



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE

FLORE

Repository istituzionale dell'Università degli Studi di Firenze

Conservazione e valorizzazione del paesaggio

Questa è la Versione finale referata (Post print/Accepted manuscript) della seguente pubblicazione:

Original Citation:

Conservazione e valorizzazione del paesaggio / C. Contini. - STAMPA. - (2009), pp. 65-73.

Availability:

This version is available at: 2158/368056 since:

Publisher:

Firenze University Press

Terms of use:

Open Access

La pubblicazione è resa disponibile sotto le norme e i termini della licenza di deposito, secondo quanto stabilito dalla Policy per l'accesso aperto dell'Università degli Studi di Firenze (<https://www.sba.unifi.it/upload/policy-oa-2016-1.pdf>)

Publisher copyright claim:

(Article begins on next page)




Guida per la valorizzazione della multifunzionalità dell'agricoltura

Per i cittadini, le imprese,
le pubbliche amministrazioni

a cura di

Leonardo Casini

Firenze University Press
2009



Guida per la valorizzazione della multifunzionalità dell'agricoltura : Per i cittadini, le imprese, le pubbliche amministrazioni / a cura di Leonardo Casini. – Firenze : Firenze University Press, 2009

<http://digital.casalini.it/9788864530925>

ISBN 978-88-6453-089-5 (print)

ISBN 978-88-6453-092-5 (online)

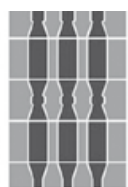
Progetto grafico di Alberto Pizarro Fernández

© 2009 Firenze University Press
Università degli Studi di Firenze
Firenze University Press
Borgo Albizi, 28, 50122 Firenze, Italy
<http://www.fupress.com/>

Printed in Italy



Regione Toscana
Diritti Valori Innovazione Sostenibilità



Regione Umbria



Questa pubblicazione è stata realizzata nell'ambito del progetto interregionale «Dinamiche evolutive delle imprese agricole e multifunzionalità - MULTIDIM» promosso da:

ARSIA (capofila)
ARSIAL
Regione Marche
Regione Umbria
Regione Sicilia

e coordinato:
dal Prof. Leonardo Casini,
Università degli Studi di Firenze.

Sponsor:
Coldiretti

Con il patrocinio:
Conferenza delle Regioni e
delle Province autonome

Il comitato di progetto degli enti promotori è stato composto da:

Alvaro Fruttuosi (ARSIA), Andrea Bordoni (Regione Marche), Gianni Franchini (ARSIA), Antonio Onorati (ARSIAL), Ivana Stella (Regione Umbria), Fabrizio Viola (Regione Sicilia)

Autori:

Giovanni Belletti ha curato il capitolo 2

Iacopo Bernetti ha curato il paragrafo 4.1

Leonardo Casini ha curato l'introduzione, il capitolo 1 e il paragrafo 4.1

Caterina Contini ha curato i capitoli 1 e 3 e il paragrafo 5.1

Maria Grazia Coronas ha curato il paragrafo 5.6

Francesco Di Iacovo ha curato i paragrafi 4.1, 4.2, 4.3, 4.4, 4.5, 4.6, 4.7, 4.8, 5.4.1, 5.4.2, 5.4.4, 5.4.5

Mariassunta Galli ha curato il paragrafo 5.3.4

Patrizia Proietti ha curato il paragrafo 5.5

Massimo Rovai ha curato i paragrafi 5.3.1, 5.3.2, 5.3.3, 5.3.5

Paola Scarpellini ha curato i paragrafi 5.4.3, 5.4.5

Saverio Senni ha curato i paragrafi 4.9, 5.2, 5.6

Riccardo Simoncini ha curato il paragrafo 5.2

Stefano Valle ha curato i paragrafi 4.9, 5.6

Il gruppo di lavoro del progetto è stato composto da:

Ager

Dipartimento di Economia Agraria e delle Risorse Territoriali, Università degli Studi di Firenze

Dipartimento di Economia Agroforestale e dell'Ambiente Rurale, Università degli Studi della
Tuscia

Dipartimento di Ingegneria Agraria e Forestale, Università degli Studi di Firenze

Dipartimento di Scienze Economiche, Università degli Studi di Firenze

Istituto Nazionale di Economia Agraria

Laboratorio di Studi Rurali «Sismondi», Università degli Studi di Pisa

Scuola Superiore Sant'Anna

I casi studio sono stati svolti da:

Ager

Dipartimento di Economia Agraria e delle Risorse Territoriali, Università degli Studi di Firenze

