavia contenute nel capitolo della PAC dedicato allo sviluppo rurale e comprendono i cosiddetti programmi agro-ambientali (in

virtù dei quali gli agricoltori sono compensati per una migliore gestione dell'ambiente), il sostegno agli investimenti ambientali, i pagamenti agli agricoltori che operano nelle zone della rete Natura 2000 e la formazione in materia di ambiente. Nel complesso, il quadro delle politiche della PAC offre un promettente ventaglio di misure, il cui effetto finale dipende però dalle scelte operate nell'assegnazione delle risorse di bilancio e dalla loro attuazione a livello nazionale.

L'attuazione di alcuni strumenti di politica agro-ambientale

La relazione IRENA intitolata "L'integrazione dell'ambiente nelle politiche agricole dell'Unione europea" tratta l'attuazione dei programmi agro-ambientali da

due punti di vista: l'applicazione mirata di tali strumenti nelle aree di massimo interesse per quanto concerne la biodiversità (zone della rete Natura 2000) e l'analisi di alcuni esempi positivi della loro attuazione.

La figura 2 mostra come è stata analizzata l'applicazione mirata dei programmi agro-ambientali sulla base di specifici indicatori agro-ambientali. Tra gli indicatori per i quali sono correntemente disponibili dati vi sono: "percentuale degli habitat agricoli della rete Natura 2000", "aree soggette a programmi agro-ambientali" e "aree destinate a agricoltura biologica". L'analisi statistica dimostra in che misura le aree soggette a programmi agro-ambientali e quelle destinate ad agricoltura biologica si sovrappongono nelle regioni in cui la percentuale di habitat agricoli della rete Natura 2000 è molto elevata. Laddove si osservasse una buona sovrapposizione in termini statistici, si potrebbe ipotizzare una corretta localizzazione dello strumento previsto dalla relativa politica.

Nel caso specifico, i risultati dell'analisi statistica indicano che vi è una scarsa corrispondenza geografica tra i principali indicatori. Questo fatto implica la necessità di una migliore localizzazione delle misure analizzate (programmi agro-ambientali e agricoltura biologica) nelle regioni di massimo interesse in termini di biodiversità nell'UE a 15. In futuro, occorrerà prestare maggiore attenzione a tale aspetto per garantire che gli habitat dei terreni agricoli della rete Natura 2000 siano gestiti in maniera corretta.

L'efficacia dei programmi agro-ambientali (come di altre misure previste) dipende non solo da

una corretta localizzazione, ma anche da un'efficace formulazione e attuazione. I casi esemplificativi studiati dall'Agenzia europea dell'ambiente (AEA) offrono riscontri positivi. Altri studi, tuttavia, dimostrano che gli effetti dei programmi agro-ambientali esistenti sulla biodiversità possono essere molto eterogenei (Kleijn e Sutherland, 2003). In proposito, è dunque importante sostenere la condivisione delle migliori prassi tra gli Stati membri dell'Unione europea.

Monitoraggio e valutazione delle politiche

Gli effetti del quadro delle politiche agro-ambientali della PAC e della sua attuazione vanno valutati monitorando l'evoluzione dei fenomeni in campo agricolo e ambientale. Quasi un terzo degli indicatori IRENA è supportato da dati regionali che illustrano il tipo e la distribuzione regionale dei problemi agro-ambientali nell'UE a 15, il che consente un'analisi, per quanto limitata, della probabile riuscita dell'integrazione delle diverse politiche, come dimostrato in precedenza.

Tuttavia, molti degli indicatori agro-ambientali IRENA sulle pressioni agricole, lo stato dell'ambiente o lo stato di attuazione degli strumenti previsti dalle politiche non sono sufficientemente corroborati da dati, soprattutto a livello regionale.

Questo implica che, allo stato attuale, l'analisi dei probabili effetti delle politiche agro-ambientali su altri problemi ambientali, come l'inquinamento da nutrienti o l'erosione del suolo, non è realizzabile a livello di UE a 15.

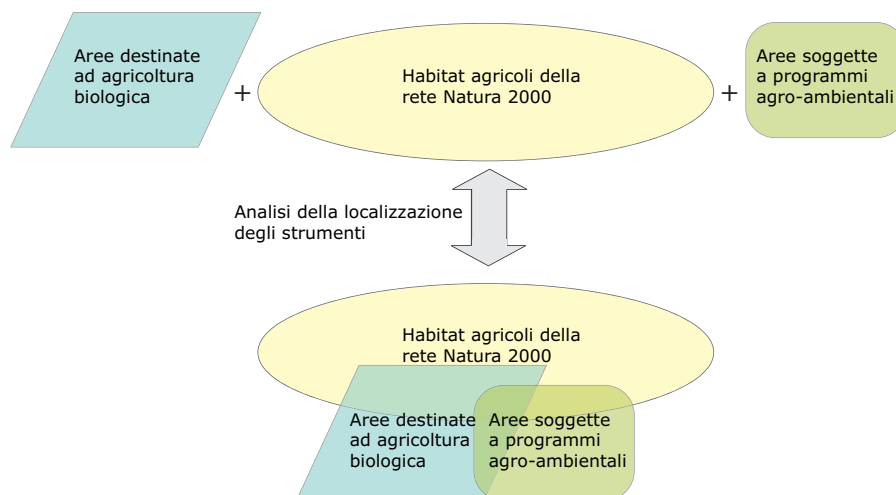
Implicazioni per la formulazione delle politiche

La politica agricola comune dell'Unione europea offre un'importante occasione per migliorare la gestione ambientale nel settore agricolo, in quanto il reddito agricolo dipende in larga misura dal sostegno della PAC. Tale opportunità, tuttavia,

può concretizzarsi soltanto nel momento in cui le corrispondenti misure previste dalle politiche siano ben localizzate, supportate da risorse sufficienti e attuate in maniera efficace. Laddove ciò si verificasse, la PAC potrebbe anche contribuire a conseguire altri obiettivi ambientali della Comunità, come la salvaguardia della biodiversità attraverso la rete Natura 2000.