Dipartimento di Economia Agroforestale e dell'Ambiente Rurale, Università degli Studi della
Tuscia

Dipartimento di Ingegneria Agraria e Forestale, Università degli Studi di Firenze

Dipartimento di Scienze Economiche, Università degli Studi di Firenze

Istituto Nazionale di Economia Agraria

Laboratorio di Studi Rurali «Sismondi», Università degli Studi di Pisa

Scuola Superiore Sant'Anna

Foto:

Giada Brandanti

Tommaso Neri

Patrizia Proietti

Francesco Prudenzi

Gioacchino Sansoni

Si ringraziano per il prezioso contributo tutti coloro che hanno partecipato alle interviste e alle attività organizzate dal progetto

Sommario

PRESENTAZIONE	IX
INTRODUZIONE	XI
CAPITOLO I	
Principi per l'agricoltura multifunzionale	I
1.1 Per una definizione operativa di multifunzionalità: l'approccio dell'OCSE	3
1.2 Il concetto di multifunzionalità nell'Unione Europea	6
CAPITOLO 2	
Strategie e strumenti per la promozione della multifunzionalità	II
2.1 Multifunzionalità e politiche agricole e rurali	13
2.2 Chi sostenere per aumentare la multifunzionalità?	13
2.3 Il disegno di una politica multifunzionale: è sempre necessario un intervento pubblico?	14
2.4 Quali strumenti correttivi a disposizione per l'operatore pubblico?	16
2.5 La multifunzionalità come fenomeno sistemico e collettivo	17
2.6 Multifunzionalità e diversificazione	18
2.7 Capitale umano e territorio	19
CAPITOLO 3	
Condizioni che favoriscono la valorizzazione della multifunzionalità	23
3.1 Le condizioni a livello aziendale	25
3.2 Le condizioni a livello territoriale	30
CAPITOLO 4	
Metodologia per la progettazione di percorsi di promozione dell'agricoltura multifunzionale	33
4.1 La zonizzazione e la conoscenza territoriale	35
4.2 Come leggere l'agricoltura multifunzionale	41
4.3 Analisi dei bisogni e delle opportunità	43
4.4 Sviluppo di processi d'innovazione contestuale	44
4.5 Definizione di progetti pilota	45

4.6	Integrazione delle politiche e dei servizi	59
4.7	Partecipazione degli utenti e dei portatori di interesse	59
4.8	Sviluppo di sistemi di monitoraggio e valutazione	59
4.9	Facilitazione e accompagnamento di reti locali di imprese multifunzionali	60
CAPITOLO 5		
	Linee guida per la costruzione della multifunzionalità	63
5.1	Conservazione e valorizzazione del paesaggio	65
5.2	Conservazione e valorizzazione della biodiversità	73
5.3	Salvaguardia dell'equilibrio idrogeologico	87
5.4	Funzione terapeutica	97
5.5	Funzione didattica	108
5.6	Funzione ricreativa	117
	BIBLIOGRAFIA	129



Al fine di tradurre il concetto di multifunzionalità in linee guida per la valorizzazione dei beni e servizi non di mercato associati all'agricoltura, la multifunzionalità è stata scomposta sulla base delle sue principali dimensioni.

Nell'ambito della dimensione ambientale, le funzioni analizzate sono quelle legate alla tutela e valorizzazione del paesaggio, alla conservazione e valorizzazione della biodiversità e alla salvaguardia dell'equilibrio idrogeologico; nell'ambito della dimensione sociale vengono esaminate la funzione terapeutica, didattica e ricreativa.

Altre funzioni di tipo socio-economico, come il supporto all'occupazione e ai redditi nelle aree rurali, il presidio del territorio, la tutela e il consolidamento dell'identità socio-culturale, vengono invece trattate in maniera trasversale, in quanto risultato comune ai diversi modi di operare delle imprese agricole.

5.1 Conservazione e valorizzazione del paesaggio

5.1.1 Quadro generale

La Convenzione Europea del Paesaggio, firmata a Firenze il 20 ottobre 2000, definisce in modo organico il concetto di paesaggio; in particolare, l'art.1 indica che «paesaggio designa una determinata parte di territorio, così come è percepita dalle popolazioni abitanti nel luogo o dai visitatori, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni».

Una prima considerazione che emerge da questa definizione è legata al fatto che il concetto di paesaggio si riferisce a tutto il territorio e riguarda gli spazi naturali, rurali, urbani e periurbani; esso inoltre comprende ambiti terrestri, acque interne e marine. Di conseguenza, vi sono sia paesaggi che possono essere considerati eccezionali, sia paesaggi della vita quotidiana, sia paesaggi degradati. Il paesaggio non è quindi legato solamente a caratteri di bellezza, ma tutto è paesaggio.

Inoltre, ai fini della nostra analisi è necessario sottolineare che nella Convenzione Europea il paesaggio viene visto come risultato dell'interazione tra elementi naturali (come la geologia, la topografia, l'idrologia) e elementi antropici (come le coltivazioni, gli insediamenti, le infrastrutture). Questa forte interconnessione tra uomo e natura che si realizza nel paesaggio rende l'attività produttiva dell'agricoltura inscindibile dalla funzione paesaggistica e fa sì che non sia possibile una netta separazione tra l'analisi del processo che porta alla produzione di beni destinati al mercato e quella del processo che porta alla produzione dalle esternalità. Ne consegue che anche la stima del costo di produzione della funzione paesaggistica risulta particolarmente complessa e difficile.

Un'altra caratteristica del paesaggio che emerge da questa definizione è che esso è legato alla percezione della popolazione (locale, ma anche dei visitatori) e quindi il paesaggio non ha una natura oggettiva, ma soggettiva e dipende dalle caratteristiche socio-culturali della società che possono variare nel tempo e nello

spazio. Per questo motivo, il paesaggio come lo percepiamo ora è diverso da come lo si percepiva in passato e probabilmente da come lo si percepirà in futuro. Inoltre, la percezione del paesaggio varia anche in relazione alla dimensione spaziale, in funzione, quindi, della localizzazione. Tale carattere soggettivo rende la valutazione della domanda di paesaggio quanto mai delicata; infatti ai problemi metodologici comuni alla stima dei beni e servizi non di mercato si aggiungono quelli legati alla relatività dei giudizi.

D'altra parte, a fronte del carattere percettivo, esiste un valore intrinseco del patrimonio paesaggistico, legato alla cultura e all'identità locale, alla sua capacità di contribuire allo sviluppo economico, alla creazione di posti di lavoro e, più in generale, alla qualità della vita di un territorio.

Questi aspetti, fanno del paesaggio una risorsa fondamentale la cui tutela, conservazione e valorizzazione è assunta come principio di interesse nazionale. In Italia, il principale riferimento legislativo a riguardo è il Codice dei beni culturali e del paesaggio (istituito dal D. Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42). Il Codice (con le sue successive integrazioni) stabilisce che le Regioni redigano i piani paesaggistici in cui, sulla base degli aspetti peculiari dei territori e delle caratteristiche paesaggistiche, si delimitino i relativi ambiti e si predispongano specifiche normative d'uso.

Questo approccio ha sicuramente il pregio di migliorare il quadro conoscitivo delle risorse paesaggistiche dei territori, ma utilizzando una impostazione di tipo prescrittivo, rischia di non essere del tutto efficace nella tutela e valorizzazione di questa risorsa. Infatti, la prospettiva di conservare l'integrità del paesaggio immobilizzando il sistema produttivo di interi territori ad elevato valore paesistico, attraverso la realizzazione di vincoli o limiti, appare semplicistica e comunque parziale. Risulta invece più percorribile l'ipotesi di un governo del patrimonio paesistico basato sul perseguimento di adeguati livelli di sviluppo economico e sociale. Tale prospettiva, infatti, consentirebbe alle popolazioni residenti nei territori rurali di continuare a svolgere le attività produttive, impegnando con equilibrio le risorse del territorio stesso.

Da questo punto di vista, i Programmi di Sviluppo Rurale (PSR), a fronte della consapevolezza del ruolo esercitato dagli agricoltori nel creare e mantenere il paesaggio, introducono misure che, direttamente o indirettamente, sono finalizzate alla tutela di questo bene pubblico, utilizzando incentivi e finanziamenti. Tale obiettivo può essere perseguito all'interno di tutti e quattro gli assi in cui sono articolati i PSR, attraverso varie azioni come la promozione della conoscenza delle pratiche agricole volte a garantire la conservazione del paesaggio, la formazione professionale e l'assistenza aziendale, il sostegno a pratiche agricole che favoriscano la conservazione degli elementi caratteristici del paesaggio rurale, il sostegno agli investimenti per il ripristino di spazi naturali e seminaturali caratteristici del paesaggio agrario, il sostegno all'imboschimento che favorisca la riduzione della semplificazione del paesaggio e la diversificazione delle attività aziendali che consenta una migliore internalizzazione nel mercato della funzione paesaggistica.