La formulazione ed applicazione di un approccio all'integrazione delle considerazioni ambientali nella PAC che sia ben mirato ed efficace dal punto di vista del rapporto costi-benefici non sono affatto scontate. Qualunque approccio all'utilizzo della politica agricola mirato a salvaguardare

Figura 2 Struttura e risultati dell'analisi della localizzazione degli strumenti con riferimento alla biodiversità



Come analizzare l'integrazione delle politiche?

Misurare l'integrazione delle diverse politiche è un esercizio complesso. In primo luogo, le tendenze in agricoltura rilevanti ai fini ambientali sono determinate non solo dalle politiche della PAC, ma anche dal mercato, oltre che da fattori socio-economici e tecnologici. Pertanto, le politiche agricole o ambientali non possono influire facilmente su tutte le tendenze in atto nel settore agricolo che incidono sull'ambiente. In secondo luogo, l'integrazione delle politiche ambientali nelle altre politiche è un processo complesso che dipende non solo dalle politiche stesse o dall'attuazione delle corrispondenti misure, ma anche da un'ideale cultura di collaborazione tra organi amministrativi, da procedure appropriate di valutazione e altri fattori (AEA, 2005a). Molti di questi aspetti non hanno potuto essere affrontati nell'analisi dell'integrazione IRENA.

l'ambiente deve essere supportato da un monitoraggio ambientale approfondito e una valutazione efficace delle politiche. Solo in tal caso è possibile prendere decisioni politiche che assicurino il massimo ritorno ambientale dalle ingenti risorse pubbliche messe a disposizione dalla PAC. Sono dunque necessari ulteriori investimenti da destinarsi al monitoraggio ambientale e alla valutazione delle politiche affinché i decisori politici possano prendere decisioni con maggiore cognizione di causa.

Conclusioni

Dalla relazione dell'AEA intitolata "L'integrazione dell'ambiente nelle politiche agricole dell'Unione europea" è possibile trarre una serie di conclusioni correlate alla formulazione delle politiche, nonché alla loro attuazione e valutazione:

- 1) Le politiche agricole dell'UE offrono un'importante occasione per migliorare la gestione ambientale nel settore agricolo. In quanto rappresentano una risorsa pubblica, esse andrebbero utilizzate in maniera efficace per massimizzare il guadagno per l'ambiente.
- 2) La formulazione attuale della PAC comprende un'ampia serie di strumenti agro-ambientali in grado di sostenere l'attuazione di politiche ambientali di più ampio respiro, come la rete Natura 2000. I programmi agro-ambientali, per esempio, possono contribuire a preservare pratiche agricole estensive nelle zone della rete Natura 2000, pratiche che sono spesso essenziali per conservare la qualità ecologica degli habitat dei terreni coltivabili di tali zone.
- 3) L'efficacia dei programmi agro-ambientali dipende in particolare dall'attuazione a livello nazionale e dalla loro corretta localizzazione. L'analisi delle uscite di bilancio in varie regioni dell'UE a 15 dimostra che l'applicazione dei programmi agro-ambientali mirata alle zone agricole ad elevato valore naturale, in particolare nei siti della rete Natura 2000, potrebbe essere migliorata.
- 4) I dati e gli indicatori attualmente disponibili non sono sufficienti per valutare adeguatamente gli effetti della PAC sull'ambiente. È dunque necessario un idoneo investimento di risorse per la raccolta di dati e la valutazione delle

politiche al fine di appurare se le politiche a sostegno dell'integrazione ambientale siano efficaci o efficienti. Tali esercizi di valutazione sono fondamentali per garantire un maggiore ritorno dal bilancio assegnato alle principali misure (agro-ambientali) previste.

Riferimenti bibliografici

AEA (2005a). *Environmental policy integration in Europe — state of play and an evaluation framework (Integrazione delle politiche ambientali in Europa — stato di attuazione e quadro di valutazione)*. Agenzia europea dell'ambiente, Copenhagen.

AEA (2005b). *Agriculture and environment in the EU-15 — the IRENA indicator report (Agricoltura e ambiente nell'UE a 15 — la relazione sugli indicatori IRENA)*. Pubblicazione congiunta delle Direzioni generali Agricoltura e sviluppo rurale, Ambiente, Eurostat, e dell'Agenzia europea dell'ambiente, Copenhagen.

AEA (2006). *The integration of environment into EU agriculture policy — the IRENA indicator-based assessment report (L'integrazione dell'ambiente nelle politiche agricole dell'Unione europea — la relazione sugli indicatori IRENA)*. Agenzia europea dell'ambiente, Copenhagen.

Kleijn, D. e Sutherland, W. J. (2003). 'How effective are agri-environment schemes in conserving and promoting biodiversity?' *Journal of Applied Ecology* ('Efficacia dei programmi agro-ambientali per la conservazione e la promozione della biodiversità'. *Giornale di ecologia applicata*), 40, pp. 947-969.

European Environment Agency
Kongens Nytorv 6
1050 Copenhagen K
Denmark

Tel.: +45 33 36 71 00
Fax: +45 33 36 71 99

Web: www.eea.eu.int
Enquiries: www.eea.eu.int/enquiries