Prima di procedere con l'analisi del percorso per la valorizzazione del paesaggio agrario, si riporta in Tabella 1 l'analisi SWOT che descrive i punti di forza e di

debolezza delle aziende agricole in relazione alla loro funzione paesaggistica e le sfide che le stesse si trovano ad affrontare, sia in termini di rischi che di opportunità. L'analisi, risultato della riflessione congiunta di organizzazioni professionali agricole, produttori, pubblica amministrazione e ricercatori, fornisce una base conoscitiva per il processo decisionale che abbia come obiettivo la valorizzazione del paesaggio.

Tra i vari aspetti indicati dall'analisi, si richiama l'attenzione sul duplice ruolo del turismo; esso infatti viene visto come una reale opportunità, legata alla possibilità di internalizzare nel mercato la funzione paesaggistica dell'agricoltura, attraverso l'agriturismo, i prodotti di qualità, la certificazione, il marketing territoriale e lo sviluppo di tecnologie informatiche di comunicazione. D'altra parte, la pressione turistica, se non adeguatamente gestita, può portare all'eccessivo sfruttamento del territorio rurale, alla perdita di identità socio-culturale e una banalizzazione del paesaggio.

Tabella 1. Analisi SWOT.

Punti di Forza	Opportunità
<ul style="list-style-type: none"> • Il paesaggio è uno strumento per valorizzare i prodotti e i servizi aziendali. • Il paesaggio è in sinergia con il turismo. • La qualità del paesaggio contribuisce al benessere dell'agricoltore e al prestigio personale. • L'agricoltura estensiva favorisce la conservazione del paesaggio. • La manodopera sottoccupata può essere impiegata nelle pratiche a favore del mantenimento del paesaggio. 	<ul style="list-style-type: none"> • Domanda di turismo rurale e agriturismo. • Marketing territoriale. • Sviluppo di tecnologie informatiche di comunicazione. • Domanda di prodotti alimentari di qualità, legati all'indicazione geografia e all'identità territoriale. • Certificazione ambientale (aziendale e territoriale) come strumento di riqualificazione dell'offerta turistica. • Aumento di offerta di lavoro agricolo da parte di lavoratori extracomunitari. • Intervento pubblico.
Punti di Debolezza	Minacce
<ul style="list-style-type: none"> • La cura del paesaggio non viene percepita come obiettivo prioritario dagli agricoltori, quanto piuttosto una conseguenza del fare agricoltura. • Elevati costi legati al mantenimento del paesaggio. • Inefficienza del mercato nel remunerare la funzione «paesaggio». • Difficoltà di investimento delle aziende. • Difficoltà di passaggio intergenerazionale. • Livello di formazione del capitale umano. 	<ul style="list-style-type: none"> • Diminuzione dell'offerta di lavoro agricolo tra i residenti. • Lentezza e pesantezza burocratica. • Eccessiva urbanizzazione. • Perdita dell'identità socio culturale. • Eccessivo sfruttamento e banalizzazione del territorio a causa della forte pressione turistica. • Energie rinnovabili, in relazione all'impatto visivo degli impianti.

Un'altra riflessione sulla SWOT deriva dalla constatazione che molti agricoltori non riconoscono tra i loro obiettivi quello di tutela del paesaggio. In passato, il paesaggio agrario era il prodotto, più o meno consapevole, dell'applicazione delle tecniche agricole più convenienti; si veniva in tal modo a determinare quel-

la coincidenza tra obiettivo privato e pubblico che ha portato alla costruzione del paesaggio che conosciamo, tanto apprezzato all'epoca quanto ai giorni nostri. Oggi, invece, l'adozione delle pratiche più redditizie implicherebbe una trasformazione del paesaggio rurale, riflesso di una divaricazione tra interesse pubblico (di conservazione) e privato. In questo contesto, il fatto che la cura del paesaggio spesso non venga percepita come un obiettivo dagli agricoltori richiama l'attenzione sull'importanza dell'attività formativa e della sensibilizzazione che accompagni le politiche agro-ambientali e la programmazione regionale per la conservazione del paesaggio. In assenza di una programmazione in questo senso infatti, si assisterebbe ad una trasformazione del paesaggio verso una tipologia che potrebbe essere anche apprezzata dalla collettività, ma sicuramente diversa da quella a noi nota.

5.1.2 Percorso per la valorizzazione della funzione paesaggistica

La gestione del paesaggio agrario, intesa come intervento pubblico volto a limitare gli effetti negativi del corrispondente fallimento del mercato, necessita di un'integrazione strategica degli strumenti di politica agraria, pianificazione territoriale e sviluppo economico. Il paesaggio, infatti, per la sua complessità richiede approcci anzitutto a carattere territoriale e non aziendale, e quindi con forti forme di integrazione sia fra gli attori pubblici e privati, sia fra gli strumenti di intervento.

Senza entrare troppo nel merito del processo complessivo, qui è sufficiente richiamare l'attenzione proprio su questi due fondamentali elementi che riguardano tutela e valorizzazione del paesaggio: il coinvolgimento degli attori e l'integrazione degli strumenti.

Una peculiarità del paesaggio è quella di presentarsi a una doppia strada di governabilità: una privata, che mira alla valorizzazione di questa risorsa come motore di sviluppo economico e l'altra pubblica, volta alla tutela e conservazione. Per questa sua particolare natura, il paesaggio trova nelle politiche di concertazione uno strumento di gestione funzionale nel tracciare una traiettoria di sviluppo sostenibile. La programmazione negoziata risulta infatti essere un mezzo operativo particolarmente efficace laddove è necessario intraprendere sia la strada dell'intervento pubblico, sia quella dell'imprenditoria privata.

Un esempio a riguardo è dato dall'esperienza del Chianti Fiorentino, dove la programmazione negoziata sul tema del paesaggio si è svolta attraverso il percorso di Agenda 21 Locale. I comuni di Barberino Val d'Elsa, San Casciano e Tavarnelle hanno iniziato sul proprio territorio un processo di progettazione partecipata con gli enti, le associazioni e le organizzazioni locali, al fine di formulare un Piano d'Azione Locale, costituito da un'"agenda" contenente le strategie ed i progetti da sviluppare in un'ottica di medio-lungo periodo. Il dibattito ed il confronto tra i vari attori locali pubblici e privati si è realizzato sotto forma di forum che è emerso come soggetto politico autonomo nel senso di: 1) autonomia nella rappresentanza verso l'esterno; 2) fissazione di autonome regole di funzionamento; 3) parità e neutralità nella considerazione degli interessi. Una delle ini-

ziative di Agenda 21 è stata la realizzazione della carta per l'uso sostenibile del territorio quale strumento conoscitivo a supporto del decisore pubblico e degli imprenditori agricoli. Si tratta di una mappatura del territorio che descrive il rischio di erosione e la sostenibilità dei sistemi agricoli per le diverse tipologie di paesaggio. Per ogni tipologia sono state individuate anche le tecniche agronomiche conservative più adatte e, dove non sia più proponibile il mantenimento delle sistemazioni tradizionali, sono state progettate sistemazioni idraulico-agrarie alternative, idonee a mantenere l'erosione entro livelli sostenibili, il tutto al fine di un'utilizzazione del suolo sostenibile e valorizzatrice delle risorse naturali e dell'ambiente.

Da sottolineare come procedure di questo tipo risolvano anche due problemi emersi dall'analisi SWOT, e cioè la scarsa consapevolezza da parte dei cittadini e degli stessi agricoltori del ruolo che le pratiche colturali hanno nella valorizzazione e il mantenimento del paesaggio. Elemento questo già di per sé di estrema importanza, anche a prescindere da forme di compensazione monetaria, in quanto responsabilizza gli agricoltori circa la loro funzione sociale, gratificandoli al tempo stesso per l'esplicito riconoscimento pubblico della loro azione.

La partecipazione degli attori locali alla definizione dei valori paesaggistici permette inoltre di impiegare proprio i risultati di questo processo in termini di identificazione delle priorità paesaggistiche nella realizzazione di strumenti di intervento integrati.

A proposito di integrazione fra strumenti, un esempio interessante, almeno potenzialmente, appare quello dei recenti piani paesaggistici della Regione Toscana (Deliberazione del Consiglio Regionale n. 32 del 16 giugno 2009), dove la definizione degli elementi paesaggisticamente importanti dei diversi territori e le corrispondenti normative di mantenimento sono integrate con i riferimenti agli strumenti di finanziamento disponibili.

In particolare, in relazione, ad esempio, al territorio del Mugello la normativa fornisce un quadro conoscitivo rilevando l'importanza paesaggistica delle pendici del monte Giovi «che mantengono caratteri storici delle colture agrarie mugellane, con arborati, siepi campestri ed alberature, masse boscate in corrispondenza dei nuclei colonici». Nello stesso documento si individua l'importanza paesaggistica di altri elementi storici quali «i terrazzamenti di coltivazione a vigneto specializzato della zona di Rufina, Londa, Turicchi, e alcune parti del paesaggio della Val della Sieve che conferiscono un elevato pregio al paesaggio».

Quindi la normativa affida alla pianificazione comunale la delimitazione delle aree in cui sia ancora presente una «organizzazione territoriale agraria storica con arborati, siepi campestri ed alberature, masse boscate in corrispondenza dei nuclei colonici, o terrazzamenti produttivi».

A fronte della definizione degli strumenti di pianificazione deputati alla individuazione delle aree e delle specifiche caratteristiche da conservare/valorizzare, l'aspetto più rilevante è rappresentato comunque da quella parte della normativa che anziché limitarsi ai tradizionali strumenti vincolistici tipici dell'approccio urbanista, richiama gli strumenti di politica economica come segue: «Le politiche di sviluppo promuovono ed incentivano azioni finalizzate alla conservazione, va-

lorizzazione e eventuale recupero degli elementi storici strutturanti il paesaggio rurale individuati e le attività agricole».

Come sottolineato nell'impostazione teorico economica richiamata in precedenza, la gestione delle esternalità agricole non può essere affrontata con i soli strumenti di natura vincolistica sulle attività in quanto il risultato più probabile di queste azioni porterebbe all'insostenibilità economica dell'agricoltura e al conseguente abbandono del territorio. L'approccio preferibile è quindi quello di un intervento volto a correggere il fallimento del mercato nella gestione del paesaggio, attraverso forme di internalizzazione delle funzione paesaggistica, volte alla valorizzazione dei prodotti o alla creazione di nuovi mercati. In alternativa, il sostegno alle pratiche agricole che tutelano il paesaggio si può realizzare mediante compensazioni specifiche ai produttori. Il richiamo a forme di incentivazione e promozione da realizzarsi nell'ambito delle misure di sviluppo rurale, o più in generale di sviluppo economico, appare pertanto di fondamentale importanza per indirizzare nel senso giusto la gestione della multifunzionalità.

Venendo ad affrontare più nello specifico gli aspetti riguardanti gli strumenti per la valorizzazione della funzione paesaggistica, una prima indicazione deriva dall'importanza della dimensione territoriale di questa funzione che dipende dall'attitudine delle diverse agricolture a costruire paesaggio. Di conseguenza, il presupposto per il raggiungimento dell'obiettivo di massima valorizzazione del paesaggio, e quindi di massimo benessere sociale, è dato dalla possibilità di descrivere il territorio sulla base della presenza di elementi di pregio e del loro legame con le pratiche agricole, in modo da poter individuare le aree prioritarie verso le quali indirizzare l'attenzione pubblica per la tutela del paesaggio. Sia il caso dei piani paesaggistici ora citato, sia quello del Chianti fiorentino rappresentano esempi di riferimento in questo senso; in particolare la programmazione del Chianti fiorentino costituisce un modello di singolare interesse per gli importanti effetti generati dall'adozione di un ampio processo partecipativo.

Definiti gli aspetti territoriali, il problema che si incontra nell'attuazione dell'intervento pubblico è quello della difficoltà di individuare strumenti efficienti di internalizzazione. Per quanto riguarda il paesaggio, la promozione dell'agriturismo, di marchi territoriali dei prodotti, rappresentano certamente forme interessanti di incorporazione nel prezzo di vendita della componente paesaggio che, in quanto tali, devono continuare ad essere promossi. Tuttavia questi strumenti da soli non sono in grado di risolvere completamente le inefficienze allocative determinate dal fallimento del mercato, sia per il rischio di dover escludere tutte le aree 'difficili' in cui agriturismo e vendita diretta non sono soluzioni praticabili, ma in cui spesso si registrano alti valori paesaggistici (aree montane, ecc.), sia, comunque, per la difficoltà a compensare per questa via tutto il valore dell'esternalità. In molti casi è necessario prevedere strumenti di intervento più specifici per il mantenimento di particolari elementi paesaggistici, indirizzati verso aree ben precise. In questi contesti i cosiddetti *targeted payment* appaiono insostituibili in quanto in grado di compensare effettivamente il 'produttore'

di paesaggio nei termini corretti di utilità pubblica generata. Per l'adozione di questo strumento è però necessario giungere ad una valutazione monetaria della corretta compensazione e ciò non è sempre agevole. Molto spesso è infatti impossibile analizzare separatamente il processo produttivo agricolo dalla funzione paesaggistica, incorrendo nella difficoltà di stimare i reali costi sostenuti per la 'produzione' del paesaggio. D'altra parte, per le considerazioni emerse dalla riflessione sulla Convenzione Europea, anche la stima della domanda risulta estremamente complessa.

Il principio base previsto dalla normativa europea per la compensazione degli agricoltori è quello, confermato anche dal recente regolamento 73/09, per cui il sostegno di specifiche attività agricole che comportano benefici agroambientali aggiuntivi può essere erogato 'esclusivamente per coprire i costi supplementari effettivamente sostenuti e la perdita di reddito subita per conseguire l'obiettivo prestabilito' (art. 68). La definizione di questo costo complessivo è però spesso molto difficile e soprattutto quasi impossibile da standardizzare per tutti i possibili casi. Inoltre dal punto di vista teorico questo costo dovrebbe essere rapportato al valore del servizio pubblico erogato per poter valutare l'opportunità della compensazione pubblica, ad esempio in alcune aree i costi potrebbero essere molto alti mentre i servizi di basso valore, in quel caso si dovrebbe poter prevedere l'esclusione di queste aree da forme di compensazione per i servizi considerati.

Per i servizi agro ambientali raramente esiste un rapporto di proporzionalità fra costo e servizio, o perlomeno la relazione è molto complessa e quindi è necessaria anche la quantificazione del valore delle esternalità prodotte per poter correttamente considerare se i maggiori costi sostenuti siano effettivamente da compensare.

Per il paesaggio, o più esattamente per gli specifici elementi paesaggistici connessi alla produzione agricola che si ritiene di dovere preservare o potenziare, il problema del sostegno da attribuire agli agricoltori che li realizzano riguarda sia la quantificazione del valore sociale sia quella del maggior costo di produzione. Entrambi questi fattori sono soggetti ad ampia variabilità e quindi difficilmente gestibili attraverso pagamenti standard validi per tutti i territori.

In questo quadro una soluzione molto interessante per la stima dell'entità del sostegno agli agricoltori per la tutela del paesaggio è data dal meccanismo delle aste che prevede di lasciare agli agricoltori la determinazione del prezzo dei servizi relativi alla tutela del paesaggio, in modo da tener conto delle specificità territoriali legate sia alle caratteristiche naturali, sia alle pratiche agricole adottate.

A livello teorico l'assegnazione competitiva dei contratti attraverso meccanismi d'asta, con la rivelazione da parte degli agricoltori della disponibilità ad accettare un compenso, minimizzerebbe le rendite degli agricoltori aumentando l'efficienza della spesa pubblica. Il meccanismo delle aste è stato individuato come potenziale strumento di programmazione futura, nell'attuale quadro normativo dal reg. (CE) 1698/2005, relativo agli interventi per lo sviluppo rurale per il periodo 2007-2013, tenendo conto della necessità di ottimizzazione del-

la spesa pubblica, anche in vista di una progressiva diminuzione delle risorse finanziarie.

I principali tipi di aste riscontrabili in letteratura possono ricondursi a quattro modelli fondamentali: inglese, olandese, primo prezzo e secondo prezzo. L'asta inglese si basa su una competizione al rialzo, che si conclude quando rimane un solo offerente; l'asta olandese prevede invece una progressiva diminuzione del prezzo fino al manifestarsi di un offerente; nell'asta a primo prezzo tutti i potenziali interessati offrono simultaneamente e indipendentemente un prezzo, l'offerta più alta viene accettata; anche nell'asta a secondo prezzo le offerte sono simultanee e indipendenti, ma il vincitore non paga il prezzo offerto, bensì quello immediatamente inferiore, il secondo prezzo appunto. La scelta fra queste tipologie dipende dall'oggetto dell'asta e dal tipo di comportamento che si presume possa instaurarsi fra gli offerenti. Nei primi due casi infatti l'azione di ciascuno di essi può adeguarsi alle strategie che gli altri manifestano con le successive offerte, negli altri due meccanismi d'asta, invece, vi è la completa indipendenza delle decisioni, o per meglio dire il meccanismo scelto non consente di esplicitare le strategie dei concorrenti.

Per le caratteristiche dei servizi agro ambientali a cui potrebbero essere applicati, sembra che primo e secondo prezzo siano senz'altro da preferirsi, ma una concreta applicazione potrebbe comunque richiedere una strutturazione dettagliata del meccanismo d'asta, con la definizione di un prezzo minimo e massimo e l'esplicitazione oltre al prezzo di altri elementi.

Le poche esperienze finora presenti di ricorso a meccanismi d'asta per questa tipologia di interventi (principalmente negli USA e in Australia) ha infatti messo in evidenza la necessità procedure di implementazione ben strutturate e dettagliate, da definirsi caso per caso.

A titolo esemplificativo per gli elementi paesaggistici dovrebbero essere valutati e definiti i seguenti aspetti:

- Definizione delle zone con elevati valori paesaggistici;
- Definizione degli elementi paesaggistici per cui è necessario prevedere forme di compensazione (terrazzamenti, filari, maglie poderali, ecc.);
- Definizione del tipo di obiettivo pubblico da perseguire nella quantificazione degli interventi: quantificazione del budget massimo erogabile, quantificazione dei risultati che si intendono conseguire (metri lineari, ettari, ecc.) per ciascun elemento paesaggistico;
- Definizione dell'oggetto specifico dell'asta: il solo costo di produzione oppure anche elementi rappresentativi del valore del servizio (visibilità, altitudine degli interventi, tecniche realizzative o conservative degli stessi, superficie interessata, ecc.);
- Scelta del meccanismo di asta più corretto per l'oggetto considerato (solo costo o costo più elementi di valore, azione una tantum o periodica) e/o per la struttura della potenziale offerta (numero di agricoltori, possibilità di comportamenti consociativi);
- Definizione degli strumenti di erogazione del sostegno e di quelli di controllo.

L'applicazione di questa tipologia di strumenti di compensazione può sicuramente presentare delle difficoltà e dei rischi, fra cui da tenere in particolar modo presente quello di far gravare sull'agricoltore eccessivi costi di transazione (costi burocratici legati alla presentazione delle offerte, ecc.), ma potrebbe essere anche un modo per ridurre forme di rendita ingiustificate e di aumentare la trasparenza delle compensazioni con anche l'importante risultato di comunicare in modo corretto il ruolo sociale dell'agricoltura sia all'esterno sia fra gli stessi agricoltori.

5.2 Conservazione e valorizzazione della biodiversità

5.2.1 Quadro generale

Per biodiversità si intende la variabilità genetica fra gli organismi viventi di una stessa specie, la diversità di tutte le specie comprese in un dato ecosistema ed anche la variabilità di tutti gli ecosistemi esistenti, sia quelli terrestri che quelli acquatici (art. 2 – Convenzione sulla Diversità Biologica 1992). La biodiversità (a tutti i livelli: geni, specie ed ecosistemi) rappresenta quindi la varietà della vita sulla terra. La biodiversità svolge un ruolo fondamentale nei processi naturali degli ecosistemi che provvedono una grande varietà di beni e servizi ambientali per il genere umano. Esiste consenso scientifico sul fatto che senza la biodiversità, sia i processi naturali come la regolazione del clima, la purificazione dell'acqua e dell'aria, il mantenimento della struttura e fertilità del suolo da parte della flora e della microfauna, il controllo biologico delle specie infestanti, l'impollinazione, la riproduzione delle specie, ecc., che le attività umane come la produzione di materiali industriali, l'agricoltura, la pesca, attività ricreative all'aperto, ecc. sarebbero impossibili. (Hooper *et al.* 2005; Millennium Ecosystem Assessment 2005; Commissione Europea 2006).

La Commissione Europea (2001) identifica la biodiversità come un fattore fondamentale per la soddisfazione di bisogni umani basilari e per la sicurezza alimentare in considerazione del ruolo che questa ha nei vari processi ecologici utilizzati dall'agricoltura come per esempio la produzione di cibo e quella di fibre ed altri materiali oltre che di altri servizi di tipo ecologico.

Secondo la FAO (FAO-Netherlands Government 2000) sono le risorse genetiche e la loro diversità che permettono il miglioramento ed adattamento dell'agricoltura ai cambiamenti sia ambientali che della domanda sui mercati. In effetti la biodiversità è un pre-requisito per la produzione agricola. L'agrobiodiversità è una parte della biodiversità generale e secondo la FAO (1999) include:

- *Le specie usate direttamente o indirettamente in agricoltura per la produzione di cibo per l'alimentazione umana e animale, e di materiali e servizi come fibre, fertilizzanti, carburanti e prodotti farmaceutici;*
- *Gli habitat e le specie all'esterno dei sistemi agricoli che beneficiano dall'attività agricola e aumentano le funzioni dell'agro-ecosistema, incluse le varietà vegetali, le razze animali e anche funghi e altri micro-organismi;*